

Політична регіоналістика

УДК 338.24.021.8
ББК 66.033 (4 Укр)

РЕФОРМИ ЯК СУЧАСНИЙ ЗАСІБ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЮЧОЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ)

С. І. Наумкіна, Ю. К. Маслов

Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського; 65000, м. Одеса, вул. Старопортофранківська, 26; тел. +38 (067) 486-20-23; e-mail: svetlana.naumkina@gmail.com

Досліджується реформа як сучасний спосіб трансформації діючої системи влади на шляху до побудови ефективної демократичної держави на прикладі проведених адміністративно-територіальних та державно-управлінських реформ в країнах Центральної та Східної Європи. Визнано ефективність реформи в даному процесі, а також виявлені необхідні умови для її ефективного застосування на практиці, а саме: наявність політичної волі до трансформації, згоди в суспільстві та чіткого плану дій.

Ключові слова: *реформа, адміністративно-територіальна реформа, державно-управлінська реформа, система влади, державна влада, місцеве самоврядування.*

Політичні події кінця 2013 – початку 2014 року в Україні, які отримали назву другої демократичної революції, значно активізували питання про способи зміни влади та її реформування. Революція як шлях кардинальних трансформації, як відомо, призводить до масштабних, однак тяжких перетворень, які дуже часто супроводжуються пролиттям крові. І якщо у 2004 році в Україні, як і під час серії оксамитових революцій в Східній Європі та кольорових – на пострадянському просторі, крові не було, то зараз ситуація змінилася і знов поставила питання про пошук іншого, більш цивілізованого шляху політичних трансформацій, яким є реформа.

Реформа як спосіб здійснення політичних перетворень завжди перебуває в колі зору політологів та суспільствознавців. Серед сучасних дослідників місця реформи в трансформаційних процесах в політико-управлінському середовищі слід відзначити роботи А. П. Гальчинського, М. М. Іжі, А. М. Михненка, Р. М. Мінченко, Г. В. Музиченко та ін. Досвід реформування системи влади та проведення адміністративно-територіальної реформи в країнах Східної та Центральної Європи країни аналізується в роботах С. В. Бочарова, Н. А. Гнидюка, Т. В. Муранивського, Ю. П. Шарова та ін.

Дана стаття має на меті проаналізувати теоретичні засади застосування реформи як способу політичних трансформації в системі влади та досвід країн Центральної та Східної Європи на шляху побудови дієздатної європейської демократичної держави – повноправного члена Європейської спільноти.

У сучасному світі реформи визнаються найкращим шляхом прогресивного розвитку суспільства. Усі реформи, незалежно від того, в яких умовах та країнах застосовуються, мають щонайменше два аспекти свого прояву, дослідження яких дозволяє їх порівнювати, знаходити спільне та відмінне, а отже, формулює певні правила їх проведення, додержання яких з боку реформаторів може призвести до бажаного успіху, або нехтування якими спричинить крах навіть самої ідеальної за змістом реформи. Цими аспектами є сутність реформ як специфічної форми перетворень суспільних відносин і технологія проведення реформ. Все інше індивідуальне і неповторне, а тому має лише враховуватися при задумі реформ, виборі форми прояву їх сутності та організаційному наповненні технології проведення реформ.

У «Політологічному енциклопедичному словнику» політична реформа трактується як перетворення, зміна, переустрій політичного життя суспільства (відносин, порядків, інститутів, установ), що здійснюються без зміни основ існуючого ладу [2, с. 347]. При цьому політичне життя розуміється як одна з основних сфер суспільного життя, що включає, зокрема, державу та її установи. За такого широкого розуміння політичних реформ державно-управлінські реформи виступають їх складовою частиною.

Дієве, підзвітне, ефективне і прозоре державне управління покликане відігравати ключову роль у досягненні узгоджених на міжнародному рівні цілей розвитку, включаючи цілі, що містяться в Декларації тисячоліття ООН. У цьому зв'язку в резолюціях міститься заклик до урядів держав світу зміцнювати потенціал системи влади, створювати сприятливі умови для подальшого підвищення її ефективності, в тому числі шляхом управління змінами, оцінки відповідних ризиків та впровадження інновацій. Фактично йдеться про необхідність здійснення державами-членами ООН цілеспрямованих реформ з метою розбудови ефективної системи влади, спроможної забезпечити сталий розвиток.

Досвід країн Центральної і Східної Європи, які у 1990-ті та на початку 2000-х років переживали так званий «демократичний транзит», свідчить про те, що у цей період основною ідеєю реформування системи влади стала децентралізація, але вона розглядалася як ключовий елемент більш широкої сукупності взаємопов'язаних перетворень, зокрема й руху до ствердження сталого розвитку. В їх основу були покладені зміни конституційної моделі державної влади, створення багатопартійної виборчої системи, запровадження виборного місцевого самоврядування та контролю за владними структурами. Продовженням цих змін стали, крім децентралізації, реформи центрального рівня виконавчої влади, державної служби, публічних послуг, а також механізмів управління регіональним розвитком.

У процесі здійснення реформ системи влади важливо враховувати, що вона нерозривно пов'язана з інститутом місцевого самоврядування. Цей зв'язок виявляється в низці аспектів. Зокрема, державна влада і місцеве самоврядування мають єдине джерело – народ. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, і стан їх реалізації контролюється останніми. Крім того, місцеві справи вирішуються хоча й самостійно, проте в руслі єдиної державної політики. Органи місцевого самоврядування наділені певними повноваженнями державно-владного характеру, які, однак, визначаються державними законами. Органи місцевого самоврядування видають нормативні акти, але ці акти за своєю природою є підзаконними та локальними. Загалом, органи державного управління та місцевого самоврядування створюють системний комплекс, що складається з різних за своєю природою органів (державних і «громадських»), проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих управлінських функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях [5].

Виходячи з такого тісного зв'язку реформування діючої системи влади, особливо стосовно організації та діяльності системи органів виконавчої влади на територіальному рівні, важливо поєднувати з реформуванням місцевого самоврядування.

Винятково важлива роль у сучасній світовій практиці управління відводиться взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування з неурядовими організаціями та громадянами в процесах управління. Наголос робиться на участі громадськості у виробленні та реалізації політики через механізми інформування, консультування і активної участі, а також на громадському контролі за виконанням прийнятих політичних рішень.

Виходячи з наведеного визначення, при постановці цілей А. М. Михненко вважає доцільним спочатку чітко вибрати дві ключові характеристики бажаних змін. Перша з них полягає в тому, що часто немає необхідності повністю перебудувувати систему державної влади

та місцевого самоврядування. Тому потрібно обрати масштаб державно-управлінських реформ – сукупність елементів, зв'язків та відносин всередині систем державного управління і місцевого самоврядування, а також зв'язків та відносин між цими системами, що охоплюються реформами. Другою ключовою характеристикою є базовий підхід державно-управлінських реформ, що відображає загальну спрямованість змін об'єкта реформування [4, с. 34-45].

Слід зазначити, суб'єктами управління реформою вважаються вищі органи державної влади (глава держави, парламент, уряд), а загальним об'єктом – система центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також система органів місцевого самоврядування. Такий підхід використано, зокрема, у стратегіях політичних та адміністративно-управлінських реформ, що розроблялися протягом 1990-2000 рр. у низці країн Центральної та Східної Європи.

Насамперед заслуговують на увагу принципи, що пов'язані з урахуванням особливого впливу політичних чинників на управлінські перетворення. Не тільки успіх, а й просто започаткування державно-управлінських реформ критично залежить від політичної волі еліт та політичних лідерів.

У Польщі в 1993 р. було детально розроблено програму адміністративної перебудови, проте створений восени 1993 р. уряд, що представляв ліві сили, не виявив політичної волі, відмовившись від підготовлених змін. Упровадження реформи відбулося лише у 1998 р. завдяки її активному просуванню правоцентристським урядом. У Словаччині протягом 1992 р. згідно з концепцією адміністративної реформи була розроблена низка законопроектів. Але парламентарі, зважаючи на близькість виборів, не наважилися впровадити зміни, а залишили це питання на розгляд наступного парламенту. Така нерішучість, зрештою, спричинила велику затримку в проведенні адміністративних перетворень порівняно з іншими країнами Центральної і Східної Європи [1].

В контексті дослідження реформ необхідно зазначити, що їх загальний контекст, ідеологію визначають самі держави, однак, дуже суттєвим чинником, який безпосередньо впливає на контекст реформ, є «допомога» світових організацій. Проведення реформ завжди вимагає значних фінансових ресурсів, яких в новоутворених країнах не вистачало, отже, Світовий банк та міжнародний валютний банк активно втручався в державну політику країн Центральної та Східної Європи, пропонуючи їм свій варіант реформ.

У 1989 р. американський економіст Дж. Вільямсом виступив з основною доповіддю «Що мав на увазі Вашингтон під реформою політики» і містила в собі так званий Вашингтонський консенсус – список, що включав перелік з десяти рекомендацій з проведення реформ, серед них: 1) фіскальна дисципліна; 2) пріоритети державних витрат; 3) податкова реформа; 4) фінансова лібералізація; 5) обмінний курс; 6) лібералізація

зовнішньої торгівлі; 7) прямі іноземні інвестиції; 8) приватизація; 9) дерегулювання; 10) захист прав власності.

Використання пакету рекомендацій, передбачених Вашингтонським консенсусом, у країнах, які здійснювали посткомуністичну трансформацію, мало різні наслідки. Успішно вдалося провести неоліберальні реформи відповідно до рекомендацій Вашингтонського консенсусу в країнах Прибалтики, що забезпечило їм швидку інтеграцію в євроатлантичні структури: НАТО, ЄС.

Політичні еліти країн Прибалтики на початку 90-х років обрали твердий курс на проведення неоліберальних реформ і євроінтеграцію. Навколо цього курсу не було глибоких розбіжностей (так, як в Україні) між елітами з різними ідеологічними орієнтаціями. Політичні еліти прибалтійських країн, на відміну від політичних еліт інших країн пострадянського простору, мали перевагу в тому, що вони перебували у більш тісному контакті з європейськими елітами і виховувалися на європейських культурних цінностях, здебільшого німецько-скандинавського (північного) типу [5].

Причини невдалої трансформації в багатьох посткомуністичних країнах слід шукати як у хибності окремих положень Вашингтонського консенсусу, так і у цивілізаційній якості функціонуючих політичних та економічних інститутів і культурній якості політичних еліт.

У 1998 р. відомий англійський економіст Джон Грей опублікував статтю в лондонській газеті «Гардіан», в якій він різко критикує уряди США і Великобританії за проведену ними політику «ринкових реформ» в Росії і країнах Азії. Він підкреслює, що саме ця політика «несе в собі хворобу всьому світу» – глобальну валютно-фінансову катастрофу. Плодами політики «реформ» з'явилися, на думку Дж. Грея, скорочення виробництва в 2 рази проти 1991 року і перехід на бартер значної частини економіки [6].

Визнаючи поразку своєї концепції реформ, один з ідеологів її Джеймс Кеннет Гелбрейт зазначає: «Доктрина, відома під назвою «Вашингтонський консенсус», була за своїм характером певним символом віри глобалізації. У ній відбилися впевненість у тому, що ринки діють ефективно, що відсутня потреба в їх управлінні з боку держави, що між бідними і багатими не існує конфліктних інтересів, що справи йдуть найкращим чином, якщо в них не втручатися ... Насправді ж вірно те, що бідні, тобто переважна частина населення більшості країн світу, повинні щодня харчуватися. Доброю буде та політика, яка гарантує, що вони зможуть це робити, при цьому постійно має забезпечуватися поліпшення раціону харчування, житлових умов, системи охорони здоров'я, інших матеріальних умов життя. Так що така політика – просто наївна й неправомірна кампанія. Вона по-справжньому загрожує безпеці та стабільності у світі, оскільки підриває основи забезпечення самих себе хлібом насущним ...» [5, с. 283-284].

До основних характеристик реформ в країнах ЦСЄ більшість авторів відносить зміну:

- розуміння ролі держави щодо суспільства; розуміння державного управління як надання послуг громадянам, що регулюються правовими актами;
- децентралізацію та деконцентрацію державного управління;
- збільшення державної підтримки приватного сектору в проходженні адміністративних процедур;
- застосування нових методів управління;
- створення нових механізмів контролю самоврядування і контролю громадян за діяльністю державних органів;
- фіскальну децентралізацію, що фінансується з державного бюджету;
- формування державного бюджету на основі пріоритетів та оцінки ефективності використання державних коштів;
- розвиток інформаційних технологій у державному управлінні;
- підвищення кваліфікації державних службовців;
- формування нової культури поведінки державних службовців [7, с. 24].

Досвід проведення адміністративно-територіальних реформ в країнах ЦСЄ переконує нас в тому, що процес реформування є тривалим, охоплює різні напрямки державної діяльності та супроводжується формуванням нової нормативно-правової бази державного і муніципального управління на всіх рівнях влади на засадах єдиної законодавчої ідеології.

Метою реформ, незалежно від того, чи відбувається вона в державах з розвинутою демократією, чи в тих, що недавно встали на цей шлях, повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

Реформа може відбуватися як за ініціативою державної влади («згори»), так і з місцевих громад («знизу»). Досвід країн ЦСЄ свідчить, що більш успішно реформи здійснюються в другому випадку. Існує багато форм проведення реформ, елементи яких можуть бути використані лише з урахуванням можливостей, культурних традицій, регіональних особливостей, культурних традицій, регіональних особливостей кожної країни.

Ще одним висновком щодо досвіду країн ЦСЄ в адміністративно-територіальних реформах є переконання в тому, що реформа має здійснюватися заради реформи, а не в ім'я вступу до ЄС. Цей процес є складним і потребує поміркованого підходу. Розроблення нового законодавства має передувати практичним крокам, адміністративна реформа – реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватися

лише тоді, коли будуть зрозумілими та прийнятними для більшості населення [3].

Таким чином, у сучасних умовах розвиток форм і методів взаємодії систем державного управління і місцевого самоврядування з неурядовими організаціями та громадянами в процесах управління можна вважати органічно пов'язаним з перетворенням самих цих систем та системи влади загалом.

Якість суспільних реформ залежить від дієздатності держави, насамперед спроможності відповідної управлінської системи забезпечити перехід суспільства до нового стану. Враховуючи це країни Центральної та Східної Європи у процесі європейської інтеграції здійснювали реформи державного управління та місцевого самоврядування на основі їх розуміння як забезпечувальної діяльності щодо суспільних перетворень, спрямованих на досягнення членства у ЄС.

Наприклад, характерною особливістю Польщі та Угорщини було жорстке прив'язування управлінських перетворень 1990-х років до процесу європейської інтеграції. Це зумовило зовнішні і такі, що не піддаються обговоренням, критерії та стандарти функціонування системи державного управління, відповідно до яких у даних країнах відбувався весь процес реформування. Чехія після деякої затримки також розпочала управлінську перебудову на євроінтеграційних засадах. У стратегії адміністративної реформи (1998 р.) цілі та шляхи реформування були орієнтовані на забезпечення проведення економічних реформ з метою підвищення ефективності економіки Чехії та її інтеграції до ЄС. Активне впровадження даної стратегії дало змогу протягом лише кількох років в основному досягти відповідності чеської публічної адміністрації європейським стандартам.

Література

1. Бочаров С.В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський союз / С.В. Бочаров // Наука. Релігія. Суспільство. – 2009. – № 4. – С. 60-64.
2. Горбатенко В. П. Політологічний енциклопедичний словник / В.П. Горбатенко. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
3. Гнидюк Н. А. Розширення Європейського Союзу та досвід реформ країн ЦСЄ у контексті приєднання до ЄС: навч. посібник / Н.А. Гнидюк, С. Ф. Федонюк; за заг ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. – К.: Міленіум, 2009. – 353 с.
4. Михненко А.М. Управління якістю суспільних реформ: навч. посібник / А.М. Михненко, Е.М. Макаренко, С.О. Кравченко. – К.: НАДУ, 2009. – 190 с.
5. Музиченко Г.В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін: Монографія / Г.В. Музиченко. – Одеса: Друкарський дім, 2012. – 394 с.

6. Муранивский Т.В. «Вашингтонский консенсус» / Т.В. Муранивский // Экономическая газета. – 1999. – № 50.
7. Нагорний С. Адміністративно-територіальна реформа в країнах Вишеградської групи: висновки для України / С. Нагорний // Зовнішні справи. – 2011. – № 5-6. – С. 24-27.

*Стаття надійшла до редакційної колегії 23.11.2015 р.
Рекомендовано до друку д.політ.н., професором Климончуком І.С.,
д.політ.н., професором Гоном М.М. (Рівне)*

REFORMS AS MODERN MEAN OF TRANSFORMATION OF OPERATING SYSTEM OF POWER (ON EXAMPLE OF COUNTRIES OF CENTRAL AND EAST EUROPE)

S. I. Naumkina, Yu. K. Maslov

*South Ukrainian National Pedagogical University named after
K. D. Ushynsky; 65000, Odessa, Staroportofrankivska Str., 26;
ph. +38 (067) 486-20-23; e-mail: svetlana.naumkina@gmail.com*

Political events of end 2013 – to beginning of 2014 in Ukraine, which got the name of the second democratic revolutions, considerably activated a question about the methods of change of power and his reformation. Revolution as a way of cardinal transformation, as known, results in scale, however heavy, transformations which are very often accompanied bloodshed.

Reform as method of realization of political transformations always is in the circle of sight of political scientists and research workers. This article has for an object to analyse theoretical principles of application of reform as to the method of political transformation in the system of power and experience of countries of Central and East Europe on the way of construction of the capable European democratic state – full-fledged member of European community.

In the modern world reforms are acknowledged the best way of progressive development of society. All reforms, regardless of in what terms and countries used, two aspects of the display, research of which allows them to compare, have at least, to find general and excellent, and consequently, formulates the rules of their leadthrough, inhibition of which from the side of reformers can result in the desired success, are certain, or neglect which a crash will entail even ideal on maintenance reform. These aspects is essence of reforms as a specific form of transformations of public relations and technology of leadthrough of reforms. All other individual and unique, and that is why must be only taken into account at the project of reforms, choice of form of display of their essence and organizational filling of technology of leadthrough of reforms.

*In the political «Science encyclopaedic dictionary» political reform is interpreted as transformation, change, *непечемпії* of political life societies (relations, orders, institutes, establishments) which are carried out without the change of bases of existent line-up. Thus political life is understood as one of basic spheres of public life, which includes, in particular, the state and his establishments. At such wide understanding of political reforms state administrative reforms come forward them by component part. Effective, accountable, effective and transparent state administration is called to play a key role in achievement of the aims of development concerted at an international level, including aims which is contained in Declaration of millennium of OON. In this connection in resolutions there is an appeal to the governments of the world powers to fasten potential of the system of power, create favourable terms for the subsequent increase of its efficiency, in a that number by a management, estimation of the proper risks and introduction of innovations, changes. Actually speech goes about the necessity of realization of OON of purposeful reforms states-members with the purpose of alteration of the effective system of power, able to provide steady development. Experience of countries of Central and East Europe, which in 1990 and at the beginning of 2000-th experienced the so-called «democratic transit», testifies that in this period the basic idea of reformation of the system of power was become by decentralization, but it was examined as a key element of more wide aggregate of transformations, in particular and to motion to claim of steady development. In their basis there were the fixed changes of constitutional model of state power, creation of the *базамонарміїної* electoral system, introduction of elective local self-government and control, after imperious structures. Became continuation of these changes, except for decentralization, reform of central level of executive power, government service, public services, and also mechanisms of management regional development.*

Key words: *reform, administrative-territorial reform, public management reform, the system of power, state power, local self-government.*