

УДК316.334.3(477)

Т. Карнаух

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ, НЕДОЛІКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Запропоновано авторське бачення ефективності реалізації системної модернізації. Досліджено переваги та недоліки впровадження системної модернізації в сучасному суспільстві. Визначено можливі перспективи системної модернізації державного управління в Україні.

Ключові слова: держава, суспільство, модернізація, системна модернізація, державне управління, модернізація державного управління.

Модернізація – процес змін, оновлення економіки, суспільства, соціальної сфери, політики; шлях розвитку суспільства, але не тільки в межах трансформацій економічної політики, технологій, запровадження інновацій в економічну та соціальну сферу. В ньому піддаються змінам та модифікаціям соціальна поведінка, відбуваються процеси політичної мобілізації, зростання можливостей політичних систем. Це відбувається тоді, коли модернізація проходить за ліберальними, демократичними правилами та сценаріями. Ми до цього часу не спромоглися завершити якісну трансформацію політичної та економічної системи. Саме тому країна на сьогодні потребує масштабної модернізації всіх сфер життя.

Модернізація – певна ідеологія, навколо якої будуються конкретні реформи, що призводять до масштабних якісних змін. Вона створює підвалини для технологічного оновлення суспільства, адже в протилежному випадку в країні просто відсутній реальний запит на масштабне впровадження інновацій. На нашу думку, успішна модернізація країни є запорукою динамічного та демократичного розвитку країни. Такий розвиток приведе до скорочення відставання України від розвинутих країн світу та закладе основи до постійного оновлення в майбутньому.

Президент України у своєму Щорічному Посланні до Верховної Ради України “Модернізація України – наш стратегічний вибір” проголосив курс реформ розвитку країни на 2011 р., що містив у собі 4 напрямки, що стосувалися: модернізації держави; гуманітарного розвитку суспільства; становища в економічній сфері та стратегічних пріоритетів соціально-економічної політики України в посткризовому світі. У 2011 р. Україна відзначила 20-річчя незалежності. Час становлення нашої молоді держави збігся з процесами глобальної трансформації, що радикально вплинули на життя всієї світової спільноти. Після президентських виборів 2010 р. країна взяла курс на модернізацію усіх сфер життя. Основні завдання та принципи цієї модернізації визначені в президентській Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, що охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п’ятьма напрямками. Цього було досягнуто завдяки введенню до структури уряду посад віце-прем’єр-міністрів, що відповідають за координацію галузевих напрямів державної політики, та створенню централізованого координаційно-аналітичного центру – Комітету економічних реформ при Президентові України. На його базі сформовано регіональні комітети з економічних реформ, метою яких є

моніторинг реалізації реформ на місцях і підготовка відповідних пропозицій Національному Комітету. Контроль і моніторинг запровадження основних положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. та координацію дій органів влади щодо реалізації реформ Комітет з економічних реформ здійснює через Координаційний центр з запровадження економічних реформ. Нова модернізаційна стратегія визначила низку базових пріоритетів: творення сучасної конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинута правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент [1].

В Україні розпочато формування інституційного базису для здійснення стратегічних економічних реформ і визначення їх основних стратегічних пріоритетів, зроблено низку практичних системних кроків, що заклали початок комплексного реформування соціально-економічної системи. Відповідно до цих принципів 2010 р. було розпочато цикл економічних, суспільно-політичних, адміністративних перетворень, здійснено корекцію зовнішньополітичного курсу держави. Так, 2011 р. мав стати роком подальшого втілення стратегії модернізації країни, створення умов для незворотності модернізаційних змін. Одним із першочергових завдань на 2011 р. була модернізація держави, формування оновленої ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Це потребує завершення адміністративної та початку адміністративно-територіальної реформи, подальшого вдосконалення виборчої системи, створення необхідної правової бази й дієвого механізму боротьби з корупцією. Для модернізації держави ключового значення набуває завершення конституційної реформи. Стабілізація конституційного простору, забезпечена минулого року, уможливила припинення тривалого політичного конфлікту, збалансувала відносини між гілками влади. Завдяки новому конституційному процесу, що започатковується через Конституційну Асамблею, має бути зроблено крок до утвердження якісно нової демократичної моделі політичної системи пенсійного та соціального забезпечення, дієвої та ефективної системи охорони здоров'я, забезпечення рівного доступу всіх громадян до якісної освіти. Наше спільне завдання в цих складних умовах – без зволікань і зупинок рухатися курсом соціально-економічних реформ і модернізації країни. Зміна характеру розвитку суспільства та держави зумовлена політичною стабільністю та консолідацією влади, які вдалося досягти завдяки формуванню нового Кабінету Міністрів України, подоланню протистояння між вищими органами державної влади.

У 2011 р. Україна увійшла з рішенням Конституційного Суду України щодо неконституційності змін до Основного Закону, ухвалених у 2004 р. Саме Конституція може стати тією політико-правовою моделлю, від якої потрібно відштовхуватися при модернізації політичної системи країни в інтересах кожного громадянина і суспільства загалом. Важливою особливістю минулого року стало те, що вперше за багато років у системі державної влади здійснено низку практичних кроків щодо ініціювання комплексних реформ у різних сферах суспільного життя; створено відповідні інституції, започатковано адміністративну реформу, розроблено і розпочато реалізацію програми економічних реформ, завершено перший етап реформування судової системи. Знаковим наслідком політичних змін стала активізація суспільних дискусій щодо основних питань суспільного розвитку: цивілізаційного вибору країни, зовнішнього та внутрішнього політичних пріоритетів, особливостей демократичного розвитку, концепцій економічних реформ [2].

Початок 2010 р. можна розглядати як своєрідний час переосмислення засад суспільно-політичного розвитку України, результатом якого мали стати подальші якісні зміни у функціонуванні держави та житті суспільства загалом. Як наслідок не вдалося одночасно забезпечити вирішення завдань підвищення ефективності діяльності органів влади та поглиблення процесів демократизації суспільства, широку суспільну підтримку програми реформ. Основним викликом для України у суспільно-політичній сфері є необхідність синхронного впровадження курсу реформ і розширення їх соціальної бази, збереження позитивних тенденцій підвищення дієздатності органів влади та зміцнення демократичних інститутів. Дієва відповідь на цей виклик не можлива без підвищення рівня довіри у суспільстві, зокрема довіри до органів та інститутів влади. Кардинально змінити ситуацію, що склалася в цій сфері, можна через розширення можливостей громадської участі, перетворення громадян на важливого суб'єкта трансформації, формування у суспільстві усвідомлення підзвітності влади та можливості впливати на неї.

Нові процедури формування державної політики повинні бути нерозривно пов'язані з бюджетним процесом та консультаціями з громадськістю. Бюджетна сфера в Україні має три недоліки: кошти неефективно збираються, не прозоро розподіляються та неефективно використовуються. Існуючому бюджетному устрою властива надмірна централізація та неефективна модель розподілу бюджетних повноважень. Окрім того, не існує чіткої системи публічного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів на місцях, що часто призводить до порушень цільового використання наявних ресурсів. Повне реформування бюджетного устрою має здійснюватися як складова адміністративно-територіальної реформи. Реформування бюджетної сфери має узгоджуватися з податковою реформою та реформами в соціальній сфері.

Проблеми бюджетної системи України, що знижують ефективність бюджетної політики, продукують чергові ризики для макроекономічної динаміки. Власне через це її реформа визначена Президентом України як один із пріоритетів економічної політики. У Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. зазначається, що метою реформи бюджетної системи є “створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань”. Динаміка видатків соціального спрямування має корелювати з темпами економічного зростання. Наразі подолана небезпечна межа, до якої на соціальні видатки спрямовувалися кошти, зекономлені на державних інвестиційних проектах, підтримці бізнесу тощо. Соціальні програми вже фінансуються за рахунок боргових ресурсів, емісії та підвищення податків, що продукує значні ризики для макроекономічної стабільності в Україні. Витрачаючи боргові ресурси на поточне споживання, Уряд не тільки не отримує доходу від експлуатації даного ресурсу, що має покривати вартість обслуговування, а й витрачає сам ресурс. Така політика є прямим перекиданням поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для активізації економічного зростання в майбутньому.

На сьогодні стала очевидною необхідність проведення комплексної конституційної реформи, оскільки Конституція України, по-перше, містить ряд суттєвих недоліків врегулювання владного механізму та унеможливорює проведення необхідних суспільству реформ (повноцінної політичної, адміністративної, судової, муніципальної). По-друге, втратила суспільний авторитет після внесення змін 2004 р., яке відбулося з порушенням конституційної процедури і переслідувало політичні цілі. Для ефективної організації влади

в Україні, яка буде спроможна працювати в інтересах суспільства, насамперед потрібний стабільний, легітимний та діючий Основний Закон, який чітко, однозначно та зрозуміло зафіксує на конституційному рівні владний механізм, що забезпечуватиме єдність державної політики, гарантуватиме правосуддя, місцеве та регіональне самоврядування. Основним змістом конституційної реформи має бути: більш ефективний розподіл влади між вищими державними органами – Президентом, Парламентом, Урядом і Конституційним Судом у межах змішаної форми державного правління.

Соціально-економічна модернізація означає вирішення трьох взаємопов'язаних проблем – модернізації державної економічної політики, виробничо-технологічної бази економіки та системи соціального забезпечення населення. Інструментом соціально-економічної модернізації є здійснення низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів та форматів управління соціально-економічними процесами в країні. За цього безумовним імперативом суспільства має стати практична реалізація моделі сталого розвитку, який би забезпечив інтегральне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, ресурсної збалансованості та екобезпеки. Країні необхідна: модернізація економіки, враховуючи необхідність радикального підвищення ефективності національного виробництва як запоруки стабільного соціально-економічного розвитку країни в довготерміновій перспективі, що забезпечить якісне поліпшення стандартів життя суспільства; модернізація технологічної бази економіки, враховуючи нагальну необхідність знайти адекватні відповіді на кліматичні та енергетичні виклики. Відсутність ефективних кроків у цій сфері призведе до того, що економічне зростання в Україні зіштовхнеться з непереборними бар'єрами, тоді як цілі охорони навколишнього середовища не будуть реалізовані. Необхідна соціально-економічна модернізація, враховуючи імператив адаптації національної економіки до вимог конкуренції на регіональних та глобальних ринках. Така адаптація означає необхідність підвищення ефективності виробництва, адаптації структури національної економіки до глобальної конкуренції, підвищення рівня наукоємності економіки шляхом масового запровадження інновацій та сприяння створенню нових видів бізнесу; модернізацію та радикальне підвищення ефективності національної економіки, враховуючи небезпечні демографічні тенденції в Україні, які негативно впливають на потенціал економічного зростання і створюють додатковий фінансовий тиск на економіку. Україна має перетворитися з суспільства, яке живе за рахунок різних трансферів та пільг, на суспільство, яке утримує себе за рахунок високоефективної праці. Сучасна модель української держави, що базується на патерналістській ідеології, основою якої є масштабний перерозподіл коштів переважно у формі різного роду трансферів, має змінитись на модель, яка базується переважно на інвестиціях у розвиток людей та зміну умов їхнього життя.

Кінцевим якісним результатом економічної модернізації має стати реальне скорочення розриву між Україною та країнами з розвинутою ринковою економікою. Показником успішності реформ має стати зменшення відставання України за рівнем доходу (ВВП) на душу населення від розвинутих країн та зростання індексу людського розвитку. Майбутня економічна політика країни матиме два основні компоненти. По-перше, враховуючи глибокий вплив економічної кризи на Україну, який виявився чи не найбільшим серед інших країн Центральної та Східної Європи та країн СНД, зміст економічної політики в коротко- та середньостроковій перспективі визначатиметься необхідністю адекватно відреагувати на кризовий спадок. По-друге,

в стратегічному плані держава повинна закласти сучасні (модернові) основи стабільного економічного розвитку в довготерміновій перспективі. Глибинне питання щодо сутності та масштабів економічних реформ зводиться до проблеми ціннісного цивілізаційного вибору – чи залишається країна в системі пострадянських координат із монополізованими ринками, домінуванням корупційних схем та надлишковим бюрократичним втручанням у виробничо-комерційну діяльність первинних економічних агентів, чи вона забезпечить утвердження принципів реальної конкуренції, економічної, а не бюрократичної доцільності, виконання державою адекватних ринковій економіці функцій за умов глобалізації. Йдеться фактично про вибір між створенням сучасної ефективної економічної системи з практично необмеженим потенціалом розвитку та частковими удосконаленнями нинішньої економічної моделі, яка не має історичної перспективи.

Успішна реалізація модернізаційного проекту вимагає чіткого розподілу сфер економічної відповідальності між державою та бізнесом. Відсутність такого розподілу призводить до неефективності економічної політики, “захоплення” держави бізнесом та корупції. За основу потрібно обрати три сфери відповідальності, а саме: виключної відповідальності держави – створення відповідного макроекономічного та регуляторного середовища, захист конкуренції та протидія неконкурентній поведінці. Приватний бізнес має дотримуватись законів та будувати свою виробничо-комерційну політику, керуючись переважно ринковими змінами; виключної відповідальності приватного бізнесу – виробничо-комерційна діяльність компаній та економічна відповідальність за результати такої діяльності, але держава може надавати певну обмежену допомогу окремим галузям та сферам; спільної відповідальності держави та бізнесу – розвиток освіти, науки та інфраструктури. Саме тут держава та бізнес можуть об’єднати та доповнити свої зусилля. Однею з основних перешкод здійснення суспільних реформ є низький рівень участі громадян у процесах їх розроблення, реалізації та коригування. Відповідно, розширення соціальної бази реформ, перетворення громадськості на дієвого суб’єкта суспільних перетворень є одним із перших кроків суспільних реформ. Настав час запровадження суспільної моделі, відповідно до якої питання життєдіяльності суспільства вирішується самими громадянами та добровільно створеними ними об’єднаннями на основі узгодження індивідуальних і групових інтересів. Успішне функціонування такої моделі передбачає набуття громадянами нових якостей патріотичного налаштування, політичної та соціальної активності, вимогливості до влади у поєднанні з особистою відповідальністю. Досягнення цієї мети прописане змістом запланованої реформи політичної системи, зміною усіх її складників: форми правління, виборчої системи, системи державного управління, системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою.

Забезпечення стійкого зростання економіки України у посткризовий період вимагає реалізації стратегії соціально-економічних реформ, спрямованих на зміну економічних механізмів розвитку, системну модернізацію економіки країни. Фінансово-економічна криза відіграла для України роль каталізатора модернізації, спонукаючи до усвідомлення необхідності зміни моделі економічного розвитку в межах “нової хвилі” реформ. Втрата інерції традиційних чинників зростання змушує до розширення їх спектра через проведення системних економічних реформ, спрямованих на суттєве збільшення ефективності використання ресурсного потенціалу країни, підвищення рівня його капіталізації, запровадження новітніх дієвих інструментів економічного регулювання.

Влада поставила перед собою надзвичайно складне завдання – провести системну модернізацію України, забезпечити її конкурентоздатність.

На сьогодні, оцінюючи хід реалізації запропонованих реформ у 18 напрямках, дивлячись на перебіг розгляду законопроектів в окремих сферах реформ, які планувалося ухвалити ще в 2010 р., можна спостерігати сповільнення здійснення відповідних планів у сфері охорони здоров'я, освіти, реформування соціальної сфери тощо. Поки залишається невідомою й подальша доля відповідних законів, які планувалося прийняти, а система обговорення та ухвалення рішень далека від прозорості і раціональності. Стосовно пріоритетів модернізації, то ще в жовтні 2010 р. процес модернізації України розвивався за трьома напрямками: розвиток ділової інфраструктури на Сході України, розвиток сільського господарства в Центральній Україні, розвиток туристичної інфраструктури в Західній Україні та Криму, а згодом було передбачено вже 21 напрям реформ [3]. У 2011 р. та 2012 р. діяльність Кабінету Міністрів України була спрямована на виконання Національного плану дій, щодо впровадження програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [4]. Успіхи технологічної модернізації, переобладнання промислових виробництв країни є наслідком проведення комплексних інституційних реформ. Модернізація науково-технічної сфери потребує динамічного зростання економіки, яку не реорганізувати без кардинальних змін у політиці. Неможливо побороти корупцію без сучасного реформування судової системи. Без дієвого громадянського суспільства марно сподіватися на чесність, прозорість і відповідальність дій державних інституцій та діячів усіх рівнів. Виробнича потреба у новітніх технологіях, наука, освіта, медицина, тощо – все це потребує реформ у політиці, організації державних інституцій, в економіці, у громадянському суспільстві, у міжнародних відносинах.

Висновки

Досягнення згаданої мети потребує глибоких і системних змін усіх основних складників політичної сфери суспільного життя. На рівні політичних інститутів – посилення представницьких органів влади з одночасним зміцненням механізмів громадського контролю. На рівні відносин між органами влади та громадянським суспільством – підвищення відкритості та прозорості влади, удосконалення механізмів участі громадськості в розробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень, механізмів громадського контролю. На рівні політичної культури – подолання патерналістського комплексу у ставленні громадян до влади, становлення активістського типу політичної культури з одночасним зростанням у середовищі представників влади та управління почуття відповідальності за результати своєї діяльності.

Перспективи наступних досліджень у такому контексті зумовлені реалізацією системної модернізації в Україні. Продовження дослідження в цьому напрямку стосуватиметься аналізу діяльності Кабінету Міністрів України щодо впровадження системи реформ, спрямованих на модернізацію країни.

Література

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : щорічн. Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — 416 с.
2. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку [Текст] : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. — К. : НІСД, 2010. — 528 с.

3. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України № 504/2011 від 27.04.2011 р. [чинний] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 33. — 1378 с.

4. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Текст] : Указ Президента України № 187/2012 від 12.03.2012 р. [чинний] // Офіційний Вісник України [Текст]. — 2012. — № 22. — 849 с.

T. Karnaukh

**THE EFFECTIVENESS OF SYSTEM MODERNIZATION IN UKRAINE:
ADVANTAGES, DISADVANTAGES AND PROSPECTS**

The author’s opinion as to the effectiveness of system modernization is suggested. The advantages and disadvantages of system modernization in contemporary society are investigated. Possible prospects of the system modernization of public administration in Ukraine are defined.

Key words: state, society, modernization, system modernization, public administration, modernization of public administration.