

СТРАТЕГІЇ І ТАКТИКИ ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Олексій Валевський

ПОЛІТИЧНА КРИЗА 2010–2013 РР. І ЗАВДАННЯ ПОБУДОВИ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Аналізуються основні управлінські риси моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр. Вказується на посилення авторитаризму в системі управління, зменшення ролі парламенту та місцевих органів самоврядування в контролі над виконавчою владою, олігархізацію політичної та економічної сфер суспільства. Визначаються напрями побудови нової моделі державної політики, зокрема, за допомогою реальних економічних реформ, децентралізації управління, проведення адміністративної реформи, створення культурної політики, яка б могла забезпечити загальнонаціональний діалог.

Ключові слова: реформи, державна політика, політична криза

Oleksii Valevskiy. The political crisis 2010-2013 and task building a new model of public policy. Analyzed the basic management features of the model that was created during 2010-2013. In particular, points to the strengthening of authoritarianism in the management, reduce the role of Parliament and local authorities in control of the executive, oligarchisation political and economic spheres of society. Identify areas to form a new government policy. In particular, real economic reform, decentralization of management, administrative reform, the creation of a cultural policy that would provide a national dialogue.

Key words: reform, public policy, political crisis

Драматичні події, що відбулися наприкінці 2013 р. й привели до виникнення «євромайдану» та руйнації режиму Януковича, стали результатом системної кризи, в якій опинилась Українська держава. Для унеможливлення рецидивів кризового сценарію та пошуку оптимальних шляхів розвитку держави є актуальним аналіз специфіки взаємозв'язку державної політики із соціально-

економічними та політичними умовами розвитку суспільства, який сформувався впродовж 2010–2013 рр.

Визначимо *основні політико-управлінські риси моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр.*, функціонування якої призвело до системної кризи в державі.

1. Перш за все слід вказати на *посилення авторитаризму* за допомогою створення моделі суперцентралізованої системи управління, що була «зациклена» персонально на Януковича та його Адміністрацію.

Витоки цієї моделі слід шукати у невдалому президентстві Ющенка, наслідок чого в громадській свідомості сформувався певний запит на «сильну» державу [1].

Президентська виборча кампанія 2010 року багато в чому пройшла під гаслами необхідності встановлення «сильної» держави і згортання демократії. Причому цей лозунг використовували кандидати на президентську посаду, які позиціонували себе як прихильники демократії. Населення схильне було сприймати соціальні та економічні негаразди як наслідок демократії. В атмосфері дискредитації демократичних засад обрання Януковича багатьма соціальними прошарками з початку сприймалося як умова наведення «порядку».

Встановлення авторитарної моделі супроводжувалося порушеннями правових норм. Першим кроком, відразу після президентських виборів 2010 року, стало формування парламентської більшості на основі індивідуального членства депутатів парламенту, що суперечило відповідним нормам Конституції. Наступним стало скасування Конституційним Судом парламентсько-президентської моделі, визначеної Конституцією в редакції 2004 р., і повернення до Конституції 1996 р., яка наділяла Президента посиленними повноваженнями. Правова обґрунтованість цього рішення Конституційним Судом викликала чимало сумнівів. Наслідком цих маніпуляцій стала криза легітимності влади, про що, зокрема, дійшли висновку експерти Венеціанської комісії [2].

2. *Надцентралізована системи державного управління* – наступна риса політико-управлінської моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр.

Під виглядом адміністративної реформи ухвалено низку нормативних актів, наслідком яких стало формування системи держав-

ного управління, яка характеризується надзвичайно високим ступенем централізації [3].

Це призвело до зниження ефективності управління. Незважаючи на зовнішню монолітність, у систему управління були внесені декілька дисбалансів, зокрема:

- залишився невизначеним розподіл функцій між міністерствами, агентствами, службами та інспекціями. Водночас були проігноровані цілком обґрунтовані пропозиції експертів, щоб за міністерствами залишилися повноваження формування політики і підготовки нормативно-правових актів, а функції надання адміністративних послуг, управління державним майном і здійснення контролю були б передані агентствам, службам та інспекціям. Таким чином, збереглися умови для виникнення конфлікту інтересів, коли одне відомство розробляє політику, реалізує її і одночасно контролює її виконання;

- також були проігноровані пропозиції щодо впровадження інституту державних секретарів, за допомогою якого було можливим «розведення» політичних та адміністративних функцій в управлінні;

- Президенту надавалися повноваження фактично на свій розсуд, ігноруючи парламент, створювати, реорганізовувати і ліквідувати центральні органи виконавчої влади. Це створювало умови для волонтаризму;

- поширенню волонтаризму сприяло надання Президенту права давати доручення центральним органам виконавчої влади. Це призвело до того, що встановилося своєрідне двовладдя, коли органами виконавчої влади керували, з одного боку, Кабінет Міністрів, з іншого – Адміністрація Президента, в якій готувалися президентські доручення. В таких умовах зникли видимі конфлікти між центральними органами влади і ствердилося оманливе порозуміння. Запровадження порочної практики безпосереднього втручання Президента в роботу уряду за допомогою доручень членам Уряду у підсумку призвело до того, що уряд фактично втратив можливість формувати і реалізовувати стратегічно орієнтовану економічну та соціальну політику.

Отже, централізація не зробила управління більш ефективним. Як наслідок, популярні в масовій свідомості установки «сильної

держави» трансформувалися у побудову владно-управлінських відносин, де домінувала патримоніальна бюрократія, що була особисто залежна від вищого керівництва. Очевидно, що така адміністративна система стимулювала поширення корупції, комерціалізації державної служби і непотизму.

3. *Реформаторський колапс* – наступна риса моделі державної політики, що була сформована впродовж 2010–2013 рр.

На першому етапі функціонування режим Януковича активно використовував ідеологічні установки, що були націлені на необхідність модернізації економіки. З цих міркувань була підготовлена програма «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», в якій описувалися плани здійснення масштабних реформ [4]. Утім, швидко з'ясувалося, що політичний клас, який того часу був при владі, немає потенціалу для проведення реформ.

Згодом, з метою, скоріше, реабілітації політичного режиму перед громадською думкою була підготовлена масштабна «Державна програма активізації розвитку економіки» [5]. В документі зазначалося, що цю програму розроблено задля впровадження нових підходів до модернізації пріоритетних сфер економіки на найближчі два роки. Але практика показала, що обидва схвалені реформаторські проекти зазнали нищівної поразки.

На початку 2013 року стала очевидною повна неспроможність тодішньої влади до конструктивної діяльності. Однак реакція влади на власну неспроможність виявилася несподіваною – було заявлено, що поразки реформ є наслідком саботажу середньої ланки чиновників. Так, 17 січня 2013 року Янукович на засіданні Комітету з економічних реформ з приводу інформації, що реформи у сфері ЖКГ були реалізовані на 35%, в нафтогазовій галузі виконані лише на 25%, заявив, що невдачі реформ стали наслідком саботажу урядовців [6].

Унаслідок спроби вищого керівництва держави перекласти відповідальність за власну управлінську неспроможність на анонімних чиновників тільки сприяли подальшому падінню легітимності влади і формуванню протестного потенціалу в громадській свідомості.

4. *Кардинальне зменшення ролі представницьких структур* – парламенту та місцевих органів самоврядування – в контролі над

виконавчою гілкою влади можна назвати наступною характеристикою моделі державної політики, що аналізується.

Тодішній політичний клас, який визначав державну політику, доклав максимум зусиль для зменшення впливу представницьких органів. Вони втратили свою суб'єктність, перетворившись на придаток адміністративної системи. У Верховній Раді мали реальні шанси бути схваленими тільки законопроекти, підготовлені урядом або більшістю, проекти від опозиційних фракцій до сесійної зали не доходили.

Це вкрай негативно позначилося на якості роботи парламенту. Верховна Рада була перевантажена неякісними популістськими законодавчими ініціативами, реалізація яких не передбачала адекватного ресурсного забезпечення. Зокрема, кількість законів, що вносилися на розгляд Верховної Ради, була у 2013 р. надмірною. Показовою є статистика: за перших півроку роботи Верховної Ради VII скликання депутати зареєстрували 1958 законодавчих ініціатив, і лише 45 із них стали законами [7].

Ствердилася практика брутальних порушень регламенту під час схвалення законів. Це унеможливило прискіпливий розгляд законопроектів, які мали суттєве значення до соціально-економічного розвитку. Як приклад можна навести схвалення Закону «Про Державний бюджет України на 2013 р.», який був ухвалений одним голосуванням, хоча процедурою передбачалося три читання. При цьому сам текст закону не був розданий депутатам. Усе обмежилось тільки виступом голови бюджетного комітету Верховної Ради. Це при тому, що зміст бюджету став предметом обґрунтованої критики як тодішньої опозиції, так і експертів. Ухвалення бюджету на 2013 рік стало своєрідним «рекордом» – депутатській більшості вистачило всього 32 хвилини для голосування за проект закону, який визначав економічний та соціальний розвиток держави.

Зазначені процеси сприяли падінню легітимності вищого представницького органу. Між владою і населенням поступово формувалася прірва, яка згодом і стала причиною виникнення системної політичної кризи.

5. Наступною рисою управлінської моделі, сформованої впродовж 2010–2013 рр., став процес *олігархізації політичної та економічної сфер суспільства*.

Так, за оприлюдненими даними, близько 350 компаній платили 86 % всіх податків і зборів, тоді як з 1,5 млн суб'єктів господарювання збиралося близько 10-12 % податків. За підрахунками журналу «Фокус», серед 200 найбагатших людей України в 2012 році було 6 вищих чиновників, 36 депутатів парламенту та 19 депутатів місцевих рад. Це – майже третина списку багатіїв. За підрахунками журналу «Кореспондент», у 2011 році 25 осіб, які входили до 100 найбагатших людей України, були членами правлячої Партії регіонів. Сукупна капіталізація Партії регіонів у рейтингу «Золотої сотні» становила \$31,1 млрд, водночас сукупні статки «Золотої сотні» в 2011 р. становили \$83,07 млрд. Отже, Партія регіонів мала монопольні переваги щодо рівня капіталізації і залучення великого капіталу, порівняно з іншими політичними суб'єктами [8, с. 41].

Водночас, упродовж 2011–2013 рр. посилювалися суперечності в середовищі олігархічного капіталу. Янукович активно підтримував так звану «сім'ю» – неформальну олігархічну структуру, до якої входили наближені до родини Президента вищі чиновники та бізнесмени. «Сім'я» поступово захоплювала економічні активи, які вже були розподілені між адміністративно-олігархічними кланами. За деякими експертними оцінками соціальні та політичні конфлікти в 2013 р. були викликані прихованою боротьбою так званої «старої» олігархії, яка сформувалася за часи президентства Кучми та Ющенка, проти загрози перерозподілу капіталів на користь Януковича та його «сім'ї».

У політико-управлінській моделі, що сформувалася, корупція стала невід'ємною складовою економічного та політичного життя. Так, за оцінками Федерації роботодавців України, в 2013 р. чиновники отримали понад 160 мільярдів гривень хабарів за корупційними каналами у сфері держзакупівель, органів податкової, митної служби, судової системи, держмонополій, під час експорту зерна, реєстрації оренди земельних ділянок. За оцінками ФРУ, у 2010–2013 роках обсяг корупції в економіці України перевищив 500 мільярдів гривень [9].

Результати функціонування аналізованої моделі державної політики виявилися драматичними для суспільства. Це – неефективна економіка, яку знесилоє корупція, розчароване та розколоте

суспільство, несправедливий перерозподіл матеріальних благ, деградована правляча еліти.

Завдання побудови нової моделі державної політики – новий політичний порядок для українського суспільства.

Нині, коли рухнула порочна політико-управлінська модель, сформована впродовж 2010–2013 рр., з'явилися реальні можливості для масштабних реформ у системі державного управління.

Визначимо основні напрями їх реалізації:

1. Необхідно розпочати процес реального економічного реформування суспільства. Україна дедалі більше перетворюється у відсталу бідну аграрну країну із деградуючою промисловістю. Країна потребує реальних реформ, які в перспективі створили б засади так званого «економічного дива». Політичний клас повинен розглядати необхідність проведення економічних та соціальних реформи не просто як інструмент покращення ситуації в тій чи іншій галузі, а як єдино можливий засіб системного оновлення держави і суспільства.

2. Необхідно розпочати послідовний і цілеспрямований процес деолігархізації економічної і політичної сфер суспільства. Позаяк саме надвелика концентрація ресурсів у декількох олігархічних кланів створювала умови для виникнення кризових соціально-економічних процесів, деолігархізація має перетворитися впродовж певного часу на загальнодержавну ідеологію. Логічно припустити, що тут можливі два напрями її реалізації. Перший – це законодавче обмеження надприбутків вищої бюрократії та великого бізнесу. Зокрема, це боротьба із офшоризацією економіки, демонополізація ринків, дерегуляція бізнесу. Другий – розслідування шляхів отримання олігархією багатства і у разі порушення закону – націоналізація їхніх активів. Очевидно, що цю роботу держава Україна успішно може провести в умовах дієвої підтримки Західних країн.

3. Законодавча оптимізація стосунків між центральною і регіональними владами. Зокрема, це має включати забезпечення прав та інтересів регіонів; гармонійне поєднання вертикальних зв'язків (Київ – регіони) з горизонтальними (зв'язки між регіонами); взаємопроникнення культур і традицій, притаманних тим чи

іншим регіонам; перегляд бюджетної політики на користь територіальних громад.

4. Реалізація політики децентралізації управління, яка, зокрема, має бути спрямована на розширення прав органів місцевого самоврядування із закріпленням додаткових джерел доходу місцевих бюджетів. Головне завдання тут – провести збалансований розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, коли оперативне управління має відійти виконкомам місцевих рад, а за органами державної влади залишаться функції контролю щодо відповідності рішень органів місцевого самоврядування чинному законодавству. Сюди також належать завдання посилення фінансово-економічної автономії регіонів у рамках унітарної держави та необхідність удосконалення системи бюджетних відносин між центром і регіонами.

5. Розвиток громадянського та економічного самоврядування. Надання територіям більш широких повноважень у впровадженні гуманітарної та інформаційної політики.

6. Адміністративно-територіальна реформа, яка передбачає укрупнення районів. Незважаючи на її непопулярність, така реформа вкрай потрібна, позаяк неможлива ефективна реформа місцевого самоврядування без кардинальних змін території районів. Адже добре відомо, що понад 90% сільських рад не здатні виконувати свої повноваження внаслідок хронічного недофінансування;

7. Проведення адміністративної реформи, яка повинна закласти засади унеможливлення монополії однієї політичної сили у системі виконавчої влади. Для цього необхідно на законодавчому рівні заборонити державним службовцям бути членами партій і чітко розмежувати політичні та адміністративні посади в системі управління. Необхідна цілеспрямована робота зі створення професійної державної служби. На керівні посади в системі виконавчої влади повинні призначатися високопрофесійні службовці, кар'єрне просування яких не залежить від політичної кон'юнктури.

8. Також необхідна боротьба проти виявів політичного радикалізму, в тому числі і національного. Бо не секрет, що сепаратистські настрої у Південно-Східному регіоні стали наслідком ескалації радикально-націоналістичних установок.

9. Актуальною залишається потреба створення оптимальної гуманітарної та культурної політики, яка б могла забезпечити

загальнонаціональний діалог. Такий діалог сприяв би взаєморозумінню між населенням різних регіонів, зокрема, унеможливив би виникнення різного роду міжрегіональних фобій на мовному та культурному ґрунті.

1. Докл. див.: Валевський О. Міф «сильної держави» в трансформації українського суспільства / О.Валевський. – Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління: Спеціальний випуск. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2011. – С. 223–229. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2011-1/doc/2/08.pdf

2. Венеціанська комісія: Парламентські вибори мають відбутися в 2011 році: (документ) // Главком. — 21.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/print/articles/2452.html>

3. Зокрема, слід вказати такі документи: Указ Президента України № 1085/2010, 09.12.2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>; Указ Президента України № 1199/2010, 24.12.2010 р. «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст.385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>; Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 17.03.2011 № 3656 VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3165-17>.

4. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

5. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF>

6. Сидоренко С. Реформенное безобразие // Газета «Коммерсантъ Украина», № 5 от 18.01.2013 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2106596>

7. За півроку роботи Ради з 2 тисяч законопроектів лише 45 стали законами: моніторинг роботи Парламенту / Громадянська мережа «ОПОРА» //

Українська правда. – 2013 р. – 4 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/17/6992417/>

8. Докл. див.: Валецький О. Архетипи українських реформ: від адміністративно-командної до адміністративно-олігархічної моделі /О.Валецький // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління: Спеціальний випуск. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2012. – 312 с.

9. Обсяг корупції у 2010–2013 роках в економіці України / Київська міська організація роботодавців, 13 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmor.kiev.ua/novyny/157-obsiah-koruptsii-u-2010-2013-rokakh-v-ekonomitsi-ukrainy-perevyshchuv-500-miliardiv-hryven>