

УДК 35:342.26:316.3(477)

І. Динник

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

Здійснено теоретико-методологічний аналіз сучасних проблем побудови ефективної держави в Україні. Ідентифіковано основні концептуальні підходи щодо розуміння проблемних аспектів функціонування Української держави. Визначено основні пріоритети утвердження принципів побудови ефективної держави у контексті реалізації системних реформ в Україні.

Ключові слова: ефективна держава, громадянське суспільство, системні реформи, адміністративна реформа, міжнародна інтеграція, демократія.

Сучасний стан розбудови державності в Україні пов'язується з посиленням ролі інтелектуального потенціалу суспільства, що стає визначальною рушійною силою у процесі розбудови економічної, політичної та правової сфери життєдіяльності суспільства. Процес функціонування державно-правових інституцій в Україні знаходиться в умовах трансформації багатьох сфер життєдіяльності суспільства. Це пояснюється поглибленням світових тенденцій глобалізації та міжнародної інтеграції, з одного боку, та внутрішніми національними особливостями становлення політичних і економічних традицій розвитку держави – з іншого.

Протягом 20 років Україна намагається побудувати соціальну та правову державу. Декларація про державний суверенітет України (1990 р.) та Конституція України (1996 р.) заклали основні принципи розбудови такої держави. Соціально-правові та інші цінності, що закріплені у вищезгаданих документах, є своєрідним еталоном, метою, на яку орієнтується держава у своєму інституційному розвитку. Так, за період незалежності, з метою наближення України до високорозвинених цивілізованих європейських країн із високим рівнем життя, соціально-правовою стабільністю, культурою і демократією, були проголошені чисельні програми і концепції реформування державно-правової сфери, зокрема Концепція судово-правової реформи в Україні” (1992 р.), Концепція соціального забезпечення населення України (1993 р.), Концепція розвитку законодавства України на 1997 – 2001 рр. (1997 р.), Концепція адміністративної реформи в Україні (1998 р.), Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (1999, 2002 рр.), Програма розвитку законодавства до 2002 р. (1999 р.), Стратегія економічного та соціального розвитку України шляхом європейської інтеграції на 2004 – 2015 рр. (2004 р.), Концепція розвитку страхового ринку України до 2010 р. (2005 р.), Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні (2006 р.) та інші; закони та підзаконні нормативні акти, що визначили організацію, повноваження і порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, основи державного та суспільного ладу, проголосили правові засади розбудови інститутів демократії, правові засади гармонізації законодавства України з законодавством країн Європейського Союзу, права та свободи людини і громадянина та їх соціальне, політичне, економічне, культурне призначення в суспільстві. Все це у виразне доцільність детального аналізу теоретико-

методологічних засад побудови ефективної держави в Україні в сучасних умовах суспільного розвитку.

Чисельні програми, концепції, закони та внесені до них зміни і доповнення, нормативно-правові акти уряду та ратифіковані міжнародні документи, напрацьовані і прийняті протягом незалежності, беззаперечно створили ґрунтовну юридичну базу для реалізації принципів та функцій соціальної, правової держави, але, на жаль, більшість ознак зазначеної держави залишаються формальними, без фактичної функціональності яких побудувати соціальну, правову державу неможливо.

Державно-правова реформа, що проводилась і проводиться у радянській та пострадянській періоди не дала очікуваних результатів. Вона повільно просуває українське суспільство на шляху прогресу, не стимулює його економічний, соціальний та духовний потенціал, не сприяє принциповій зміні рівня життя, культури, свободи та безпеки українських громадян, оскільки необміркована і слабка правова політика, поєднана з недосконалою юридичною базою, із державотворчими суперечностями, з нечіткими пріоритетами, призводить до неузгодженості й у здійсненні соціально-економічної, національно-культурної та екологічної політики.

Соціальна, правова держава є результатом генези громадянського суспільства. Громадянське суспільство формує соціальну, правову державу, яка є відносно незалежною від суспільства системою. Громадянське суспільство створює культурний простір для розвитку свободи громадян, на його основі формується правосвідомість та розвивається правова культура, яка має закласти фундаментальні підвалини для утвердження принципів побудови ефективної держави. Українська держава у такому своєму прагненні повинна орієнтуватися на інтереси громадянського суспільства, пам'ятаючи, що конфронтація інтересів держави і громадянського суспільства є показником неефективності державного управління і самого механізму розбудови держави, а відтак про відповідні її показники ефективності не може бути і мови.

Відтак, важливим атрибутом побудови ефективної держави в Україні є пострадянське суспільство (суспільство перехідного типу), яке ще не можна вважати повністю громадянським, оскільки воно ще перебуває в умовах формування. На сьогодні все одно ще немає належних підстав стверджувати про самодостатні ознаки громадянського суспільства в Україні, радше маємо залишки того, що сформувалося в епоху Майдану, це навіть не ознаки, а якісь кволі паростки, які ще не здобули належної соціальної генези, а тому не можуть створити фундаментальну основу побудови ефективної держави.

З огляду на це, на сьогодні Україна має стати країною, в якій громадянське суспільство було б органічною основою, що чітко синхронізувалося б із структурою з ментальності населення. На це є кілька причин, основна – та, що Україна поки що залишається експериментальною державою, “сьогодні її можна назвати полігоном, який вміщує в собі все антагоністичне, немає пріоритету Людини ні в чому, найгірше – що лівову частку населення становлять пересічні громадяни, життєвий простір і порядок денний яких становить дорога з дому, на роботу і в супермаркет. Не може зростати громадянське суспільство в країні, де обиватель не виявляє потуг бути Громадянином, вливати в себе не утилітарні, а глибокі духовні, культурні, соціальні та правові цінності, які творять ідентичність [1]. Саме тому розбудова громадянського суспільства та соціальної, правової держави для України мають

стати її стратегічною метою, особливого значення це набуває на шляху просування України у європейській та світовий простір, наближення до європейських стандартів демократії.

Метою статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз сучасних проблем побудови ефективної держави в Україні. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення таких завдань, як: ідентифікація основних концептуальних підходів щодо розуміння проблемних аспектів функціонування Української держави, визначення основних пріоритетів утвердження принципів побудови ефективної держави у контексті реалізації системних реформ в Україні.

Більшість дослідницьких підходів у контексті аналізу основних аспектів побудови ефективної держави в Україні виходять із обґрунтування доцільності запровадження адміністративної реформи як її стратегічної складової функціонування в сучасних умовах суспільного розвитку. Відтак, на думку В. Авер'янова, адміністративна реформа “повинна ґрунтуватися на докорінному та змістовному переосмисленні ролі держави як ефективного інституту у формі конкретних законодавчих актів усієї ідеології виконавчої влади й державного адміністрування: прагнення радикально змінити стару ідеологію шляхом запровадження нової – людиноцентристської – основне завдання та єдиний можливий шлях реального запровадження принципу верховенства права у сфері виконавчої влади... Такій зміні державної ідеології має сприяти насамперед посилення орієнтації виконавчої влади на діяльність із надання адміністративних послуг, яка повніше відповідає ідеології служіння держави інтересам людини” [2].

На нашу думку, ефективна держава у своєму розвитку має ґрунтуватись на реальності запровадження державно-правової реформи, важливою складовою якої має стати судова реформа, яка має вирішити три основні завдання у контексті забезпечення ефективності її функціонування. По-перше, це запровадження прозорого механізму призначення суддів, що звільнить їх від залежності; по-друге, усунення можливості політичного тиску на суди; по-третє, можливість поставити правову систему під контроль громадянського суспільства. При цьому особливо необхідно наголосити на тому, що судова система має складатися з високоосвічених, непідкупних фахівців та високопрофесійних правничих асоціацій, які викриватимуть випадки неетичної поведінки з боку суддів і тиску на суди, апелюватимуть до преси. Суди й судді мусять поліпшувати організацію своєї роботи, підвищувати рівень культури судових процесів, виявляти принциповість і непримиренність до будь-яких порушень законності та правопорядку [3].

У сфері здійснення адміністративної реформи нагальною є необхідність вирішення найбільш актуальних і складних проблем державного управління. Зокрема, особливу занепокоєність викликає повільність процесу демократизації та гуманізації взаємовідносин органів виконавчої влади з громадянами. Як відомо, вільне і ефективне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Відтак права людини мають стати не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних у сфері державного управління перетворень, а їх найголовнішою метою, яка повинна принципово змінити історичну парадигму відносин між державою і людиною.

У контексті побудови ефективної держави Україні потрібна чітка, цілеспрямована, прозора і дієва соціальна політика. Ефективною соціальною політикою на сучасному етапі є політика, яка дає як економічний, так і соціальний ефект. А соціальною є держава, яка враховує, що економічна ефективність – не

самоціль, а засіб для задоволення матеріальних і духовних потреб своїх громадян. Доцільно відзначити, що без забезпечення державних гарантій у сфері охорони здоров'я, зокрема безоплатної медичної допомоги (ст. 49 Конституції України) на засадах соціальної рівності і доступності незалежно від віку, статі, стану здоров'я, за рахунок бюджетних коштів соціальна політика знаходиться у критичній ситуації, що потребує рішучих дій з боку держави. В Україні за часів незалежності була здійснена низка важливих соціально-економічних реформ, але вони не призвели до належного модернізаційно-реформаційного оновлення системи охорони здоров'я. Успішне перетворення та реформування охорони здоров'я потребує гнучкої та ефективної системи управління й фінансування галузі. Так, процес реформування нинішньої системи медичного забезпечення за своєю суттю має бути системним і комплексним, повинен ґрунтуватися на єдиному підході до реформи [4]. Здоров'я народу – це найбільша суспільна цінність, що значною мірою впливає на процеси економічного, соціального і культурного розвитку країни, важливий соціальний критерій добробуту суспільства, а відтак стратегічний показник побудови ефективної держави.

Найважливішою і найскладнішою реформою за весь період незалежності України, але яка впливає на ефективність її функціонування є *пенсійна реформа*. Необхідність і складність її проведення пояснюється тим, що радянська система, яка залишилась нам у спадок, вичерпала свої можливості і ресурси, виявилася нездатною, в умовах ринкових відносин, гарантувати людям не те, що гідного, але навіть мінімального рівня життя на схилі віку. Оскільки нинішні пенсійні виплати більшості громадян не можуть їх захистити від бідності. Влучно про необхідність проведення пенсійної реформи висловлюється експерт Інституту міжнародної економіки імені Пітерсона, що у Вашингтоні, доктор економічних наук Н. Холод: “В Україні про проведення пенсійної реформи говорили роками, однак жодних реальних кроків у цьому напрямку зроблено не було. У проведенні пенсійної реформи, як багатьох інших, Україна суттєво відстає від наших сусідів, які ці реформи провели наприкінці 1990-х – початку 2000-х років” [5].

У контексті побудови ефективної держави в Україні на сучасному етапі її розвитку постає питання захисту прав та свобод громадян. З моменту проголошення Декларації про державний суверенітет від 16.07.1990 р., Акта проголошення Незалежності України від 24.08.1991 р. та Конституції України від 28.06.1996 р. економічною основою правової держави є виробничі відносини, що базуються на багатокладності, на різних формах власності, як рівноправних і однаковою мірою захищених юридично. У правовій державі власність належить безпосередньо виробникам і споживачам матеріальних благ; індивідуальний виробник виступає як власник продуктів своєї особистої праці. Соціальну основу правової держави утворює саморегулююче цивільне суспільство, що поєднує вільних громадян – носіїв суспільного прогресу.

У центрі уваги такої держави знаходяться люди та їхні інтереси. Через систему соціальних інститутів, суспільних зв'язків створюються необхідні умови для реалізації кожним громадянином своїх творчих, трудових можливостей, забезпечується плюралізм думок, особистості права і волі. Моральну основу правової держави утворюють загальнолюдські принципи гуманізму та справедливості, рівності та свободи особи. Конкретно це виражається у демократичних методах державного управління, справедливості і правосуддя, у пріоритеті прав і свобод особи у взаємних із державою, захисту прав меншості,

терпимості до різних релігійних світоглядів. Сучасна держава – це ринкова держава. Суть ринкової економіки полягає у вільному товарообміні, визнанні непорушності приватної власності і законних інтересах власника, волі праці і приватного підприємця.

Ринкові відносини розвиваються тим краще, чим менше держава обмежує волю учасників цих відносин. Однак є такі сфери громадського життя, які не можуть бути передані у владу приватних інтересів, а саме: бюджетна сфера; охорона громадського правопорядку і боротьба зі злочинністю (організація і підтримка міліції, судів, оборона країни тощо). Є також категорія населення, яка не може бути учасниками ринкових відносин – діти, інваліди, люди похилого віку. В інтересах цих категорій людей, а також з метою змісту бюджетної сфери виробництва, держава втручається в ринкові відносини, перерозподіляючи доходи від найбільш заможних категорій населення до менш заможних і вилучення засобів на поповнення держбюджету. Таким чином, ефективна економічна функція держави виражається у виборі і координації державою стратегічних напрямів розвитку економіки країни в найбільш оптимальному режимі.

Маючи класичну конституцію і інші правові акти, які розкривають, становлять передумови для утвердження принципів ефективності держави, вони, на жаль, не працюють у повному обсязі. Україна в правовому значенні безперечно є правовою державою, де з огляду на ринкову економіку виникли такі поняття: “підприємець”, “приватна власність” тощо. Вказані поняття на сучасному етапі відображають суть конкретних відносин, які показують становище особи, юридичної особи з поширенням корпоративних прав та їхньої ролі в суспільстві. Але ми не звертаємо уваги на те, що для забезпечення виконання кожної норми права, крім юридичного поняття, як такої, потрібні економічні компоненти. Якби не були в юридичному аспекті прийняті класичні нормативні акти, що відображають конкретне явище, – вони без забезпечення бюджетних коштів не будуть працювати за призначенням. Тому для прийняття бюджетів потрібен комплексний підхід прийняття нормативних актів, які б: по-перше, забезпечували виконання самого бюджету; по-друге, виконання вимог основних законів, галузевих нормативно-правових актів та інших актів, які відображають певних відносин.

У контексті вироблення новітньої методології побудови ефективної держави в Україні все більше дослідників звертають свою увагу на структурні фактори демократизації як певні конкретні процедури й політичні рішення, що здійснюються політичними силами, їх послідовність і взаємообумовленість, вибір політичними лідерами тактики, які ініціюють демократизацію, значно важливіші для її долі, ніж існування чи відсутність передумов демократії. Взаємодія конкретних еліт їхній свідомий вибір у процесі політичного вибору організаційних форм та інститутів нового політичного устрою відрізняє демократію як цивілізований спосіб вирішення конфліктів від інших політичних систем.

Пошук феномена утвердження демократії полягає в усвідомленні його багатofакторності, коли утвердження формальних демократичних інститутів і процедур зовсім не гарантує, що відбудеться процес переходу до демократії. Складнішим є другий етап, значно менше розкритий у науковій літературі – етап консолідації демократії як важливого атрибуту побудови ефективної держави. Для цього є об'єктивні причини, тому що цим етапом не завжди завершується перехід до демократії. Серед чинників консолідації демократії виокремлюють:

- наявність громадського суспільства (неполітичної, недержавної сфери життя людей взаємодії держави з незалежними суспільними групами та об'єднаннями;
- наявність політичного суспільства з демократичними процедурами та інститутами;
- соціальну, правову державу;
- систему реального забезпечення прав і свобод особи;
- наявність ефективної системи стримувань та противаг гілок влади, ефективного державного апарату.

XXI ст. характеризуватиметься розвитком інформаційних технологій, що є по суті глобальною інформаційною революцією, яка, на думку фахівців, у кілька разів перевершує промислову революцію XIX ст. і науково-технічну – XX ст. На сьогодні спостерігаються значні зміни в житті людства, пов'язані з формуванням інформаційного, постіндустріального суспільства. Розвиток глобальних інформаційних мереж і систем відкриває не лише технічні, але й економічні можливості об'єднати інформаційні ресурси людської цивілізації, забезпечити широкий доступ до них. Унаслідок таких процесів змінюється економіка, народжуються нові форми організації виробництва та управління; новим змістом наповнюються професії, змінюється тип трудових відносин. Збільшуються шанси розвитку малого та середнього бізнесу. Розвиток соціально-економічної сфери у XXI ст. характеризується істотними змінами, зменшується частка матеріальної і, відповідно, збільшується частка нематеріальної сфери, постійно оновлюються та швидко впроваджуються у виробництво нові технології; збільшується випуск наукової продукції; швидкими темпами розвиваються інформатика і телекомунікації; посилюється увага до менеджменту та вдосконалення системи організації й управління всіма сферами життєдіяльності суспільства. Інакше кажучи, нині створюються передумови підвищення ефективності виробництва, економії ресурсів, переходу до стійкого розвитку [6]. Все це у сукупності має впливати на становлення новітньої методології побудови ефективної держави в Україні.

Наступним, найважливішим, завданням побудови ефективної держави є етап втілення принципів і норм Конституції та законів України у життя суспільства і держави, кожної конкретної людини. Проте ідеальне далеко не завжди збігається з реальністю, адже від дня прийняття Основного закону, не зникають значні суперечності між продекларованими нормами та реальною можливістю і бажаннями їхнього втілення. Так, О. Скрипнюк, наголошує, що “хоч би якими досягненнями пишалась Україна в тій чи іншій сфері державного управління, але допоки вона не забезпечуватиме реалізації таких принципів, як верховенство права, законність, пріоритет прав людини та громадянина, реальність прав і свобод людини, поділ державної влади тощо, доти вона не зможе претендувати на те, щоб об'єктивно називатися правовою державою” [7].

Таким чином, здійснений нами аналіз сучасних проблем побудови ефективної держави в Україні дав змогу ідентифікувати основні концептуальні підходи щодо розуміння проблемних аспектів функціонування Української держави, визначити основні пріоритети твердження принципів побудови ефективної держави у контексті реалізації системних реформ в Україні. Такий контекст і розуміння окресленої проблематики закладає передумови для подальшого аналізу технологічних принципів побудови ефективної держави, що з необхідністю має стати пріоритетом для науки державного управління у її подальших методологічних розвідках.

Література

1. Дроздов О. Імпульс для громадянського суспільства / О. Дроздов // День. Суспільство [Текст]. — 2011. — № 4/5. — 14–15 січ.
2. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Б. Авер'янов // Право України [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 73, 74.
3. Мудрак І. Концепція національного кримінально-процесуального судочинства в контексті судово-правової реформи / І. Мудрак // Віче [Електронний ресурс]. — 2010. — № 22. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2286>.
4. Рудень В. В. Передумови запровадження обов'язкового медичного страхування / Рудень В. В., Сидорчук О. М. // Фінанси України [Текст]. — 2006. — № 10. — С. 71–73.
5. Холод Н. Про пенсійну реформу в Україні / Н. Холод // Новини голосу Америки, 16 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukrainian.voanews.com/content/kholod_azarov_112013029/237393.html.
6. Кривов В. Економіко-правові важелі розбудови нашої держави на сучасному етапі / В. Кривов // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. — № 5. — 2009. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3220>.
7. Скрипнюк О. Правова держава в Україні: питання теорії і практика реалізації / О. Скрипнюк // Віче [Текст]. — 2010. — № 18 (279). — С. 8.

I. Dynnyk

CONTEMPORARY PROBLEMS OF EFFECTIVE STATE BUILDING IN UKRAINE

The theoretical and methodological analysis of contemporary problems of building an effective state in Ukraine is made. The basic conceptual approaches to understanding problematic aspects of functioning of the Ukrainian state are identified. The main priorities for upholding principles of building an effective state in the context of systemic reforms in Ukraine are identified.

Key words: effective state, civil society, system reforms, administrative reform, international integration, democracy.