

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

MODERN CHALLENGES IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

V. Berezhnyy

Annotation

Difficulties and challenges in the system of public administration in Ukraine during the process of its modernization are considered. The author emphasizes on the complex of socio-political, socio-economic and socio-cultural risks of modern development. Forenamed risks include: the global financial and economic crisis, socio-political instability, lack of resources and capital, technological backwardness, depopulation, the commercialization of culture, increasing corruption, natural and technological disasters.

Keywords: public administration, Ukraine, system of public administration, modernization, corruption, financial crisis, depopulation.

Бережной Вячеслав Алексеевич

*Харьковский региональный институт
государственного управления
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины*

Аннотация

В статье автор рассматривает трудности и вызовы, стоящие перед системой публичного управления в Украине в процессе ее модернизации. Акцентируется внимание на комплексе социально-политических, социально-экономических и социально-культурных рисков современного развития. К вышеназванным рискам относятся: мировой финансово-экономический кризис, социально-политическая нестабильность, дефицит ресурсов и капиталов, технологическое отставание, депопуляция населения, коммерциализация культуры, рост коррупции, техногенные и природные катастрофы.

Ключевые слова:

Публичное управление, Украина, система государственного управления, модернизация, коррупция, финансовый кризис, депопуляция.

Реформы системы государственного управления и направления ее модернизации, реализуемые в течение последних двадцати лет, не были какими-то уникальными и исключительными, характерными только для Украины. Они отражали во многом общие тенденции реформирования, характерные для бывших социалистических стран, которые проводились одновременно с изменением политического строя, экономической модели хозяйствования и требовали создания, укрепления, повышения эффективности новой системы государственного управления.

Однако стоит отметить, что модернизация системы государственного управления, которая реализуется в Украине, имеет двойственный, противоречивый и непоследовательный характер. Двойственность и противоречивость украинской модернизации государственного управления вытекает из объективного противоречия, которое сложилось из двух сложно совместимых между собой исторических императивов развития.

С одной стороны, необходимость проведения либеральных реформ высвобождающих социальную энергию, инициативу и предприимчивость основных социальных субъектов общественного развития, с другой – важность централизации, сохранения "сильного государства", способного реализовать эти реформы, сохранить обще-

ственный порядок и социальную стабильность в социально расслоенном обществе.

Между тем, становление Украины как европейского государства обуславливает потребность продолжения проведения ряда реформ, в том числе, и в сфере публичного управления. Невысокий уровень эффективности управления социально-экономическими процессами, неудовлетворительное качество управленческих услуг, неэффективное использование средств налогоплательщиков, низкий уровень доверия населения к органам государственной власти являются теми факторами, которые определяют необходимость совершенствования системы публичного управления в Украине.

При этом целесообразно воспользоваться опытом реформирования публичного управления в других странах, что позволит как исследовать лучшие мировые практики в этой сфере и определить перспективы их дальнейшей адаптации к отечественным условиям, так и позволит избежать некоторых негативных последствий реорганизации системы управления на "отечественной почве".

При этом стоит отметить, что проводя реформы системы публичного управления, следует учитывать как внешние, так и внутренние факторы. Ведь в последние

годы развитие украинского государства и общества подвергалось влиянию целой совокупности факторов, которые носили как глобальный, международный, так и внутренний характер.

Важную роль здесь играли мировой экономической кризис и глобальная нестабильность в целом. Наряду с этим, в стране развивались внутренние процессы, многие из которых по своей сути стали серьезными вызовами системе государственного управления и не способствовали поступательному развитию общества. Социальные, политические, экономические вызовы, с которыми столкнулось украинское государство на современном этапе, в значительной степени характерны также для многих других стран мира, поэтому поиск адекватных ответов на них следует осуществлять с учетом глобальных мировых тенденций. В то же время многие проблемы обусловлены особенностями исторического развития государства, спецификой происходящих в обществе процессов, неэффективностью государственного управления, его неспособностью решить существующие противоречия между средствами, методами и ресурсами управления.

Итак, к наиболее актуальным вызовам, стоящим перед государством как субъектом публичного управления, можно отнести следующий комплекс социально-политических, социально-экономических и социально-культурных рисков современного развития:

1. Мировой финансово-экономический кризис.

Из-за того, что финансово-экономические кризисы носят циклический характер (перед кризисом, начавшимся в 2007 году, были кризисы в 1990-х гг., 1980-х гг., 1970-х гг. и др.), за последние годы были наработаны определенные меры и созданы механизмы по выходу различных стран из кризисов, были продуманы способы минимизации их разрушительных для общества последствий. Однако последний финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007 г. в США не имеет аналогов в прошлом и представляет собой новый вид социального и экономического потрясения, когда обвал реального сектора экономической деятельности связан с раздуванием "мыльных пузырей" финансового рынка, созданием виртуальных финансовых пирамид, которые могут обрушиться в любой момент.

Рецептов реального выхода из кризиса, затянувшегося на несколько лет, мировое сообщество пока не нашло. Указанное обуславливает необходимость на уровне каждой страны искать собственные мероприятия модернизации экономики и системы публичного управления, создание системы надежных амортизаторов и стабилизаторов устойчивости развития финансового и экономического сектора.

2. Социально-политическая нестабильность.

В течение последних нескольких лет отмечается рост протестной активности населения в различных странах мира, что уже привело к нескольким революциям и свержению существующих политических режимов в Египте, Тунисе, Ливии, массовым протестам в Турции и т.д. На смену национально-освободительному движению, характерному для XX в. и направленному против засилья транснациональных корпораций, колониальной и постколониальной зависимости, пришли новые формы борьбы различных групп и слоев населения за свои права. В силу неразвитости социально-политических механизмов легитимного выражения своих интересов и реализации законных прав, нередко эти формы проявления протестных настроений носят экстремальный характер, выходят за рамки правового регулирования. Угрозу для социально-политической стабильности имеют также так называемые террористические сети, радикальные религиозные группировки, дестабилизирующие политическую ситуацию, и провоцирующие граждан к вооруженной борьбе. Многие государства, которые столкнулись с этими вызовами, оказались не готовы к такому развитию событий и не смогли найти на них своевременные и адекватные ответы. Именно поэтому важной задачей реформирования публичного управления является создание необходимых механизмов поддержания социально-политической стабильности в условиях роста социальной напряженности и конфликтов, характерных для современного общества.

3. Дефицит ресурсов и капиталов и усиление борьбы за их владение.

В последние годы наблюдается тенденция дальнейшего обострения борьбы за ресурсы и капиталы. Особенностью современного мирового развития является глобальный передел ресурсов как между различными государствами, в пользу экономически и технологически более мощных стран, так и между государством и корпоративным бизнесом, и различными бизнес-структурами, представляющими национальный и транснациональный капитал. Особое значение в современных условиях приобретают не столько материальные и природные, сколько человеческие и технологические ресурсы, позволяющие более полно и эффективно реализовать потенциал общего развития страны. Для стран с развитой финансово-экономической системой отличительной становится экспансия своих капиталов и формирование части экономики за пределами национальных границ (США, Великобритания, Япония), путем использования природных и человеческих ресурсов других государств. Для стран с менее развитыми политико-экономическими и социальными условиями, а также стран с преимущественно сырьевой экономикой, зависящих от зарубежных инвесторов, характерно не только "бегство капитала", но и утечка

хорошо подготовленных и высокопрофессиональных специалистов за границу или в транснациональные компании.

Особую тревогу вызывает тот факт, что значительная часть природных, материальных и людских ресурсов, находящихся на территории государства, благодаря использованию оффшорных схем ведения бизнеса начинают работать на развитие других стран. Такое положение приводит к недофинансированию национальной экономики и социальной сферы технологически отсталого государства и представляет серьезную опасность для его дальнейшего социально-экономического развития.

Возникает эффект "транзитной экономики", заключающийся в том, что страны, которые находятся в трансформационном состоянии, не имея финансово устойчивой экономики, встраиваясь в технологические цепочки глобальной финансово-экономической системы, подвергают себя риску вечного отставания от наиболее развитых стран и превращения в их сырьевой придаток. Основные зоны развития и точки роста располагаются за пределами стран "транзитной экономики", а последние обречены на социально-экономическое отставание и догоняющее развитие. В этой связи особую актуальность для Украины приобретают вопросы разработки современной промышленной политики, основанной на инновациях, и финансово-экономической стратегии развития, которые позволили бы переломить ситуацию и добиться лидерских позиций в определенной сфере мирового разделения труда.

4. Технологическое отставание, деградация науки.

Несмотря на признанные достижения нашей страны в области фундаментальных наук, слабым звеном отечественного производства по-прежнему остается технологический комплекс, предназначенный для реализации уникальных знаний в новых видах продукции.

Технологическое отставание тормозит выход отечественной промышленной и сельскохозяйственной продукции на внутренний и мировой рынок. Потеря потребительских свойств отечественными промышленными товарами и услугами показывают слабость государства, неспособного в современных условиях решать насущные задачи, стоящие перед страной, согласовывать интересы науки, промышленности, бизнеса, общества.

Во всем мире локомотивом социально-экономического развития служат современные технологии, инновации, которые позволяют выйти стране на новый качественный уровень социального и технического прогресса. Технологическое отставание Украины от мировых лидеров не просто большое, но и продолжает постоянно уве-

личиваться, отодвигая страну на периферию мирового развития.

При этом продолжают развиваться сценарии, связанные с дефицитом современных научно-технических кадров, способных оперировать научной и практической информацией по смежным фундаментальным и прикладным дисциплинам.

Особую тревогу вызывает состояние как высшей школы, с ее ориентацией на коммерциализацию образования, так и системы среднего образования, которое во главу угла поставило не умение самостоятельно решать задачи и проблемы на основе качественной общей подготовки, а знание уже готовых ответов, внесенных в тесты ВНО. Все это может привести к дальнейшему отставанию украинского государства в формировании и реализации человеческого потенциала, который в настоящее время становится ключевым фактором социального, экономического, научно-технического развития любой страны. В этом контексте модернизация государственного управления предполагает выработку адекватной времени политики в сфере науки и образования, развития инноваций.

5. Депопуляция населения, рост миграции.

Важным показателем социального здоровья общества, жизненных сил нации и государства является уровень рождаемости и смертности, социально-демографические характеристики населения, духовное состояние общества. Последние десятилетия в Украине характеризуются систематическим уменьшением абсолютной численности населения [4]. Причем это происходит не только в Украине, но и во многих других европейских государствах. В настоящее время депопуляция наблюдается в большинстве развитых странах мира и странах СНГ. По прогнозам экспертов ООН, данная тенденция охватит все развитые страны мира, кроме США.

Экономический кризис, экологическая ситуация, социальная напряженность, неуверенность в завтрашнем дне, алкоголизация и наркотизация общества становятся основными факторами депопуляции населения. Депопуляция меняет не только численность населения, но и состав его демографической структуры.

Большинство развитых европейских стран вынуждены компенсировать убыль населения увеличением темпов иммиграции. Такая политика приводит к изменению национального состава населения, разрушению идентичности и самосознания коренных народов, к потере национальных традиций. Усиление влияния других социально-культурных традиций подрывает сложившиеся основы социализации, привносит новые элементы в развитие семейно-родственных отношений, которые часто не вы-

держивают испытания временем и разрушаются.

Депопуляция также может привести к развалу пенсионной системы, что, в свою очередь, создаст острые политические и экономические проблемы. Дефицит трудовых ресурсов обуславливает рост налоговой нагрузки на одного работающего, что отрицательно сказывается на укреплении общего потенциала социально-экономического развития общества. Именно поэтому важной задачей модернизации публичного управления является поиск адекватных ответов на угрозу демографического кризиса, путей сохранения и приумножения жизненной силы и социальной энергии украинской нации.

6. Идеологический и духовный вакуум, коммерциализация культуры и "эрозия" нравственных основ жизни.

Особую угрозу безопасности страны, ее стабильному и поступательному развитию представляют размытые социальные, духовные, нравственные ориентиры жизнедеятельности общества, которые раскалывают его на части, порождают многочисленные политические и социокультурные конфликты, рост экстремизма, национализма, социальную апатию, алкоголизм и наркоманию.

В то же время, несмотря на всю важность развития культуры вообще и национальной культуры в частности, сегодня наблюдается и активно развивается процесс ее коммерциализации и постепенной деградации. Бесследно, из-за отсутствия финансирования, исчезают культурные объекты, доступ ко многим культурным ценностям становится малодоступным для людей с невысокими доходами. Вместо культурного образования, формирования высокой внутренней культуры людей, миссия многих государственных учреждений сферы культуры и искусства свелась к функции предоставления платных культурных услуг. Все это подрывает гуманистический дух украинской культуры, размывает ее духовно-нравственные основы, подрывает социокультурный потенциал общества.

"Разрушена система воспитания, школы и детсады катастрофически недофинансированы, впечатляющие показатели детской беспризорности и подростковой преступности. А если к этому добавить утраченный престиж профессии воспитателя и учителя, остаточный принцип развития учреждений культуры, музеев и библиотек, то критичность ситуации очевидна", – отмечал в своем послании к украинскому народу по случаю 20-летия Декларации о государственном суверенитете Президент Украины В. Янукович [3].

Исходя из этого, одним из приоритетов своей политики он определил формирование обновленной, современной модели культуры и развитие национальной инфраструктуры культурных индустрий.

"Нам не хватает современного менеджмента в этой сфере. Вот где серьезный дефицит молодых, талантливых и образованных менеджеров. Только при этом условии мы сможем обеспечить поддержку трех основных изменений украинской культуры: культура современной украинской идентичности, культура развития, культура свободного времени.

В практическом плане нам необходимо разработать и реализовать комплекс мер, которые обеспечат государственную поддержку отечественных производителей культурных товаров и услуг. Как минимум, нужно принять Закон Украины "О национальном культурном продукте", создать благоприятную среду для инвестиций в сферу культурных индустрий", – говорил Президент. Но такой закон до сих пор не принят.

7. Рост коррупции, отсутствие механизмов общественного контроля деятельности властных структур.

Особую угрозу существованию украинского государства как эффективного инструмента решения социально-экономических задач общественного развития представляет рост масштабов коррупции. Коррупция, как известно, это противозаконная деятельность должностного лица на своем посту, направленная на удовлетворение личных интересов, приносит вред государству, обществу, людям.

В 2012 г. Украина занимала в рейтинге международной организации "Transparency International" 144 место [5]. Причем за последние годы ситуация существенно не улучшилась.

О значимости решения данной проблемы заявил и Президент Украины на заседании Антикоррупционного комитета Украины 8 июня 2011. "Коррупция превратилась в Украине в способ существования бюрократического аппарата и является причиной масштабной тенизации экономики. Она несет угрозу безопасности нашей страны", – заявил Глава государства, добавив, что общество чувствует – эта проблема сейчас решается неэффективно. Коррупцию В. Янукович назвал главным тормозом модернизации страны и политического курса реформ. Самым ужасным он назвал то, что ее распространение получило признаки системности. Свидетельством этого, по определению В. Януковича, стали недополученные инвестиции, отсутствие средств на модернизацию, разбитые дороги, высокие цены на жилье, бедная медицина и образование, устаревшая социальная инфраструктура.

По оценкам Януковича из-за коррупции общество ежегодно теряет около 20 млрд грн, которые не поступили в бюджет. "Коррупционный налог является тяжелым

бременем и ложится в целом на всю экономику государства. Из-за коррупционных сделок в сфере государственных закупок от 10 до 15 % государственного бюджета оседают в карманах чиновников. Это 4–7 млрд дол. А хищения бюджетных средств и стратегических ресурсов страны – земли, недр – стало постоянным в нашем государстве", – подчеркнул Виктор Янукович [1].

Инструменты и механизмы социального контроля над коррупционерами фактически не действуют, что ставит решение проблемы борьбы с коррупцией в плоскость создания новых эффективных институтов общественного и государственного контроля.

8. Экологические, техногенные и природные катастрофы.

Особую опасность, связанную с усложнением техники, ростом значения "человеческого фактора", а в условиях современной Украины еще с изношенностью оборудования и постепенным старением мощной научно-технической базы, доставшейся в наследство от СССР, представляют природные и техногенные катастрофы. По оценкам крупнейшей в мире перестраховочной компании "Swiss Re", экономический ущерб стран мира от техногенных катастроф и природных катаклизмов в 2012 году составил 186 млрд долларов [2]. Сегодня становится очевидным, что ни одна страна по отдельности не сможет справиться с данной угрозой. Большие техногенные аварии (в частности на Чернобыльской АЭС) и природные катаст-

рофы (наводнения в Закарпатье и засухи в южных областях Украины) показали важность межгосударственной кооперации усилий и развития международного сотрудничества в сфере преодоления угроз и минимизации масштабов их последствий.

Таким образом, в качестве серьезных вызовов системе публичного управления может быть рассмотрен целый комплекс социально-экономических, социально-политических, социально-культурных условий и особенностей современного состояния различных сфер общественной жизни, которые ставят под угрозу устойчивое и динамичное развитие страны. Среди них несовершенная структура экономики, ориентированная на экспорт сырья и продуктов низкого уровня переработки, а не продуктов высокого уровня переработки, инноваций, технологий и т.п.; коррупция в органах власти и управления на всех уровнях, деградация науки и образования, технологическая отсталость, идеологический и духовный вакуум, распад нравственных и социальных основ жизнедеятельности общества, потеря социальной и культурной идентичности, рост угрозы техногенных и природных катастроф.

Причем следует признать, что данные проблемы глобального, национального и регионального развития будут актуальны в течение длительного времени, что обуславливает необходимость разработки соответствующих мер со стороны органов государственного управления по их локализации, блокировки, и по возможности скорейшего решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. "Економіка не витримує "корупційного податку" // Урядовий кур'єр. 10.01.01 URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/ekonomika-ne-vitrimuye-korupcijno-podatku/p/> (дата обращения: 09.01.14).
2. Катаклізми-2012 обійшлися світу в \$186 млрд // fakty.ictv.ua: новостной портал. URL: <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1472924> (дата обращения: 09.01.14).
3. Послання Президента України Віктора Януковича до українського народу з нагоди 20-річчя Декларації про державний суверенітет // Офіційний веб-портал Верховної Ради. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0003100-10> (дата обращения: 09.01.14).
4. Чисельність населення: 1990–2012 // Государственный комитет статистики. – URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата обращения: 09.01.14).
5. "The 2012 Corruption Perceptions Index". Результаты исследований об уровне коррупции в мире в 2012 г. // transparency.org: Международное объединение по борьбе с коррупцией. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (дата обращения: 09.01.14).

© В.А. Бережной, [v.berezhnyy@meta.ua], Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

