

Валерій Кочуєв

**Українське суспільство в процесі еволюції
(збірник статей)**

Київ – 2005

Зміст

Вітальне слово від автора

Передмова

РОЗДІЛ ПЕРШИЙ: Проблеми становлення громадянського суспільства і місцеве самоврядування

1. Становлення громадянського суспільства в Україні
2. Розвиток самоврядування – шлях у демократичне суспільство
3. Реалізація потенціалу самоврядування як фактор покращання співпраці бізнесу і влади
4. Проблема розподілу повноважень у контексті реалій громадянського суспільства
5. Чи потрібні зміни в управлінні країною?
6. Статут міста як інструмент розвитку місцевого самоврядування
7. Деякі методологічні принципи реформування українського законодавства
8. Ідеологія партнерства: влада і бізнес
9. Визначальна роль місцевого самоврядування в стабілізації економіки і розвитку підприємництва

РОЗДІЛ ДРУГИЙ: Державна політика: вибір між ринком і централізацією

1. Соціальна або ліберальна держава: проблеми вибору
2. Країна подвійного оподаткування
3. Можливо ли “убедить” бізнес в добропорядчності при уплате налогу
4. В Європу через реприватизацію?
5. Проблеми прийняття господарських рішень в умовах ризику і невизначеності на регіональному і місцевому рівні
6. Філософія бізнесу у реаліях українського суспільства
7. Дорожня карта для народу України
8. Європейський вибір України

Список використаної літератури

Інформація про автора і контактна інформація

Шановні читачі!

Ця книга по суті представляє собою збірник статей написаних і опублікованих автором на протязі останніх 5 років. Кожна з них, як можна побачити, присвячена окремій темі дослідження, актуальність якої, в свою чергу, була підказана часом.

Всі, представлені у цьому збірнику матеріали, об'єднує, тим не менше, головна ідея – становлення і розвиток громадського суспільства і місцевого самоврядування в Україні.

Оскільки автору цих строк у цей період випала щаслива доля працювати у Східноукраїнському регіональному навчальному центрі українсько – американської Програми партнерства громад і безпосередньо щодня опікуватися практичними питаннями розвитку територіальних громад міст і селищ Донбасу, бути активним учасником цього динамічного руху, певна частина спостережень і зроблених на їх основі висновків, з часом оформлялася у відповідні публіцистичні і науково – практичні дослідження. Тобто, все що представлено в цій книжці це, образно кажучи, авторське бачення процесу розвитку ідей та їх реалізації в практиці розбудови місцевого самоврядування, переважно на досвіді міст Донецької і Луганської областей України.

На погляди автора, також, самим позитивним чином вплинуло його активне залучення до громадського руху. Працюючи багато років Головою неурядової неприбуткової громадської організації (Агенція розвитку місцевого самоврядування), мені доводилося приймати участь у самих різних дискусіях, “круглих столах”, форумах і конференціях, коаліціях, головним завданням яких було просування у суспільну свідомість ідей демократії і створення умов для становлення в Україні дійсного громадянського суспільства.

Відображенням цього в збірнику є те, що проблематика місцевого самоврядування, думається цілком природно, дуже тісно перетинається з взаємо уживається з тематикою громадянського суспільства.

Намагаючись у такий спосіб об'єднати низку різнопланових статей, до того ще й написаних у різні періоди, була небезпека і ризик бути звинуваченим у певній непослідовності і фрагментарності. Насправді, порівнюючи різні з представлених матеріалів, Ви, безперечно, знайдете і певні відмінності і побачите модифікацію поглядів автора на ті або інші проблеми. Але так як написано, так воно і бачилося у той самий момент, коли автор сідав за клавіатуру. В цьому випадку можна сказати, що статті відображають не тільки динаміку процесів у визначеній площині, а свідчать й про еволюцію поглядів автора на ті чи інші речі.

Хочу подякувати багатьом своїм колегам і особливо – Валерію Павловичу Рубцову, Володимирі Пархоменку, Петру Мавку, Вадиму Прошку, а також, шанованим мною професіоналам, працюючим на відповідальних посадах в органах місцевого самоврядування міському Голові м. Вугледара Ханіну Віктору Івановичу, м. Артемівська – Реві Олексію Олександровичу, м. Алчевська - Кириченко Миколі Єгоровичу, секретарям міських Рад м. Краматорська - Юрченко Леоніду Олексійовичу, м. Алчевська - Чунихе Миколі Іллічу, керуючим справами макіївського міськвиконкому - Пікуляку Мирославу Йосиповичу, м. Донецька – Денисенко Анні Петрівні, представникам наукової спільноти – академікам НАН України - Макутову Валентину Карловичу, Амоше Олександровичу Івановичу, докторам наук, професорам - Амітану Веніаміну Наумовичу, Губерній Галині Костянтинівні, Богачову Сергію Валентиновичу, кандидатам наук, доцентам – Костенку Ігорю Леонідовичу, Денисову Юрію Дмитровичу(в рамку), представникам громадського сектору – Білецькому Володимирі Степановичу, Ткаченко Сергію Валерієвичу, Єременко Світлані Федорівні, Шашковій Тетяні Іванівні, Кипеню Володимирі Порфіровичу та ще багатьом наших партнерам, які своїми думками і порадами, практичними діями підтримували наші спільні творчі пошуки і значною мірою вплину на формування світогляду автора.

Окрема подяка віце-президенту Фондації Україна – США, директору Інстута демократії ім.П.Орлика пану Маркіяну Білинському, при підтримці якого в Україні було видано

не один десяток науково – популярних видань з питань розвитку української демократії, в тому числі і ця книжка.

Але, попри всі недоліки як кожного окремого дослідження , так і книжки у цілому, з якими Ви обов'язково зустрінетеся читаючи цю книгу, Вам, сподіваюся, жодного разу не прийде на думку сумніватися у відвертості і щирості авторського бажання показати досліджену частину життя таким, яким воно виглядає з позиції радника і консультанта з питань місцевого самоврядування.

Скористатися тими порадами і висновками, або відкинути їх – справа читача.

Сподіваюся, що ця книга стане до нагоди для практичних працівників органів місцевого самоврядування, студентів і аспірантів , інших людей, які професійно займаються проблемами становлення громадського суспільства і місцевого самоврядування в Україні.

Буду щиро вдячний всім, хто відгукнеться на цю публікацію і висловить свої критичні зауваження і побажання.

Валерій Кочуєв

Передмова

В нашому неоднорідному суспільстві вже не перший рік існує вкрай небезпечна і суперечлива ситуація, яку можна охрестити як широкомасштабну гру у демократію, коли на публічному рівні офіційно проголошується прихильність до європейського вибору і визнаних західним світом демократичних цінностей, а на рівні практичних дій і вчинків ця прихильність набуває лише демонстраційну форму.

Прийняті вищим законодавчим органом Закони України, в тому числі і основний з них – Конституція, так і залишилися чимось таким що стоїть над народом, далеко від народу, незрозуміло народом. Натомість, як і у часи славнозвісного соціалістичного минулого, організацією нашого буття і поведінкою керує держава, чиновник, який уособлює на практиці цю державну функцію.

Двозначність ситуації у країні не є чимось привнесеним зовні. Це цілком наше вітчизняне надбання, авторство якому можна цілком справедливо віддати теперішньому керівництву держави. І це – абсолютно природна річ. Бо, хоча ми і віддалилися від нашого автократичного минулого на майже півтора десятиліття, головним чином зробили це формально. Всі атрибути вільного суспільства у нашій країні на сьогодні ніби то є, а насправді, мало що змінилося у реальному вимірі речей, починаючи від того як ми мислимо і сприймаємо існуючу реальність і до того, як ми в житті поводимося.

Значна частина населення дає собі раду в тому, що жити далі у країні з подвійними стандартами – негідно. Але як цивілізованим шляхом позбавитися від цих кайданів демократії мало хто з них уявляє.

Далі, ми спробуємо поступово зануритися в цей кошик проблем і, витягуючи у кожному разі одну з них, крок за кроком просуватися у пошуку відповіді на поставлене питання.

РОЗДІЛ ПЕРШИЙ. Проблеми становлення громадянського суспільства і місце самоврядування.

СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Бюджет держави має бути збалансованим. Скарбниця мусить поповнюватися. Державний борг має бути скороченим. Зарозумілість чиновництва слід стримувати й контролювати (...) Населення мусить заново навчитися працювати замість того, щоб споживати за рахунок державного бюджету”

ЦИЦЕРОН; 55 рік до н.е.

Питання відкритості влади в Україні з часом набуває все більшої актуальності. І це є абсолютно природнім, бо, попри всі негаразди і непорозуміння, влада поступово стає більш публічною і доступною для громадян. Тому на часі повстає питання затвердження цих позитивних зрушень і надання їм необоротного характеру.

Не можна не розуміти, що відкритість – шлях до довіри і залучення громадян до побудови і зміцнення громадянського суспільства, гармонізації і об'єднання інтересів усіх верств населення. Довіра – це тло, на якому будується свідома участь людей у державних справах. Її відсутність, це стіна, яка розмежовує суспільство. Довіра або є, або її немає. Середнього не дано. В цьому сенсі низька довіра, це те ж саме, що і відсутність довіри.[40] Наступним питанням є ступінь відкритості влади перед своїми громадянами. Чи щира і відверта ця сама наша влада. Безперечно, у порівнянні, наприклад, з початковим періодом становлення незалежності, влада усіх рівнів стала більш відкритою до суспільства і на сьогоднішній день можна стверджувати, що в Україні вже утворилася певна система інформаційних контактів влади і народу. Але питання в іншому. Чи ця система відповідає головному – сприянню довіри громадян до влади?

Нажаль позитивної відповіді на це питання ми сьогодні не маємо. Навпаки сьогоднішня ситуація характеризується дуже низькою ступеню довіри громадян до влади. Переважна кількість громадян і загально політичні події у державі про це з наявністю свідчать.

На чому ж у такому разі тримається той вкрай крихкий баланс, що утримує нас від серйозних соціально – політичних потрясінь?

Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 28 травня 2002 року у 24 областях, АР Крим та м. Київ. Опитано 2015 респонденти віком від 18 років. Похибка вибірки – 2,3%. Метод опитування – особисте інтерв'ю.

Таблиця 1. Чи підтримуєте Ви діяльність наступних органів влади? (% опитаних)

	Повністю підтримую	Підтримую окремі заходи	Не підтримую	Важко відповісти
Президент України	9,2	38,2	48,0	4,6
Верховна Рада України	6,4	41,0	41,9	10,7
Уряд України	9,3	43,8	37,9	9,0
Суд в Україні	11,5	33,7	38,3	16,5
Збройні Сили України	28,2	36,9	22,5	12,4
Служба безпеки України	20,7	37,7	25,4	16,2

Органи внутрішніх справ (міліція)	14,2	33,0	44,0	8,8
Органи прокуратури	13,1	31,8	36,4	18,7
Обласні державні адміністрації	12,2	40,6	31,7	15,5
Районні державні адміністрації	10,6	39,6	34,1	15,7
Органи місцевого самоврядування	13,8	39,5	32,6	14,1

Версія перша – родинні стосунки.

Найкращою ілюстрацією цього можуть бути результати виборів. Президент Л. Д. Кучма йшов на свої перші вибори під гаслом збереження сім'ї слов'янських народів. На останніх виборах у Верховну Раду люди віддавали голоси тим особистостям, яких вони знають. Підкреслюємо. Спрацював принцип приналежності до свого міста, регіону, а не політична орієнтація кандидата. Люди й досі керуються правилом віддавати перевагу своїм. Більшість людей рахує так - "Може він (чи вона) і не краще за інших, але він (або вона) – свій". Тобто підсвідомо ми довіряємо владу "своїм" і з християнським примиренням і терплячістю спостерігаємо – а що ж воно буде далі, може нам все ж таки поталанить і наші сподівання все ж таки виправдяться.

Версія друга – патологічна обережність.

Дуже тісно пов'язана з першою. Краще сидіти тихо і мовчати, аби не втратити хоча б того мінімуму який ми поки що маємо. Людей безумовно хвилюють і проблеми політичної стабільності, і корупції, і моральності. Але у першу чергу їх непокоять їх власні проблеми: стан власного здоров'я матеріальні злидні, якість комунальних послуг, інше. Своє занепокоєння вони у більшості намагаються тримати в собі. На питання: "Чи ви згодні б будь у якій формі протесту висловлювати своє незадоволення?", переважна більшість відповідає "ні". [34,39]

Версія третя - спадщина.

По значенню її можна поставити й першою. Справа в тому, що по суті, соціальна структура суспільства зазнала досить незначних змін. "Кадри, які вирішували Все" й сьогодні стоять у керма. Мова не про персональний склад, як зараз їх прийнято називати, VIP – персон (колись це називалося номенклатура). Конкретні люди приходять і йдуть. Успадковуються посади, кабінети, методи роботи.

Переважна ж частина населення, як і за радянські часи, продовжує виконувати свою функціональну роль як постачальника робочої сили для суспільного виробництва. Почесним правом цієї частини людей було лише працювати. Політика держави зводилася до підтримки споживання армії робітників лише на рівні мінімальних потреб. Ця норма час від часу підлягала корекції. Але на практиці, навіть в умовах підвищення заробітної плати окремим категоріям працівників, товарний дефіцит зводив таке підвищення нанівець. Надлишок грошей, чи "заощадження громадян" через систему Ощадбанку знов потрапляли до державного кошику. Справно боролася з "споживчими настроями" і "проявами буржуазної моралі" і система державно-партійної пропаганди і агітації. Насамкінець, за «моральним обликом советского человека» цілодобово стежили КДБ, прокуратура, міліція. Таким чином, процес формування "людини нової формації" був по суті нічим іншим як широкомасштабна акція держави спрямована на відсторонення народних мас від публічної влади і політики. І треба визнати, що її результати й досі відчуються на теренах колишнього СРСР. Питома вага інертної маси в українському суспільстві залишається надто великою.

Безумовно, у нашому суспільстві представлено і “середній клас”. Але його місце і потенціал поки що дуже слабкі щоб зайняти лідируючі позиції у соціально-політичному процесі.[21]

Отже синтезуючи портрет нашого співвітчизника, не можна не побачити таких характерних його рис, як:

- дуже чутлива і довірлива людина;
- занадто обережна і консервативно налаштована до усіякого ризику;
- не вибаглива, погоджується на компроміси, вважає за краще “тримати синицю у руці, ніж лелеку в небі”.

Всі ці характеристики мають місце лише у “стандартних умовах”. У разі, коли довіра і толерантність людей експлуатуються владою надмірно стримана глибоко у душах енергія протесту може вилитися назовні. У екстремальній ситуації утримуючи чинники втрачають своє безумовне значення.

Таким чином, якщо влада зацікавлена у становленні і розвитку громадянського суспільства і стабільності у державі, вона має рішуче і послідовно позбавлятися від анахронізмів адміністративно-командного стилю управління, йти на відкритий діалог з своїми громадянами, намагаючись зробити свою діяльність зрозумілою і прозорою для суспільства.

Безумовно, найбільш тяжкою хворобою “владних структур” було і залишається нехтування правами і свободами громадян, нормативно закріпленими в Конституції і поточному законодавстві України. Немає більш обтяжливого гріха, у першу чергу для посадової особи, ніж використовувати довіру виборців для власного збагачення чи якихось інших кар’єрних дивідендів. В чому це проявляється. Приймаючи якесь управлінське рішення посадова особа власно, на свій розсуд вирішує сакраментальне питання – “Хто правий?” Філософи вже декілька століть тому описали цей феномен. Бюрократія всюди і завжди ототожнює себе з державою і це є однією з аргументацій щодо власної монополії захищати державні інтереси. Все що знаходиться поруч або за межами її влади і компетенції вона розглядає як небезпеку державності і визнає антидержавницьким з відповідною реакцією до цього. Таким чином, любе рішення чиновника може бути обгрунтовано державницькими інтересами.

Не маємо права огульно стверджувати, що у всіх випадках, коли з тих чи інших поважних причин допускається якесь виключення з правил, чи надаються якісь тимчасові або обмеженого характеру пільги, допускаються зловживання. Але з моменту надання першого якогось, не має значення якого, послаблення, починає правити бал вже не закон а прецедент. Наприклад, Статтею 8 Житлового кодексу України від 30.06.83 р. N 5464-Х (5464-10) визначається порядок переведення жилих будинків і жилих приміщень у нежилі. Переведення придатних для проживання жилих будинків і жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду в нежилі, *як правило, не допускається.*

У виняткових випадках переведення жилих будинків і жилих приміщень у нежилі може здійснюватися за рішенням органів, зазначених у частині другій ст.7 цього Кодексу (5464-10), а саме - переведення жилих приміщень у нежилі може здійснюватися за рішенням виконавчого комітету обласної, міської ради. А тепер подивіться на обличчя наших центральних вулиць і задайтеся питанням, чи не перевищує кількість, так званих винятків, загальне правило? Та чи взагалі, таке правило ще існує?

Придивіться уважніше до нашого законодавства і ви неодноразово побачите, що у такий спосіб законодавець з самого початку заклав у норму потенційну і абсолютно чинну можливість звести нанівець саму цю норму. Тобто, як кажуть люди – “Закон не дишло...”.

З цього моменту перестає діяти законне право і починається ручне управління. Закон втрачає свій первинний зміст і у справу вступає “людський фактор”, який, як відомо, має право на помилку.

Останнім часом, нажаль, ми майже чи не кожний день дізнаємося по техногенні катастрофи і людські втрати на теренах України. І кожного разу серед факторів, спричинених

вши ту чи іншу катастрофу, урядова комісія відзначає “людський фактор”. По наслідках розслідувань, як правило, винних осіб звільняють з посад. На їх місце призначають інших. Держава виділяє з центрального бюджету потерпілим якісь компенсаційні кошти, а також кошти на ліквідацію такої катастрофи. На цьому “рішучі дії” і закінчуються. І, далі, вже “нові керівники” включаються у похід по заведеному колу. І так кожного разу. Від авралу до авралу.

Але дозвольте запитати, звідки беруться ці компенсаційні кошти. Може держава самотужки, ну як би так сказати, “генерує” у своїх чиновних кабінетах ці кошти. Так ні. Чиновники ніколи і нічого не виробляють. Їх місце поза межами реальної економіки. Вони мають лише ефективно розпоряджатися тим, що напрацьовано виробничою частиною суспільства. Підкреслюємо, розпоряджатися в інтересах всього суспільства, приймати рішення згідно чинного законодавства, а не так, як диктують обставини. Чому хтось має монопольне право вирішувати чиї грішки покривати за зароблені народом кошти, а інші мають від цього страждати.

Нехай ті, хто має право розпоряджатися від імені держави майном і коштами, відповідають за свої рішення власним гаманцем, власним майном.

Ще одне досить суперечливе питання. Хто платить за “добročинність” державних мужів, які, припускаємо, що дійсно з добročинних мотивацій, надають комусь (у даному випадку не має значення це стихійне лихо, техногенна катастрофа, чи святкування з приводу ...) безкоштовну допомогу. Дивно читати і чути, що такі і такі ЗАТ чи ВАТ, чи ООО безкоштовно передали, чи безкоштовно перевезли, чи безкоштовно передали таку-то суму грошей, стільки-то будівельних матеріалів і таке інше. Що значить безкоштовно?

А це значить, що менеджерів цих підприємств, примусили віддати часту доходу, який належить виробникам цього підприємства. Ця “безкоштовність” лягає додатковими витратами на собівартість і знижує економічні показники роботи. Тим самим, виробники і акціонери, тобто власники, недотримують того, що їм належить по результатах їх власного труда.

Наступним наслідком цього є здороження виробленої продукції і відповідно ріст цін. Таким чином, другою потерпілою стороною виявляється масовий споживач, тобто ми з вами, пересічні громадяни.

Третє, мало того, що з нас вже “зняли вершки”, ще й державний і місцевий бюджети недотримують своєї частини надходжень і, відповідно, не вирішують власних повноважень і обов’язків перед своїми громадянами. Так ніколи не вистачить коштів ні на ремонт дахів, доріг, шкіл та іншого вкрай нам необхідного.

Отже у нашому випадку поняття “безкоштовно” скоріш за все треба замінити – “безконтрольно”. І це при тому, що кількість контролерів і ревізорів, усіляких карних установ, які мають охороняти державну скарбницю, враховуючи сучасні тенденції, перебиває всі розумні межі. Цікаво, що гранична корисність всіх цих перевіряючих росте. А це, з наявністю свідчить, що у абсолютних вимірах обсяги нецільового використання (читай підзаконного розкрадання) бюджетних коштів постійно підвищуються (читайте переможні репліки Рахункової палати, КРУ та інших, які час від часу публікуються у ЗМІ).

У всіх країнах світу чиновництво не люблять і у першу чергу тому, що час від часу громадськості стає відомо як їх у черговий раз надував той чи інший недобропорядний бюрократ, якому вони довірили керувати якимось сектором власного життя. Але у країнах розвинутої демократії такі випадки, якщо й трапляються, підлягають миттєвому суворому засудженню і покаранню з боку громадськості.

Чому ж в Україні про такі випадки громадськість дізнається або з запізненням, або взагалі не дізнається. І, взагалі, чи може українська громадськість хоч як впливати на процес контролю за діями чиновників і реально притягати їх до відповідальності?

Суттєва різниця між нами і західними демократіями полягає у ступені зрілості громадянського суспільства. Ми маємо повернутися до питання про його структуру і

становлення середнього класу, який міг би стати тією конструктивною силою, яка виведе нас врешті рещт на дорогу реальної демократії.[17]

В цьому розумінні середній клас це той сегмент суспільства, який водночас є :

- донором держави (тобто свідомим платником податків);
- головним замовником державних послуг;
- визначальною політичною силою.

Він твердо стоїть на ногах, а держава лише допомагає йому розвиватися.

В такому розумінні середній клас є незалежною від держави економічною і політичною силою. Він сам утворює державні інститути і примушує їх працювати на свої потреби. Тобто держава – є функцією від нього.

В світі існують багато моделей демократичних країн. Всі вони відрізняються між собою у першу чергу, ступеню втручання держави у економіку. [8,3,36]

В нашій державі оця ступень виходить далеко за межі понять і законів ринкової економіки. По суті, керівництвом держави була законсервована ще з радянських часів модель адміністративно-бюрократичного управління економікою. Функції Кабміну досі мало чим відрізняються від функцій Ради міністрів. Державні адміністрації також мають галузеві управління і відділи і на повну потужність використовують власний адмінресурс аби не випустити з під контролю жодне підприємство. Держава й досі розглядає населення у якості виключно робочої сили, а міста, села і поселення як “плантації надходжень”. Державний прес призводить до відтоку інвестицій з реального сектору економіки, що в свою чергу зменшує її ефективність, і відповідно, призводить до скорочення податкової бази. Компенсацією такого скорочення знов таки виступає тий самий прес, але значно потужніший. На цю пріоритетну задачу й працює вся державна машина – від рядового пожежника до вищих посадових осіб держави, таких як міністри, голови Державних Комітетів і інших.

Держава й досі тримає у своїх обіймах всі прибуткові підприємства. Наприклад, ВАТ Укртелеком, щорічно має прибуток на сотні мільйонів гривень. Причому держава підтримує монополіста, сама пропонує підвищення тарифів на послуги зв'язку. Держава підтримує й інших монополістів, наприклад “Укрзалізниця“ , “Укрпошта” і теж не вагається вирішувати прибутковість власних підприємств за рахунок споживачів. При чому тенденція щодо посилення державного сектору і впливу адміністративного апарату до управління економікою поступово зміцнюється.

Місцева влада, а також фактично підпорядковані їй органи місцевого самоврядування, беруть цей досвід на озброєння.

Президент, Прем'єр міністр, міністри, голови Комітетів, керівники обласних і районних адміністрацій, Міські Голови і Ради все більше й настирливіше втручаються у економіку, мислять категоріями бізнесу. При чому, ні вони самі, ні їх ставленики – директори – не несуть перед народом майже ніякої особистої матеріальної відповідальності.

Отже, спрощено - не люди, не громадяни вирішують, що їм потрібно, як жити, чим займатися. Все (майже) за них вирішує держава. Такий *патерналізм* низводить переважну частину суспільства в клас звичайних “піднощиків снарядів”.

В цих умовах річ скоріше має йти не про посилення позицій середнього класу , а про подальшу диференціацію суспільства по майновому признаку.

Українські податківці сьогодні повідомили, скільки в країні проживає офіційних мільйонерів. Загалом, за даними податкової, в Україні зареєструвалося 160 мільйонерів. Прізвища їх не оголошені.

Більшість із багатих сплатили незначну суму податків, оскільки доходи отримали від продажу акцій, підприємств і таке інше. Хто ж не має, що продавати, все далі віддаляються від вузького прошарку багатих. Троє мільйонерів взагалі не платили податків.

З 8,8 мільярдів подоходного податку, якій зібрали податківці торік, 8,4 мільярди – це внески українських громадян з заробітною платою меншою за 400 гривень.

При цьому треба пам'ятати, що, по різних підрахунках, приблизно 13-14 мільйонів українців перебувають за межею бідності (27,2%).*

Отже, аби остаточно не потрапити у пастку “державницьких інтересів” треба чітко розмежувати бізнес, як підприємницьку діяльність, і державу, як орган захисту законних прав і інтересів громадян.

У свій час М. Горбачов, маючи безмежну владу на 1/6 частині світу, свідомо порушив монополію партійної влади на втручання в економіку. У такий спосіб він відсторонив партійно-державний адміністративний апарат від панування над економікою і фінансами. Цей крок, як відомо, привів до занепаду тієї самої системи держпартконтролю і дав простір розвитку ринкових відношень на теренах колишнього СРСР.

Може і зараз, було б доцільно скористатися чимось подібним, враховуючи як позитивні так й негативні наслідки тієї “бархатної революції”. Вищезгадане розмежування не слід ортодоксально сприймати як безумовну вимогу повністю уповільнити державу від економіки, розпустити її державний сектор. Не слід думати й так, що само існування державного сектору априорі призводить до порушення громадянських прав і свобод. Скандинавські країни, наприклад, дають яскравий зразок того, як мирно можуть уживатися демократія і досить високий рівень концентрації економічної влади в руках держави.

Ясна річ, що в наших умовах роль держави об'єктивно є значно відповідальнішою ніж у країнах зі сталою ринковою економікою. Думається навряд чи хто з дослідників вітчизняного ринку наважиться стверджувати, що він є по справжньому конкурентним. Невипадково, що й світ не визнає нас державою з ринковою економікою. А за таких умов без серйозного державного регулювання не обійтись. [41,19]

Однак це зовсім не означає, що й надалі патерналістська роль держави по відношенню до своїх громадян мусить зберігатися. В сучасній економічній науці і практиці вже досить детально виписана нова роль держави в умовах індустріалізації довготривалого зростання.

Здається і ми вже підійшли до розуміння тієї очевидної істини, що не держава, а самі люди, мають нагодувати себе і тих своїх співвітчизників, які вже самі неспроможні самотушки цього зробити. Якщо поставити собі за мету проаналізувати ефективність численних державних Програм (за 1993 – 2002 рік Кабмін України затвердив близька 120 загальнонаціональних Програм від розвитку футболу і до розвитку внутрішнього споживчого ринку), то не важко пересвідчитись, що більшість з них, м'яко кажучи, виявилася неспроможними якось суттєво вплинути на показники нашого життя. І цей незадовільний результат обумовлюється не стільки помилками чи недостатньою кваліфікацією розробників вищезгаданих програм, і низьким професіоналізмом виконавців, а є скоріш прогнозованим наслідком невідповідності вибраного інструментарію рівню складності продекларованих завдань.

Очевидно, що розподіляти наш спільний пиріг надалі буде все складніше. Держава, нажаль, і це треба чітко усвідомлювати, не володіє здібностями Ісуса Христа, який спромігся нагодувати увесь світ 7 хлібами. Її завдання не нагодувати, а дати можливість нагодувати.

Слід усвідомлювати, що уряд може тільки пом'якшити а не розв'язати “помилки” ринкового сектору. Центральне ж місце у економіці довготривалого зростання мають відігравати приватні підприємства. Таким чином, головна задача державної влади і у економічному і у політичному сенсі – дати свободу розвитку підприємництва. І все, що має зробити сьогодні влада, це чітко і відкрито визначити для себе низку послідовних дій, спрямованих на вивільнення власного народу від державної опіки.

Немає сумніву, що останнім часом держава зробила певні регуляторні кроки щодо розвитку підприємництва. Практично усунені бар'єри при реєстрації суб'єктів підприєм-

* Такі дані моніторингу, проведеного Національною академією наук, оприлюднив 16 липня заступник Державного секретаря Міністерства праці України Микола Солдатенко.

ницької діяльності. Значним проривом, також, стало введення єдиного податку. Але відкритих питань щодо створення сприятливого клімату для розвитку підприємницької ініціативи залишається поки що забагато.

Його становлення проходить у умовах які ніяк не можна назвати комфортними. Історія створення кожного малого підприємства – це гостро сюжетний роман, в якому є майже все – від пошуку “консенсусу” з чиновниками і “наїздів” з їх же боку, до знаходження “нетрадиційних” форм взаємодії з конкурентами. Ця практика, нажаль, стає нормою.

Бюрократія, заради того щоб заробити копійчину (“щоб ти жив на одну зарплату!”), знаходить такі схеми отримання нетрудових доходів, яким позаздрив би й славнозвісний комбінатор Остап Ібрагимович.

Першу скрипку тут грає Кабінет Міністрів, який час від часу, реагуючи на “побажання трудящих” (читай чиновників) та “йдучи їм на зустріч” дозволяє вводити платні послуги різним державним організаціям. Так, скажімо, сьогодні ДАІ, пожежники, освітні, медичні та інші державні установи, мають затверджений список платних послуг. Споживач раніше хоч знав, що стягування плати за державні послуги незаконно. Тепер йому дуже важко розібратися, що законно, а що ні.

Широко практикується протекціонізм. Робиться це так. Посадова особа, від якої залежить рішення якогось питання “настойтельно рекомендує” заявнику звернутися до такої-то комерційної фірми, яка, надає послуги саме такої якості і такого формату, який повністю задовольнить нашу установу. Думається немає сенсу коментувати цю ситуацію.

Можна згадати і такі методи як «крыши», «наезды» та інше. Погодьтеся, що всі “іновачії” дуже важко перерахувати.

Свій вагомий внесок в процес посилення тиску на підприємництво вносить і податкова система. Серйозні гроші, які знаходяться у тіньовому обігу, недоступні податківцям. Подивіться, будь ласка, на вулиці нашої столиці і обласних центрів, інших міст України, де поки що працюють окремі потужні підприємства і, таким чином, є чим пожитися “новим українцям”. Безперервним потоком, порушуючи всі правила дорожнього руху і демонструючи всьому населенню “хто насправді у хаті хазяїн” котять Джипи і Мерседеси. Як гриби після дощу у самих престижних містах будуються новенькі будиночки, своїм зовнішнім виглядом більш схожі на палаці королів. У нічних клубах і фешенебельних ресторанах VIP персони щодня відзначають якісь їх свята так, що від фейерверків у квартирах пересічних громадян тремтять вікна. І все б то було нормально, нехай собі живуть, коли мають за що, аби не питання – де ж вони ті мільйонери подіваються, коли приходить час сплачувати державні і місцеві податки. Ми не випадково підкреслюємо “державні і місцеві податки”. Ті, хто їх сплачують, дай їм боже здоров'я і наснаги, є “золотим тельцем” для нашої національної економіки. І вони, до речі, мають право пишатися своїм положенням у суспільстві.

Мова не про них. Їх ми можемо ідентифікувати з відомостей з преси, їх власних заяв по телебаченню (до того, Інтернет-виданням <http://www.investgazeta.net/> опубліковано Топ-лист найпотужніших підприємств України).

Мова про інших, про “сірих” мільйонерів, про тих, аби мати дозвіл жити на широку ногу платять “податки” не державі. Вони купують за несправедні гроші все і усіх, хто має прикривати їх “нестабільне” положення у суспільстві. Це, по суті, є дань, яку платять “сірі гроші” не державі, а державним людям. Ні ті, ні інші, не платять державні податки. Вони живуть у суто кримінальному світі, зазіхати на який, у нас сьогодні навряд чи хто відважиться.

Значить щось не так у нашій податковій системі якщо вона не спроможна впоратися з паразитуючими капіталами і замість стимулюючої функції перетворилася у суто фіскальний механізм вибивання грошей з реального сектору, тобто з тих, кого навпаки, треба підтримувати і допомагати.

З введенням з 1 липня 2002 року статті 4 Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків...” та відповідної Постанови Кабміну борці за соціальну справедливість пов’язують певні надії. Але наскільки дієвим і головне справедливим виявиться метод “непрямого” обрахування податкових зобов’язань платників податків. Як він відіб’ється на мотивації і ринкових орієнтирах. Чи не станеться так, як було колись в Англії у 17 столітті з введенням у дію податку “на вікна”. Чи не поглине наш бізнес сектор хвиля темряви.[22]

Останнім часом Президент України вже неодноразово публічно заявляв про необхідність прискорення адміністративної реформи, подальшої децентралізації влади, підвищення її відкритості і прозорості. І хоча у концептуальному плані всі ніби то розуміють і підтримують прагнення Голови держави, по суті ситуація не змінюється. На самому вищому рівні приймаються дуже прогресивні і потрібні для суспільства Закони, а на підзаконному рівні їх реальний зміст піддається ревізії. Бюрократичний апарат аж ніяк не погоджується здавати свої позиції. Він жив і живе згідно закону Паркінсона. Чиновник ніколи не стане рубати гілку на який він сидить і немає в арсеналі державних заходів жодної сили, яка б примусила його до самознищення.

Така сила є тільки у громадянського суспільства. І владі, бажає вона того, чи ні, з цим прийдеться рахуватися. Ясно, що водночас, скажімо за рахунок гіперзусиль Президента (можна тільки підтримати наміри гаранта використати всі надані йому Конституцією повноваження щодо прискорення реформ в окремих напрямках державної політики), загально національну ситуацію кардинально виправити навряд чи вдасться. Потрібна напружена і послідовна робота по створенню інститутів публічної влади, точніше, по перетворенню державної влади у публічну в таку, яка відкрита і підзвітна громадянам. І починати треба з самого “верху”.

А поки точаться дискусії як поділити і переділити Україну, яка у нас буде республіка парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська, хто має управляти державними підприємствами ФДМУ чи Міністерство промисловості, довіра людей до держави нестримано падає.

Хочеться бути оптимістами і вірити, що попри все держава все ж таки повернеться обличчям до реалій життя, що знайдеться політична воля у її керівників аби не втратити унікальний історичний шанс, який надала незалежність, розбудувати нову демократичну Україну а свобода і воля стануть такими ж звичайними речами як хліб і вода і про них вже ніхто не буде згадувати.

Опубліковано:

Кроки до громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства в Україні/Науковий альманах за ред. В.П.Рубцова А.В.Шестакової, О.О.Ціпу ринди, Т.О.Щербинської. – К.: Академія Універсології, 2004. – 256с.

РОЗВИТОК САМОВРЯДУВАННЯ – ШЛЯХ У ДЕМОКРАТИЧНЕ СУСПІЛЬСТВО

Ситуація в Україні мені дуже нагадує Польщу 1989 року.

Лешек Бальцерович

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що головним контролером і ревізором, головним розпорядником фінансових ресурсів є громадянин, платник податків. Саме йому на-

лежить головна роль у здійсненні громадського контролю за збором та розподілом бюджетних коштів. Такі права йому надає держава і в тому її сила і гарантія демократичного розвитку. Одним словом – більше самоврядування, менше бюрократії і, пов'язаної з її існуванням, корупції.[6]

В Україні участь громадян у самоврядуванні гарантується діючою Конституцією та Законом про місцеве самоврядування,[16,10] у якому територіальним громадам надані доволі широкі права і можливості впливати на економічний та соціальний розвиток міст і територій. Але в сучасних умовах, свідома участь громадян у самоврядуванні виглядає скоріш як потенціальна можливість, а не як реальне право самим втручатися в управління державними справами та утримувати ситуацію під громадським контролем.

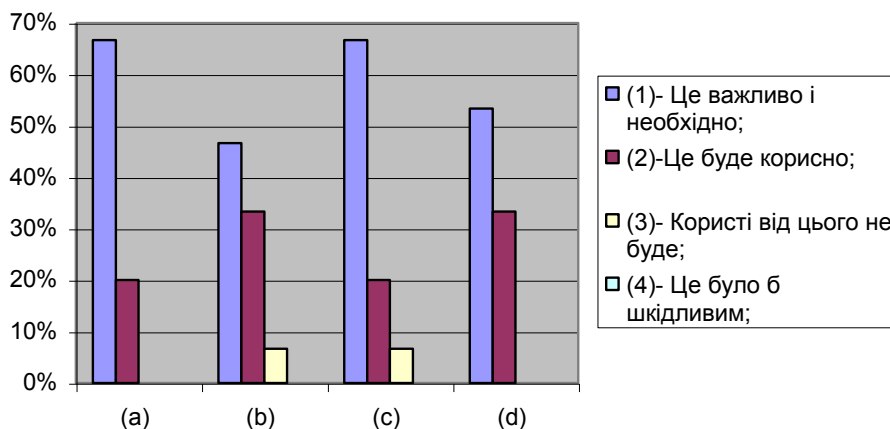
Що ж заважає громадянам реалізовувати свої конституційні права ?

Існує декілька найвпливовіших чинників, стримуючих процес розвитку самоврядування. По – перше, влада не дуже то і бажає, щоб її діяльність була прозорою для громад. Прозорість викриває механізми розподілу бюджетних коштів, майна, земельних ділянок і таке інше, пов'язане безпосередньо з матеріальними інтересами громадян. За “умов відкритості” не уникнути зайвої роботи та клопоту, пов'язаному з поясненнями та тлумаченням своїх розпоряджень, постанов. При цьому влада обмежується своїм втручанням у економіку, у бізнес – діяльність. Чиновник, позбавлений привілей керувати всім і вся і отримувати при цьому певні здобутки (незаконні і тому не обраховані податками) перетворюється на звичайного клерка, від особистого підпису якого нічого не залежить. При тому, що обсяг роботи і відповідальність з нього ніхто не знімає. Зрозуміло, що будь хто не захоче переважувати тільки заради ідеї. Заробітна плата ніяк не покриває ризик відповідальності. Проведене дослідження у 16 містах Східноукраїнського регіону з наявністю це підтвердило. Місцеві Ради та їх виконкоми скоріш готові до обговорення і перемов з громадянами, наставницької допомоги громадським лідерам, ніж до спільної роботи з ними. Не дуже то бажають органи влади і мати над собою громадський контроль. У процесі опитування працівникам органів місцевого самоврядування була запропонована модель, яка оцінює рівень контролю громадою над діяльністю місцевої влади. Оцінюються чотири інструменти:

- (a) Дорадчі комісії, комітети і ради
- (b) Наглядові комісії, комітети і ради
- (c) Профільні комісії, комітети і ради
- (d) Комісії, комітети і ради з контрольними повноваженнями

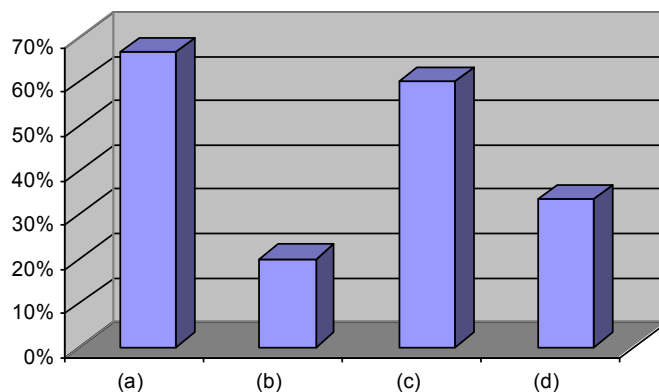
Діаграма показує вибір респондентів, що до того які інструменти використовуються найчастіше:

Діаграма 1



Наступна діаграма показує обов'язковість кожного інструмента в роботі міської влади:

Діаграма 2



Опитування також вказало, що громадяни і самі не покладають великих надій на місцеве самоврядування, по перше, з причини відсутності у громаді якогось досвіду у цій сфері, а по друге, тому, що люди не мають перед собою конкретних зразків позитивного характеру і тому не вірять у свої потенційні сили і можливості. За звичкою, переважна кількість громадян відокремлюють себе від влади, і свої стосунки з нею бачать виключно у конфліктній сфері. Прикладів конструктивної участі громадян у суспільних справах можна порахувати на пальцях однієї руки. Основним каналом спілкування влади та громадян залишаються традиційні “гарячі лінії” та “особистий прийом громадян”, на які люди йдуть з своїми негараздами і скаргами.

Не сприяють подоланню недовіри і органи місцевої влади – місцеві голови, Ради та їх виконавчі органи. Більше того, значна частина і урядовців місцевого рівня теж чи не знають, чи не вміють користуватися своїми законними правами і обов'язками. Вони весь час витрачають на вирішення складних поточних проблем, а про те, щоб дістатися іншого досвіду, який існує у світі, в них вже не вистачає ні сил ні бажання. Ну а якщо таке бажання і сили знаходяться у деяких людей, то за умовою обмеженості фінансових та інформаційних ресурсів, таке прагнення перетворюється на дуже складну проблему.

Досить показовим є аналіз відповідей секретарів місцевих Рад на питання, як використовують ті чи інші інструменти залучення громадян у своїй роботі відповідні органи місцевої влади.

Отже інструменти які використовуються рідко:

1. рекламні заходи
2. прес-реліз
3. прес-конференція
4. місцеве кабельне телебачення та відеопродукція
5. служба зв'язків із громадськістю, сторінка в Інтернеті

Тобто ті поняття які є новими для нашої громадськості, а також вимагають додаткових коштів. Ясна річ, що навряд чи позитивні наслідки залучення громадян до співпраці перекриють додаткові організаційні витрати, за окремими винятками, які безумовно ляжуть на плечі працівників місцевого органу влади, аби створити громадянській належні умови для плідної роботи. А враховуючи те, що у своїй більшості виконкомми не мають сучасних комунікаційних засобів, не мають комп'ютерних мереж, та і просто коштів для широкої інформаційної і просвітницької діяльності, використання деяких інструментів залучення громадян виглядає як рутинна і, взагалі, нездійснена справа.

Які ж заходи треба впровадити, щоб все ж таки надати поштовх процесу становлення самоврядування?

По – перше, законодавчо визначити коло питань, якими не мають права займатися місцеві органи влади. Все інше, що не буде заборонено законом, визначить функції, структуру і штати цих органів. [2]

Друге, треба до мінімуму обмежити втручання територіальних органів державної влади у роботу органів самоврядування. Для того, щоб забезпечувалася законність державна має відповідні наглядові органи – прокуратуру, контрольне – ревізійну службу і таке інше. По лінії адміністрацій “командні” методи негайно треба замінити на “партнерські”. [18]

Третє – на державному рівні визначити пріоритетним створення єдиної комп'ютерної мережі, за допомогою якої всі органи виконавчої влади України будуть підзвітні своїм громадянам, відкриті один одному. Безумовно суттєво зменшиться штат працівників, підвищиться якість роботи, полегшиться контроль за нею. Місцеві органи влади отримають змогу безперешкодно дізнаватися про інший досвід, зміни у законодавчій сфері, оперативно відгукатися на Постанови Уряду та багато чого іншого, що обов'язково з часом дозволить їм перетворитися на дійсно демократичні органи місцевого самоврядування.

Четверте, ввести мораторій на зміни у податковому законодавстві, бюджетному процесі, які не дозволяють територіальним громадам працювати на перспективу. Це стосується як Верховної Ради, так і обласних, районних та місцевих Рад. Тільки за умов стабільності, хоча б на перспективу 5 років, можна розраховувати на громадську підтримку підприємництва, економічний розвиток міст і територій.

П'яте, поступово зміцнювати судову систему, яка повинна нести основне навантаження щодо регулювання правових взаємовідношень у суспільстві. З часом, голови міст, виконкомми Рад мусять відійти від практики розгляду скарг та заяв мешканців, окрім тих, які безпосередньо торкаються підпорядкованих місцевим органам влади підприємств і інституцій.

Наступне, судова система повинна взяти на себе функції виконкомів щодо реєстрації об'єктів підприємницької діяльності.

Шосте, створювати умови, за яких громадськість візьме на себе частину прав і обов'язків, по утриманню і розвитку установ освіти, фізичного виховання та спорту, культури, охорони довкілля, культурної спадщини. Це дозволить залучити значну кількість активних громадян до співпраці з означеними вище установами, передати їм частину повноважень по акумуляції та розподілу бюджетних коштів, підвищить ефективність їх використання.

Сьоме, поширювати практику організації роботи місцевих органів самоврядування по цільових програмах, поступово відмовляючись від галузеве - відомчого принципу. Ради повинні мати в своєму “кейсі” “перспективній план соціально - економічного розвитку міста, який, у свою чергу, реалізується через цільові комплексні програми по пріоритетних напрямках. Наприклад:

- Програма захисту прав людини;
- Програма сприяння приватному бізнесу;
- Програма залучення громадян до управління власним житлом;

- і таке інше.

Робота по Програмах посприяє структурній перебудові органа влади, підвищить координацію і відповідальність посадових осіб за результати роботи. Головним показником роботи будуть результати впровадження Програми, а не кількість проведених засідань, чи написаних на цю тему паперів. Громадяни отримують змогу реально оцінити спроможність органу влади по конкретних справах.

Та останнє, вивчати і поширювати досвід інших країн світу. Залучати місцеві органи влади до співпраці з міжнародними просвітницькими і гуманітарними організаціями. [6]

Таким чином можна дістатися висновку, що наше майбутнє цілком залежне від сьогоднішніх наших дій по реформації суспільства. Чим на далі ми будемо відкладати складну справу розбудови дійсного самоврядування, тим примарнілою буде виглядати перспектива побудови сучасного демократичного суспільства. Силowymi методами “української мети” не досягти. Найбільш досконалою адміністративно – командною моделлю управління була система, створена за Радянські часи. Вона, як відомо, виявилася несумісною з демократичної перспективою. Так навіщо гаяти час, намагаючись пристосувати цю застарілу і архаїчну конструкцію до вимог сучасного життя.

Опубліковано:

Журнал “Схід” №6 (37) 2000

Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики: Сб. научных тр./ НАН Украины. Ин –т экономико-правовых исслед.; Редкол.: Мамутов В.К. (отв. Ред.) и др.-Донецк, 2000.-346с.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОТЕНЦІАЛУ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР ПОКРАЩЕННЯ СПІВПРАЦІ БІЗНЕСУ І ВЛАДИ

*Поліпшуючи підприємницький клімат,
муніципалітети здатні змінити ситуацію.*

Джон Хенсен

Суттєвою помилкою є досить поширене уявлення, що влада, в тому числі і органи місцевого самоврядування, ніяким чином не повинні втручатися у справи підприємств, які мають розвиватися виключно за своїми цілями і інтересами. За такою логікою виходить, що інтереси громади і інтереси підприємств, розташованих на території цієї громади, не мають нічого спільного. Місто, таким чином, залишається сам на сам з усіма своїми чисельними проблемами і його виживання, перекладається на місцевий орган влади з його вкрай обмеженим бюджетом.

Не має сенсу докладати надмірних зусиль, щоб доказати теоретичну і практичну хибність такої концепції. Адже кожна свідомо людина, безумовно розуміє, що місто, це не тільки середовище для проживання, а, й по –перше, місце, яке годує людей і забезпечує їм якісь певний рівень здобутків. Якщо провести порівняльний аналіз факторів, які впливають на вибір місця проживання людей, то економічний розвиток території безперечно посяде лідируюче місце. Всі інші, про які також не слід забувати, це - екологічні, історичні, культурні, мовні, та інші, за шкалою цінностей пересічного сучасного українського громадянина, поступаються його суто прагматичним і матеріальним інтересам.

Нічим іншим не можна пояснити такий феномен, що не зважаючи на вкрай незадовільний екологічний фон і велике забруднення території, а у багатьох випадках і проста за-

грозливий для життя стан виробничих підприємств, населення у містах Донбасу, за винятком окремих депресивних територій, практично не зменшується. (газ. "Жизнь" №40.2001г.).

Таким чином, безумовно, життєдіяльність міста безпосередньо залежить від стану розвитку підприємництва і місцева влада приречена активно співпрацювати з бізнес – середовищем. Саме тому значну практичну значимість сьогодні набуває питання щодо форм і методів співпраці влади і бізнесу.

Існує декілька основних моделей такої співпраці.

Одна - ґрунтується на підходах, які можна зазначити як адміністративна – командні. Їх існування до цього часу виглядає як певний компроміс між ринковою стратегією розвитку і відсутністю у суспільстві сталої системи реалізації цієї стратегії. Цілком зрозуміло, що такі методи не є стовідсотково легітимними і входять у протиріччя з інтересами бізнесу. Усяк, хто користується такими методами примушений балансувати на межі законного і протизаконного, як то кажуть "пробігати між краплинами дощу". Прикладом такого силового регулювання можуть служити конфіденційні домовленості між представниками органів влади і бізнесменами про надання, останніми, безповоротної матеріальної чи фінансової допомоги адміністрації міста на виконання якихось місцевих соціально значимих програм. В основі цих домовленостей лежить категорична "пропозиція" органу влади, від якої, як то кажуть, "неможливо відмовитися". Ця непрозора і конфіденційна схема містить у собі потенційну загрозу корупційних дій, а сама безповоротна допомога виглядає як плата місцевій владі за якісь, отримані від неї, послуги.

Сфера застосування "силових" заходів з часом звужується і у перспективі їх застосування стане повністю неможливим.[5]

Інша модель співвідношень влади і бізнесу базується на ідеології партнерства. Головними принципами її утворення і функціонування виступають:

- зауваження інтересів міської громади і інтересів підприємств як рівнозначних;
- спільне розв'язання проблем шляхом консультацій, домовленостей;
- використання ресурсів влади і підприємств на взаємну користь.

Принципове значення набуває і такий принцип як найширше залучення представників бізнесу до місцевого самоврядування. Звичайно, що наголос у такому залученні треба зробити на добровільності.

Практичний досвід багатьох міських громад України свідчить, що там, де міська влада дісталася порозуміння з підприємницьким сектором, міські житлово – комунальні, транспортні, освітнянські, і інші муніципальні проблеми вирішуються значно простіше і ефективніше. Паростки такої партнерської співпраці сьогодні можна побачити на прикладі таких міст Східноукраїнського регіону як Донецьк, Краматорськ, Маріуполь, Артемівськ, Макіївка, Красноармійськ, Краснодон, Добропілля, Алчевськ. Користуючись підтримкою міської влади громадські рухи і об'єднання підприємців і виробників, очолювані найбільш впливовими і поважними представниками бізнесу, у багатьох містах стало затвердилися як невід'ємний структурний елемент міського самоврядування, який виступає не тільки як дорадча установа, а й виконує ряд організаторських і координуючих функцій міського органу влади. Тобто, бізнес сектор, наразі порозуміння з міською владою, добровільно бере на себе також частину відповідальності міської Ради за соціально – економічний розвиток своєї громади. Щодо монопромислових міст Донбасу, то їх існування на 100% залежить від стану міжсекторного співробітництва.

Партнерська модель "Бізнес – влада" набуває актуальності для міст, градоутворювальні підприємства яких, опинилися у кризовій ситуації. Виживання таких базових для міста підприємств, становить інколи проблему виживання міської громади. Наприклад, закриття шахт для багатьох міст і містечок Луганської і Донецької областей призвело до загрози міського господарства, житлової, комунальної і соціальної сфери. Працездатне населення, у пошуках роботи, вдалося до вимушеної імміграції. Інші, що лишилися у місті, вдалися до нелегального бізнесу. Така ж приблизно ситуація складається навколо непра-

цюючих підприємств Слов'янська, Дебальцева, Костянтинівки та багатьох інших. Хтось, лопатою та кіркою видобуває вугілля, хтось, виготовляє на дому керамічні вироби, хтось вручну збирає якісь прилади та інше. І проблему цю лише заборонними методами не вирішити. Справа не в тому, а скоріше, не тільки в тому, що люди втрачають можливість працевлаштування і отримання певного доходу. Вони втрачають значно більше - бачення перспектив проживання у такому місті. А з цим, позбуваються віри у місцеву владу, у державу. Посилання на недосконалу промислову політику, скажімо, якогось Міністерства чи посадовця з Києва, ніяким чином не знімає з органу місцевої влади відповідальності перед своїми мешканцями. Влада мусить не тільки керувати за обставинами, сторонньо спостерігаючи за вмиранням таких підприємств, влада, якщо вона дійсно відповідає своєму призначенню, повинна вести рішучу боротьбу за збереження і розвиток свого економічного середовища.

Здійснюючи моніторинг проблем місцевого самоврядування ми виявили і намагаємося підтримувати прагнення багатьох міст Східноукраїнського регіону до розбудови процесу стратегічного планування. Головним і визначальним, при цьому, є те, що у процес розробки стратегії влада ініціює залучення якомога більше громадян, всі його громадські інститути і, насамперед, бізнес середовище.

Деякі міста, в результаті аналізу, дійшли висновку, що "Гігант промисловості", який колись забезпечував переважну частину працездатного населення роботою, бюджет грошима і тримав на своїх плечах всю інфраструктуру, вже ніколи а ні за якими обставинами не зможе відродитися у своїй первозданній формі і якості. Якщо так, то місцева влада починає вести діалог з керівництвом такого підприємства, метою якого є розробка заходів по цивілізованому виведенню його з господарського обігу. Пропонуються до вживання механізми, які на даний час забезпечують поставлену ціль з мінімальними витратами, наприклад – реструктуризація підприємства, ліквідація і продаж окремих виробництв, передача окремих об'єктів у комунальну власність, і таке інше. Додатковим ефектом у такій схемі є те, що всі суб'єкти господарювання, в тому числі малий і середній бізнес, дістають прозору і легальну перспективу щодо планування інвестицій. Безперечно, це знижує невиправданий ризик і вносить у місцевий економічний розвиток більше прогнозованості у очікуванні результатів.

У іншому випадку, коли підприємство має певну перспективу, але не може, з різних причин, дати собі раду, місцева влада, по перше, мусить залучити громадськість до аналізу і виявити що саме спричинило кризову ситуацію. Далі – ініціюється відповідний алгоритм дій. Скажімо, наприклад, виявилось, що причина полягає у невідповідності керівника підприємства господарювати у сучасній економічній ситуації. Пропонується - вийти з ініціативою про необхідність проведення кадрових змін. У іншому випадку, громада, її представницький орган, може включитися у процес пошуку і залучення інвестора, кредитора, інше. [15]

Особливого значення набуває процес встановлення цивілізованих відношень місцевої влади і бізнес – середовища при вирішенні питань забудови міської території промисловими підприємствами і іншими бізнесовими об'єктами. У цій сфері виникає переважна кількість суперечностей. Бажання уникнути зайвих транспортних витрат, зекономити на спорудженні різного роду комунікацій є головним аргументом підприємця при вирішенні питання про розміщення об'єкту будівництва якомога ближче до центру міста. Безумовно, що у сучасній дуже скрутній економічній ситуації, кожний інвестпроект, кожна інвестиція у місцеву економіку не може бути не підтримана місцевою владою. З другого боку влада повинна враховувати і інтереси населення, виступати гарантом забезпечення законних прав громадян щодо загально визначених стандартів проживання. Не таємниця, що економія на природно – екологічній складовій частині виробничих витрат, становить причину конфлікту між підприємством, як об'єктом господарювання і громадою. Ми, мешканці Донбасу, нажалі, є безпосередніми свідками такої практики, коли грошова – бюджетні аргументи виявляються сильнішими за усі інші. Варто лише ковтнути повітря в центрі Єнакієва, Алчевська, або Авдіївки, щоб пересвідчитися в цьому.

Правда слід зауважити, що можливості впливу місцевої влади на потужні бізнес – структури дуже обмежені. Українське Законодавство не наділяє органи місцевого самоврядування правом втручатися у діяльність підприємств, які не входять до складу комунальної власності. І це є абсолютно нормальним. Але місцевим органам влади і самоврядування залишається право створювати на власній території таку регуляторну ситуацію, яка б спонукала підприємницькі ініціативи укладати у русло місцевої економічної політики, відповідно цілям і завданням розвитку громади. Це вимагає від влади певних зусиль щодо прозорості і відкритості її економічної політики, готовності йти на компроміси і домовленості. В цьому сенсі ми можемо згадати про деякі останні дії Донецької міської влади по розробці і оприлюдненню концептуальних засад формування підприємницького середовища на 2003-2010 роки і розробці схеми міського планування (1-й етап генерального плану м. Донецька), а також деяких регуляторних актів, впливаючих на підприємницьке середовище. Безумовно, що ці індикатори стануть в нагоді всім потенційним інвесторам у Донецьку економіку.

Останнім часом все більш значну роль в розвитку місцевої економіки починають відігравати так звані Агенції муніципального розвитку, чи Агенції місцевого розвитку, або Агенції регіонального розвитку, як про них йдеться у Рекомендаціях Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України. Саме вони, Агенції, і виступають генератором ідей і приводним ременем програм місцевого економічного розвитку. Нажаль в Донбасі такій формі співробітництва влади и громади до цього часу, на відміну від інших регіонів України, не надавалося належної уваги. Ті стратегії, які вироблялися у чиновницьких кабінетах, аж ніяк не переслідували завдання комплексного розв'язання проблем населення міст і сіл регіону. Основна їх спрямованість – це прогнозування розвитку потужних виробничих підприємств в основному традиційно гірничо-металургійного профілю. А що ж робити тим громадам, які не вкладаються у зазначену стратегію? Питання інтеграції економіки міст, селищ і сіл в рамках єдиної регіональної стратегії сталого розвитку Донбасу і проблем, пов'язаних з цим, можуть взяти на себе такі Агенції, але, і це головна умова, при відповідній зацікавленості органів місцевої влади і самоврядування. Думається, що не останню роль у створенні мережі таких Агентств, наданні їм методичної та консультативної допомоги, а при можливості і матеріально-фінансової підтримки, мають відігравати Координаційні ради по питанням розвитку підприємництва облдержадміністрації, міст та районів області.

За умов продуктивної міжсекторної співпраці можна розраховувати, що кожна територіальна громада визначить своє власне місце в регіональній стратегії, побачить перспективу і не опиниться у кризовій ситуації, яку описано вище.

Опубліковано: - журнал “Налоговий кур'єр № 25-26, 2003;

ПРОБЛЕМА РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Спочатку зробимо, а потім питаємо – навіщо ми це зробили.

Леонід Кучма

У цій статті розглядаються політико-економічні проблеми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування в контексті реалій громадянського суспільства в сучасній Україні. З позицій реалізації принципу практичної субсидіарності робиться спроба критичного аналізу різних точок зору, спрямованих на реформування адміністративної системи і територіально-адміністративного устрою країни.

Проблема розподілу повноважень, про яку точаться чисельні дискусії, є у певному розумінні проблемою прав на розподіл ресурсів. Їй присвячено чимало дискусій і обговорень, публікацій у самих різних виданнях і на самому різному рівні [15,35]. Хто має, закріплене Законом або підзаконними актами, а часто просто привласнене силовими методами, право розпоряджатися тим чи іншим обсягом ресурсів, той й хазяїн положення. При цьому абсолютно зрозуміло, що жоден розпорядник коштів, сам, без зовнішньої мотивації, ніколи не відмовиться від цього права. Таких випадків практично не має ні у вітчизняній а ні у світовій практиці.

Особливої актуальності вище названа проблема набуває сьогодні, в процесі Всенародного обговорення Проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, ініційованого Президентом країни.

Мета цієї статті проаналізувати проблему розподілу повноважень в контексті реалій громадянського суспільства в Україні і спробувати дати відповідь на питання, яким саме чином, на яких методологічних принципах має відбуватися у подальшому реформування адміністративної системи і територіально-адміністративного устрою країни.

Схема розподілу повноважень у кожній державі визначається виходячи з її пріоритетів. Якщо, скажімо, пріоритетним для країни є загальнодержавні інтереси, то і політика має переслідувати ціль укріплення центральних інститутів влади і передачу їм всіх важелів управління, побудова строгої виконавчої вертикалі і контрольно-ревізійного апарату. В цій системі, всі реальні повноваження залишаються за державою. Така побудова апріорі визнає верховенство держави над людиною і монопольне право найманих нею державних службовців вирішувати всі питання організація життя на власний розсуд. Для таких країн характерна, надмірна бюрократизація і централізація управління, фінансів, тощо. В такому розумінні мова не йдеться про принцип субсидіарності, про якусь економічну і соціальну доцільність. Така країна за всіма ознаками скоріше належить до категорії тих соціально-політичних утворювань, які у світі прийнято називати тоталітарними.

Для країн, пріоритетом яких визначається верховенство прав людини, вище означені принципи державної політики є неприйнятними. Головним її завданням, врешті решт, стає державне забезпечення прав людини – на власність, свободу вибору, самоврядування, політичну думку, житло, комунальне обслуговування, здорове довкілля і таке інше. Все це у демократичних країнах вирішується завдяки дотриманню у державній політиці принципу практичної субсидіарності. Саме через нього й досягається такий баланс прав й повноважень, який дозволяє наблизити розпорядження ресурсами до потреб своїх громадян. [27]

В нашій країні первинним суб'єктом права Конституція визначила людину, громадянина. [16] Саме йому належить право обирати спосіб життя, форму державної влади і, власне, управляти державою. Вона обирає для себе Президента, Верховну Раду, міського Голову, Раду і доручає кожному з них виконання певних функцій. Це і є основи демократії.

Делегування права на виконання певних функцій передбачає існування певної громадської угоди між нею і виконавцем. Мовляв, я Вам замовляю дещо і я Вам за це сплачую якусь частку власного доходу у вигляді податків. Угода виконується, таким чином, коли є платоспроможний замовник, з одного боку, і з другого, відповідальний виконавець. Отже, перша умова – наявність платоспроможного замовника. Це означає, у першу чергу, що людина має певний матеріальний достаток, а по друге, і це є визначальним, у зв'язку з цим вона отримує статус громадянина, свідомої особистості, яка може самостійно приймати рішення і є певною мірою незалежною від інших осіб. Таким чином, шляхом укладання угод організується і живе громадянське суспільство, приклади якого ми можемо побачити у країнах з розвинутою демократією.

Українське ж суспільство й досі існує за іншими законами, запозиченими з нашого радянського минулого. Ситуація з формуванням громадських відношень в країні дуже схожа на фінансову кризу у сучасному українському селі. Ніхто не забороняє стягувати

податки, але немає з кого їх стягувати, тобто, відсутній об'єкт оподаткування. По аналогії, люди в Україні є, населення існує, а критичної маси свідомих громадян, основи громадянського суспільства, немає. Тому немає і відповідної системи взаємного громадського договору. Немає того самого замовника, який платить виконавцю і має право вимагати від нього адекватної реакції.

Таким чином, наша держава і всі її інститути виступає не як предмет і результат взаємної згоди членів громадянського суспільства, а як дещо, привнесене традиціями. І силу цього саме вона і виступає сьогодні первинним суб'єктом права. Все інше, виглядає похідним від держави. Вона є власником землі, головним розпорядником майна і ВВП, вона сама визначає параметри своєї діяльності, розробляє і реалізує власну політику, вона забезпечує зайнятість і соціальний захист людей, і все решта. При цьому вона аж ніяк не підконтрольна суспільству і не може бути йому підконтрольна, бо громадянського суспільства, як правового інституту, в Україні так і не сформовано.

Існує дуже поширена думка, що шлях до громадянського суспільства проходить через становлення місцевого самоврядування. І світова практика це підтверджує. Відповідним Законом України, прийнятим у 1997 році, зазначено, що місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень Конституція і цей Закон визнають територіальну громаду села, селища, міста, під якою розуміються жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. [10]

Тобто, український законодавець, враховуючи світові тенденції і позитивний досвід країн розвинутої демократії в принципі створив правові засади для активної участі громадян у вирішенні місцевих справ, розвитку інститутів громадянського суспільства.

На протязі декількох останніх років в Україні спостерігається певний прогрес у розвитку самоврядування на рівні територіальних громад. Але проходить він вкрай нерівномірно й суперечливо. Сприяє цьому і недосконалість поточного законодавства, яке, за думкою багатьох фахівців і політиків, потребує негайних змін і реформацій. [35]

Сама постановка такого питання не викликає принципових зауважень. Бо дійсно, самоврядування не підкріплене відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами мало на що спроможне. Особливо потерпають у цій ситуації невеличкі територіальні громади. Міра їх залежності від районних державних адміністрацій є такою, що ставить під сумнів їх існування як самоврядних територіальних громад. Самоврядування на цьому рівні виглядає скоріше декларативним. Навіть сільські і селищні Голови, депутати цих громад аж ніяк не впливають на політику адміністрацій (соціально-економічну, бюджетну, екологічну, транспортну і таке інше), що здійснюється у районі. Мало того, право на делегування окремих власних повноважень та відповідних бюджетних доручень з первинного рівня на рівень району, повсюдно перетворилося на їх обов'язок. Вилучаючи гроші з бюджетів самоврядування, на так звані спільні районні програми, райради, не маючи власних виконавчих органів, повністю передають всі свої бюджетні зобов'язання відповідним районним адміністраціям, які й набувають право розпорядника цих коштів. Після того контроль за обортом цих коштів органи самоврядування втрачають остаточно. Вочевидь, все це не сприяє становленню та розвитку територіальних громад, погіршує стан життя у селах, містах і селищах.

У зв'язку з цим, обговорюється пропозиція розробити і прийняти нову редакцію "Закону про місцеве самоврядування" і поріднених з ним Законів про територіально-адміністративний устрій, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації, тощо, та провести на його основі реформу місцевого самоврядування, однією з провідних ідей якого,

має стати укрупнення територіальних громад за рахунок добровільного об'єднання сільських, селищних і невеличких міських громад у, так звані, округи. Останні, поруч з містами обласного значення, мають стати повноправними суб'єктами територіального самоврядування з одного боку, і з другого, повноцінними адміністративно-територіальними одиницями у новому державному устрої країни. При цьому, на переконання авторів, забезпечується повсюдність територіального самоврядування і створюються передумови задля поширення його компетенції у вирішенні питань місцевого значення. Передбачається здійснити перерозподіл предметів відання і повноважень між ними і державними органами влади, вивести їх, у частині делегованих повноважень, на прямі стосунки з обласними адміністраціями і центральними державними установами, що, у свою чергу, не передбачає подальшого існування у системі державного управління такої його ланки як районні державні адміністрації. *

При всій привабливості такого підходу, все ж таки виникає ряд питань. Чи спроможні ми зараз здійснити таку масштабну реформацію, не переглядаючи Конституцію і цілу низку інших засадничих Законів держави? Чи визріли вже у суспільстві відповідні передумови для таких по суті революційних змін?

Оптимістичні посилання на досвід інших країн світу, наприклад Польщі, виглядають не дуже переконливо у контексті тієї конкретної загальної соціально-економічної і політичної ситуації, яка характерна для сучасної України.

Отже, ні автори запропонованих реформ, ні їх супротивники, до сьогодні не мають об'єктивно обгрунтованих аргументів. Жодна сторона, з різних причин, досі не спромоглася вдатися до проведення проектних досліджень ситуації, не має чіткого бачення стратегічної цілі і плану її реалізації.

Складається враження, що привертаючи увагу до недосконалості законодавства і порушення ним принципів субсидіарності, кожна сторона дискусії намагається, у першу чергу, відстоювати свої прагматичні інтереси. При цьому, мало хто звертає увагу на те, що життя вже не раз продемонструвало, як навіть найщиріші й найпрогресивніші наміри упорядкувати законодавство, в умовах незрілості суспільства, перетворюються на декларації.

*- <http://www.perehid.kiev.ua>, <http://www.ica.org.ua>

Намагаючись якомога скоріше привести власне національне законодавство до стандартів розвинутих демократичних країн, дуже легко ввести себе в оману і представити ситуацію такою, якою вона нам бачиться у ідеалі. Скажімо, ми дуже хочемо передати ще більше повноважень з рівня державних органів на рівень місцевого самоврядування. При цьому, ми чомусь не замислюємося над питанням, а чи спроможна міська громада, її представницький і виконавчий органи, умовно кажучи, з користю для неї самої проковтнути цій обсяг. Чи, наприклад, на перший погляд, дуже непогане прагнення підвищити надходження до місцевого бюджету, не увійде у протиріччя з інтересами місцевого бізнес середовища? Чи не погіршиться у такому випадку стан надання публічних послуг?

Практика становлення місцевого самоврядування з очевидністю показала, що основні сподівання і розрахунки ідеологів чинного Закону 1997 року, а саме, забезпечити вільний доступ громадян до управління публічними справами і використати цій ресурс задля покращання умов життєдіяльності у територіальних громадах, практично залишилися нереалізованими. Існуюча система цінностей і пріоритетів по своєму використала цій Закон, примусивши працювати у відповідному русі. Реального самоврядування ми так, здається, й не отримали. [15]

Натомість в результаті ми отримали цілу низку дуже гострих і принципових проблем. Повстала і набула певних прав, паралельна державній, ще одна гілка влади – органи і посадови особи місцевого самоврядування. Саме вони і стали представляти інтереси територіальних громад у стосунках з державою. За відсутністю реальних механізмів конт-

ролю за власною діяльністю з боку самоврядної громади, останні, з швидкістю, якій тільки можна позаздрити, по суті перетворилися у самостійну територіальну, або, інколи говорять, регіональну, владу, яка почала під гаслами захисту інтересів своїх виборців, вести відчайдушну конкурентну боротьбу з територіальними органами державної влади, за повноваження і ресурси. І хоча у цілому, ініціатива залишається все ж таки за державою, органи самоврядування не кидають спроб виторгувати для себе якомога більше прав. При чому, слід враховувати, що чим потужніше та або інша посадова особа або орган самоврядування, тим більше в неї випадає шансів виторгувати у держави для себе якусь більшу, у порівнянні з слабшими, частину розподільчих повноважень. Наприклад, для міського Голови обласного центру, який, як то кажуть, вхожий навіть і до Президента, важелів щодо лобювання місцевих інтересів у Кабінеті Міністрів, Міністерствах та інших державних органах влади, значно більше, ніж у Голови сільради. Ну і так далі. В сьогоденних реаліях, лобювання, або людський фактор, як правило, виявляється неадекватним і набуває гіпертрофічного значення.

Не слід думати так, що у самій системі органів місцевого самоврядування не йде жорстка боротьба за повноваження. Депутатський корпус, як правило, хоче грати першу скрипку у розподілі ресурсів. Міський Голова також. Апарат виконавчого комітету не відстає у своїх зазіханнях.

Отже, замість влади територіальних громад на практиці ми отримали владу органів місцевого самоврядування, яка по суті майже нічим суттєво й не відрізняється від державних територіальних органів управління.

Без коментарів: громадські опитування у більшості міст України свідчать, що рівень довіри громадян органам і посадовим особам місцевого самоврядування не набагато вищий ніж до державних установ (останнім довіряють лише трохи більше 9% населення - "Громадська думка населення України – грудень 2002р. Рейтинги соціальних інституцій та політичних лідерів. <http://www.dif.org.ua>)

Висновки

1. При всьому тому ситуація не виглядає абсолютно безнадійною. Попри всі негаразди самосвідомість українських громадян поступово зростає. І головним чинником цього виступають ринкові перетворення, які докорінно змінюють ситуацію у суспільстві в напрямку кристалізації в його структурі нового соціального ядра, так званого середнього класу.

Принципи точної адекватності і максимальної ефективності при розподілі повноважень і ресурсів, тобто влади, сьогодні вже сприймаються зовсім по іншому, як, скажімо, ще 3-5 років назад. Платників податків вже не задовольняють закриті схеми розподілу державного майна і фінансових ресурсів, їм вже не байдуже, як використовуються їх гроші. Включаються у захист інтересів громадян громадський сектор і засоби масової інформації. Впливає на ситуацію, також, економічна і комунікаційна глобалізація. Тобто, створюються передумови для широкого громадського руху зацікавленого у зміні існуючого порядку справляння виконавчої функції держави, її установ і інституцій. Патерналізм з боку органів влади вже не сприймається як безальтернативний засіб існування і єдина форма організації суспільства. Таким чином, крок за кроком суспільство наближається до тієї критичної межі, коли саме підприємці, менеджери та інші дотримувачі доходів застануть провідне місце у країні і почнуть відігравати провідну роль у її внутрішній і зовнішній політиці.

Їх вихід у якості провідного гравця буде наближати кінець системі розподілу повноважень і ресурсів, успадкований українською бюрократією від радянської влади. І у цьому криється велика небезпека для сьогоднішньої бюрократії, у яких би кабінетах вона не засідала.

2. В цих умовах читається абсолютно своєчасним і зрозумілим пропонувати нові ідеї і формулювати відповідні пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства. Але при цьому, у всякому разі, слід помятати і обов'язково дотримуватися стратегічного курсу держави на побудову в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки і розвинутого громадянського суспільства. Це повинно стати визначальним завданням вищих органів державної влади. Все інше, держава має віддати своїм громадянам, на їх господарський розум і приватну ініціативу. Отже, не політика у голому вигляді, а інтереси людей, їх конституційні права мають стати пріоритетом держави і, лише на цій основі, українське суспільство може з упевненістю рухатися у майбутнє.

Опубліковано:

журнал "Схід" № 4 (54) 2003; Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: Материалы III международной научно-практической конференции, г. Донецк, 24-26 апреля 2003г. / НАН Украины, ИЭПИ.-Донецк:ООО «Юго-Восток, ЛТД»,2003.-224с.

ЧИ ПОТРІБНІ ЗМІНИ В УПРАВЛІННІ КРАЇНОЮ?

Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідає би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни.

Ж. Вердель

Стаття 73 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає, що Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

На практиці, однак, постійно виникає питання про ці самі межі повноважень, які для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, часто видаються занадто звуженими.

Чому так?

В теорії на органи місцевого самоврядування (ОМС) покладається відповідальність за виконання властивих їм функцій, окреслених власними повноваженнями і повноваженнями, делегованими їм органами виконавчої влади згідно з законодавством.

На практиці, обсяг повноважень і відповідальність за їх належне виконання, значно перевищують реальні можливості ОМС і це безперечно негативно впливає на якість і результати роботи цих управлінських установ.

В першу чергу, детермінантою цього протиріччя виступає обмеженість ресурсної бази місцевого самоврядування – фінансів, майна, землі, інженерних комунікацій і мереж, виробничих потужностей, загальний кумулятивний потенціал яких, значно відстає від потреб нормального сталого розвитку територіальної громади. Скажімо, міському голові щодня приходится вирішувати безліч питань, які виходять далеко за рамки його компетенції. Уникнути їх вирішення неможливо, бо переважна частина цих справ є конфліктними і соціально значущими. Тобто, ОМС або міський голова є своєрідним мировим суддею і, водночас також, відповідачем, до якого стікаються всі скарги, незалежно від того, яка інстанція, установа чи організація, чи інший компетентний орган або структура, має ці питання розв'язувати виходячи з власної компетенції. (чому ці компетентні органи не виконують властиві їм функції тема окремої розмови і у цій роботі ця проблематика не розглядається). Часто життя ставить питання, які є абсолютно новими, викликаними проблемами росту і розвитку суспільства і практики успішного розв'язання котрих раніше проста не існувало.

Другим за значимістю, стримуючим можливості ОМС фактором, є їх доволі хитке правове становище. Ст.71 базового Закону України у доволі категоричній формі забороняє органам державної виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися у законну діяльність ОМС, передбачається навіть їх право судового захисту від зазіхань на власні повноваження від будь якого суб'єкта цивільного права. Але на практиці процвітає державний патерналізм, найяскравішим проявом якого є адміністрування ОМС з боку виконавчих органів влади. Повсякденна дріб'язкова опіка, нав'язування невластивих ОМС функцій і завдань, інструктаж та тотальний контроль по всіх питаннях, включаючи навіть й кадрові, та інше інколи набувають гіпертрофічних форм, що проявляється у повному підпорядкуванні місцевого самоврядування органам територіальної державної влади.

Суперечності у законодавстві часто спотворюють ситуації, коли навіть й судова система не може однозначно розтлумачити і розв'язати ті чи інші господарські чи цивільні справи, позивачем або відповідачем у котрих, виступають ОМС. Законом про самоврядування (Ст.18) визначено, що взаємовідношення ОМС з підприємствами, установами та організаціями, які не перебувають у комунальній власності, будуються лише на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих ОМС законом. Фактично це обмеження можна подолати лише ризикуючи порушенням чинних норм законодавства, що й робиться у багатьох випадках доки, поки ображена сторона не звертається до суду з позовом про порушення прав або поки прокурор не опротестує таке рішення. Як правило, тягар доведення власної правоти у всякому разі лежить саме на ОМС та їх посадових особах. І практика свідчить, що судова влада у переважній більшості випадків у суперечливих ситуаціях стає не на бік ОМС.

Третє, що слід зазначити, це невідповідність рівня фахової кваліфікації управлінських структур переважної кількості ОМС сучасним вимогам до них. Проявляється ця невідповідність в невмінні самостійно аналізувати і оцінювати факти і ситуації, розробляти власні стратегії поведінки, програми дій, знаходити ефективні управлінські рішення, доводити ці рішення до логічного завершення. Переважна більшість посадових осіб і апаратних працівників виконавчих органів місцевого самоврядування (вже не кажучи про представницький корпус) не є фахівцями з муніципального управління. Навчитися цьому заважає їх низька мотивація до підвищення кваліфікації, завантаженість рутинною поточною роботою та, м'яко кажучи, не сприяння їх професійному зростанню з боку керівництва.

Крім того, організаційно – управлінська структура, знов таки, переважної більшості виконавчих комітетів до цього часу залишається такою, яка будувалася за уявленнями бюрократично-адміністративного соціалізму. Такій структурі не потрібні конструктори і новатори. Головним її призначенням залишається виконувати інструкції, накази, розпорядження керівництва. Таким чином, на першому місці, серед властивостей працівника виконкому цінуються :

- особиста відданість власному начальнику;
- висока трудова дисципліна;
- вміння вгадувати таємний зміст офіційних резолюцій і, аби що, втілювати їх у конкретні справи, або, як інколи кажуть, “вирішувати питання”.

Все решта цінується лише у ситуативних випадках, коли виникає в цьому крайня потреба.

Реформуванням організаційної структури управління ризикують займатися лише деякі міські голови, бо таке реформування неминуче починає конфліктувати з існуючою системою урядування, сформованою за принципами централізованих стандартів.

В Україні сьогодні не так багато міст, де міська влада, наважилася б на проведення організаційних реформ. Наприклад у Харкові, Донецьку, Львові, Алчевську, Бердянську, Макіївці і деяких інших, з огляду на загальний консервативний фон у цій сфері, зроблено досить прогресивні кроки у напрямку створення сучасної системи управління містом. Підкреслюємо, не управління комунальними підприємствами, **а саме управління містом як таким**. Але навряд чи можна назвати такі спроби інноваційними. Скоріш за все це просто реакція на виклики часу, на подолання окремих кризових явищ або уникнення чи профілактику останніх. Можна назвати це капітальним ремонтом, модернізацією системи, але не “технічною революцією”.

Спробуємо знайти і окреслити принципові моменти і характеристики, які б наочно підтвердили б або спростували попереднє твердження.

Одним з показових прикладів у сфері організаційного реформування останнім часом стало виділення в структурі багатьох виконавчих органів місцевого самоврядування окремих функціональних підрозділів, за якими було закріплено повноваження щодо управління міськими комунальними ресурсами. З огляду на стан справ у цій царині такого роду реформ й насправді можна було очікувати. Але саме чому активні дії припали саме на останній рік, а не рік тому, чи два? Відповідь на це питання лежить на поверхні. Сталося це лише після того, як набув чинності закон України “Про податок з доходів фізичних осіб (№889 – IV, 22.05.2003 року) і загроза втрати значних надходжень у місцеві бюджети набула реальності. Таким чином, детермінантою структурних змін виступила зовнішня загроза, яка примусила місцеві органи влади оперативного включитися у процес пошуку механізмів, спроможних компенсувати втрати від скорочення надходжень від цього податку.

Наступним прикладом, може послужити створення в органах місцевого самоврядування спеціальних структур з питань регуляторної політики. І, знов таки, дякувати за це ми маємо не ініціативності і далекоглядності місцевих управлінців, а Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”[12] Можна навести й інші приклади, щоб пересвідчитися, що рішення такого роду є не результатом організаційного проектування і певної стратегії ОМС, а скоріш за все є реакцією на ситуаційні вимоги.

До того слід також звернути увагу на то, що такого роду структурні нововведення часто не несуть в собі завдання створення нового чисто організаційного ресурсу а переслідують переважно демонстраційні цілі. Традиція своєчасно відрепортувати “наверх” й сьогодні є дуже живучою.

Не слід очікувати, що водночас та скрізь ОМС та їх посадові особи стануть другими. Що вже на завтра вони відкинуть рудименти командно – адміністративного стилю управління і почнуть стратегічно мислити і управляти. Такий розвиток подій неможливий як в силу тих причин, про які вже згадувалося раніше, так ще й тому, що загальний стан розвитку громадянського суспільства в нашій країні не висуває перед місцевою владою, яку ми тут називаємо ОМС, завдань наступного порядку.

Таким чином, ми маємо певне підґрунтя щоб стверджувати, що місцеве самоврядування як форма реалізації права територіальної громади на формування і реалізацію міс-

цевої політики в межах власних повноважень, наданих їй законодавством, існує лише у потенціалі. На практиці, насамперед, ми маємо органи муніципального управління на чолі з міськими(сільськими, селищними) Головами, переважним чином приреченими йти у фарватері рішень і наказів органів державної влади. Територіальна громада, натомість, лише один раз на 4 роки, має шанс висловити своє задоволення, або незадоволення своїми представниками у владі. Іншими своїми законними правами громадяни поки не навчилися користуватися і, складається таке враження, що про ці свої права вони або взагалі нічого не чули, або зневірилися у можливості реально ними скористатися.

Підводячи деякі підсумки наведеному, слід зауважити, що це не просто якісь там недоречності або непринципові розбіжності у побудові системи місцевого самоврядування, на яких розуміються лише фахівці державотворення, вчені і законодавці. Це не проблема стосунків органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади а, також, не проблема центру і територій, як її інколи представляють в голос для масового споживання, хоча на поверхні явищ, саме у вищезгаданих формах й проявляються головні вади існуючої системи. Це, якщо, обходитися єдиним реченням, системна помилка побудови держави через силу влади.

Отже, нажаль, не через громадське суспільство, місцеве самоврядування і демократію, а через державні інституції, не від первинних потреб людей, населення країни, а від потреб державних інституцій організується життя у країні(під цим терміном слід скоріше розуміти якісь образ існування людей у межах державної території, зміст якого - тяжка, брудна, небезпечна з усіх точок зору праця заради власного виживання.[31]

Не дивно, що у незалежних спостерігачів виникають питання:

- На кого працює економіка?
- Чому диференціація на бідних і багатих посилюється?
- Бідність – характерна риса українського суспільства?
- На кого працюють соціальні фонди?
- Кому дістається державна фінансова допомога?

І це не видумка, не бажання кинути тінь на діяльність державних керманців. Це просто факт, що все що не коїться у країні, робиться заради “необхідності наповнення державного бюджету” та інших стратегічних цілей держави. Все, абсолютно все заради установок держави. Невиконання або нехтування такого роду цільовими установками не просто не укладається у звичні норми суспільної моралі а є просто небезпечним. Навіть абсолютно нормальні, з точки зору здорового глузду і законні, згідно українського законодавства, думки і вчинки людей, у разі їх не укладання у прокрустове ложе державницької моралі, відторгаються пануючою системою і підпадають під категорію небажаних. Державний патерналізм наскрізь прошиває суспільство і унеможливорює існування інших, альтернативних ідеологічних установ і цілей розвитку суспільства.

В центрі такої системи – державна людина, яка уособлює в собі державне право бути мировим суддею і виступати носієм загально державницьких цінностей. Всі решта – лише “будівельний матеріал”, яким володіє, користується і розпоряджається ця окрема каста. Чим вище у державній ієрархії стоїть така особа, тим більшими повноваженнями вона володіє, тим більшу вагу мають її накази і розпорядження. “Кадри вирішують все” й надалі. Сталінський принцип діє і розвивається. Гіпертрофована опіка - головне гальмо розвитку суспільства.

По всіх ознаках, ми маємо справу не з вільним ринковим суспільством і не загально визнаними у світі демократичними цінностями, а скоріше з усадкованою з минулих часів бюрократично-адміністративною системою. Різниця пролягає, як на нашу думку, лише у тому, хто персонально, або яка категорія людей, врешті решт, споживає увесь капітал і ресурси країни. І хоча це питання про персональний склад олігархів – споживачів далеко не зайве для громадян, його ми відсилаємо, в першу чергу, Гаранту Конституції і право захисним органам, яким й належало б розібратися і визначитися з законністю накопиченого капіталу.

Нам, в свою чергу, належить дати відповідь на інші питання, одним з головних виступає - Як покласти край свавіллю і протиправному присвоєнню чиновництвом від держави і територіальної громади права володіти, користуватися і розпоряджатися народом, його майном, землею, та всім іншим, що входить до поняття життя людини?

Хто це має зробити? Яким чином?

Цікаві “відповіді” на такого роду питання ми можемо знайти у Посланні Президента Верховній Раді України. [25] Читаємо констатацію фактів – а потім завдання – чистої води Декларації. Наприклад – Кабмін має зробити так, щоб перестроїти Кабмін. Красива теорія без жодного натяку яким саме чином. Рубіть сук під собою – приблизно так читається до-ручення? Хто візьме сокиру і зробить собі характері? Ми ж не у Японії, у нас інший менталітет – собі шкоду зробити – великий гріх.

Існує тільки єдиний легітимний спосіб - нормативно – правове регулювання, засно-ване на Законах держави.

Чому ж саме цей, найбільш цивілізований спосіб так важко вживлюється у практику?

Відповідь на це питання слід, у першу чергу, шукати в базових принципах формування соціально-економічної політики держави. Не тієї політики, яка декларується у засадних Законах і програмних документах, а там, де приймаються конкретні рішення господарчо-розпорядчого характеру, там, де розподіляються і перерозподіляються майнові права і формується інститут власників. До цього дня, боротьба за майнові права на загальнодержавну власність, або власність народу України, регулюється не стільки Законами про приватизацію, про розподіл на державну і комунальну та іншими, скільки вольовими рішеннями вищих посадових осіб держави, які по суті уособлюють у своїй персоні і право і Закон. Саме вони, створюючи під собою систему централізованого підпорядкування, передають на нижчі рівні управління питання, якими вони самі не в змозі управляти (ціла низка чинників). Не тому, що таким чином досягається певна субсидіарність, а тому, що так простіше і зручніше управляти. В принципі, влада вищого рівня віддає на нижчий рівень те, що для неї не представляє високої цінності. Найбільш привабливі і прибуткові об’єкти власності – під управлінням Києва, менш значні – під обласними адміністраціями, ще більш дрібні – закріплюються за органами місцевого самоврядування. Оскільки такі повноваження передаються від імені держави, то й персоналії, які наділяються цими правами, набувають статусу державних людей, яким ці блага віддані в управління на їх власний розсуд. Рамка ж нормативно-правового акту, прийнятого згідно діючого законодавства, звужує і обмежує можливості для волюнтаристських рішень і тому лише заважає чиновнику досягати тих цілей, які він ставить перед собою і підвладною йому структурою.(треба знайти слово).

Аналіз виконання Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [12] з наявністю на це саме й нагадую і свідчить, що чиновник на всіх рівнях буде усіляко супротивитися реалізації норм закону, особливо тих, які обмежують його право самотужки розпоряджатися всім тим, чим він ще з давніх часів звик користуватися як власним майном. Втрачається стимул працювати на керівних державницьких посадах, якщо ти не маєш повної, в рамках визначених вищим керівництвом, свободи і не отримуєш при цьому ніяких здобутків. Працювати на одну зарплату і нести за цю мізерну платню важкий тягар відповідальності – це несумісні речі.

Де треба шукати ключ для вирішення проблеми?

Виступ на засіданні “круглого столу” з питань регуляторної політики органів місцевого самоврядування. Донецьк, 17 червня 2004 року (не опубліковано).

СТАТУТ МІСТА ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Право міських громад на самостійну статутну діяльність певною мірою запозичено з західної демократії. Там міста традиційно мають свої власні статuti, які виконують функцію місцевої Конституції. Така практика складалася на протязі століть і відображає процес розвитку місцевої демократії. В цих умовах місцеві статuti не тільки конкретизують положення національного законодавства відповідно до умов кожної міської громади але й відіграють роль своєрідного стимулятора зацікавленої участі громадян у місцевому самоврядуванні.

В значній більшості українських міст такої традиції немає. То чому тоді статутний рух у містах України набирає додаткових обертів?

Аналіз сучасної ситуації у містах Східноукраїнського регіону України свідчить, що становлення і розвиток місцевого самоврядування, хоча і з великими потугами, все більше набуває реального змісту і поступово починає виконувати роль, визначену для нього Конституцією і відповідними Законами України.

В той же час не можна не бачити, що цей процес проходить дуже суперечливо і нерівномірно. Деякі міські самоврядні громади власними програмами і практикою дій на крок, може й на декілька кроків, випереджають у своєму розвитку переважну кількість інших. Характерною рисою таких, так би мовити, “просунутих” громад, є відносно високий, у порівнянні з сучасними українськими стандартами, рівень самосвідомості громади, показниками якого виступають дієздатна і конструктивно працююча міська рада, ініціативний і авторитетний міський голова, розвинений громадський рух, відкриті і партнерські взаємовідносини між владою і ЗМІ, бізнес середовищем. У таких містах, наприклад, як Донецьк, Артемівськ, Макіївка, Краматорськ, Вугледар, Мариуполь Донецької області, м. Стаханов, Красnodон, Алчевськ, Сіверодонецьк Луганської, Харків, Лозова, Чугуїв Харківської та інших, вже сьогодні можна спостерігати приклади конструктивної співпраці громадян і органів місцевого самоврядування в реалізації програм соціально – економічного розвитку, проведенні реформ у житлово-комунальній сфері, екологічних і освітніх проектах і програмах. Саме у таких містах, в першу чергу, виникає і все більше утверджується у громаді відчуття власної вирішальної ролі як суб'єкта управління на своїй території. І тому не дивно, що ці громади сьогодні роблять рішучі кроки аби забезпечити свої законні права розпоряджатися усіма місцевими ресурсами і самим вирішувати долю власного міста.

Відстоювання прав громади як у юридичному сенсі, так й у процесі здійснення власних і делегованих повноважень, до сьогодні є доволі конфліктною і недостатньо врегульованою сферою. Юристами підраховано, що більше 150 законодавчих актів так чи інше регулюють відносини стосовно місцевого самоврядування. Доволі часто окремі статті законів значною мірою по різному трактують ті ж самі положення, чи трактують їх суперечливо. Наприклад: у місцевих бюджетах переважної кількості міст не має коштів на проведення земельної реформи, хоча відповідними законами такі кошти передбачені. Але скористуватися ними, тобто законами, регламентуючими акумуляцію і використання таких коштів, практично не можливо, тому, що з року в рік дії цих законів блокується Законом України “Про державний бюджет”. Таких прикладів можна привести безліч. Цілком зрозуміло, що законодавча невизначеність заважає здійсненню самоврядування і водночас підштовхує громади до власної місцевої законотворчості.

Законом України “Про місцеве самоврядування” таке право самоврядних громад передбачено Ст.19.”З метою врахування історичних, національно – культурних, соціально – економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування **представницький орган місцевого самоврядування** на основі Конституції України та в межах цього

Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста “. До речі, цей закон також не вільний від суперечностей і окремі положення Ст. 26. П.48 , якою окреслені повноваження представницького органу самоврядування, а саме – до повноважень віднесено право ”затвердження статуту територіальної громади”, суттєво відрізняються від вище означеного положення Ст.19.

У зв'язку з активізацією статутної діяльності на містах хочеться висловити деякі думки щодо досить поширеного погляду на Статут місцевої громади як на універсальний інструмент захисту її прав у співвідношеннях з органами державної влади і дотримання гарантій законності у співвідношеннях суб'єктів місцевого самоврядування. Хочеться застерегти самих запеклих прихильників прискорення статутної діяльності, що сам по собі факт створення статуту міської громади не є панацеєю самоврядування. По-перше, тому, що за такими статутами законами України закріплені досить обмежені функції. По-друге, що місто таких Статутів у законодавчому полі є певною мірою недостатньо визнаним. До того слід додати, що саме поточне законодавство є дуже суперечливим і постійно відчуває змін. Третє, в сучасних умовах, міська громада, посадові особи і органи місцевого самоврядування не можуть повною мірою дотримуватися всіх положень і статей такого Статуту, тому як реальні гарантії самоврядування з боку держави і її виконавчих і розпорядчих органів у жодному українському місті не забезпечуються. Можна знайти ще декілька суттєвих чинників, які певною мірою принижують роль і авторитетність Статуту міської громади як закону місцевої дії.

В той же час не можна не визнавати, що і в таких складних умовах перехідного періоду від адміністративно – командної до демократичної моделі управління державою у яких ми зараз знаходимося, законотворча діяльність міських громад попри всіх обмежень є прекрасним зразком залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. Перефразуючи класичний афоризм, можна сказати. Що Статутний процес – є школою самоврядування. І в цьому сенсі, його значення важко переоцінити.

ДЕЯКІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Намагання вдосконалити нормативно-правові відношення між суб'єктами владних повноважень є необхідним і природним процесом державотворення. При цьому слід виходити з того, що ніколи та ні за яких умов в принципі не можливо створення такого законодавчого забезпечення, яке б стовідсотково, тобто абсолютно, було відповідним всім зацікавленим сторонам, а також безконфліктно уживалося з усіма іншими нормами і законодавчими актами.

Але складність завдання не є підставою для відмови від спроб напрацювання змін та доповнень до поточного законодавства, спроможних покращити юридичне підґрунтя управління країною.

В статті передбачається торкнутися лише питань стосовно законодавства про місцеве самоврядування в Україні і на ґрунті аналізу різноманіття реформаторських пропозицій визначити принципи, які, попри все, слід враховувати при внесенні змін у законодавство України.

За деякими підрахунками близька двох сотень різних Законів та інших нормативних актів держави призначені для регулювання відношень саме на рівні “державна – територіальна громада”. І з кожним днем їх число збільшується. На цей час, можна, що найменше, нарахувати десятки різних пропозицій та проектних досліджень, спрямованих на вдосконалення поточного законодавства у цій площині. Лише у відповідному комітеті Верховної Ради України на поточному розгляді знаходяться більше 80 законопроектів.

Як відомо правом законодавчої ініціативи згідно з Конституцією України володіють народні депутати, Президент, Кабінет міністрів та Національний банк України. У відпові-

дності від власного бачення та цільових настанов, кожен суб'єкт для себе визначає пріоритетні цілі відносно реформування того чи іншого Закону, або окремих його статей. Тобто, кожен дивиться на Закон через призму власних уподобань і хоче бачити там саме те, що відповідає його власній думці, або корпоративному замовленню тих чи інших політичних сил, яких він саме й репрезентує.

Саме таким чином, сьогодні, й визначається той алгоритм і механізм, згідно з яким проходить весь процес внесення змін і доповнень до Законів України через Верховну Раду. В принципі все це виглядає досить звично та рутинно і тут, не мали б чого обговорювати, аби не одна принципова річ. Наскільки законодавчі ініціативи дійсно відображають очікування суспільства і наскільки пропозиції щодо реформування Законодавства відповідають духу і букві Конституції?

Нажаль ситуація навколо реформування законодавства далека від ідеальної. Значно частіше, ніж того хотілося б суспільству, внесення ґрунтовних або окремих змін у поточне законодавство ініціюється не заради загальносуспільного блага, а виключно з вузько корпоративних позицій і уподобань. Наприклад, спитайте у міського Голови, щоб він волів змінити у Законі про місцеве самоврядування. І він - з відповіддю не забариться. В його розумінні треба удосконалити ту частину закону, де йдеться про механізм його відкликання з посади. Тобто запровадити такий порядок, який би практично унеможливив право міської Ради за аби яких умов ухвалювати рішення щодо звільнення з посади міського Голови. З точки зору депутата міської Ради, все з точністю до навпаки. Обласні та районні Ради мріють отримати право на створення власних виконавчих органів і незалежно від державних органів виконавчої влади розпоряджатися фінансовими і матеріальними ресурсами на власній території. Хтось пропонує переділити існуючу територію України та ввести новий адміністративно-територіальний устрій, другі - виступають за докорінну реформу податкового законодавства, інші - вносять пропозиції до зміни окремих статей різних Законів, або пропонують нові законопроекти, спрямовані на зміни у регуляторній діяльності. Під кожен таку пропозицію, безумовно, підкладається відповідна аргументація "за", доволі переконлива і ґрунтовна.* Такий список можна продовжувати скільки завгодно. Отже, можна зробити висновок, що існує реальна небезпека поглинути у перманентній реформаційній діяльності, негативним наслідком чого стане непередбаченість і непослідовність законодавства. Гіршого важко уявити, бо нестабільне законодавство, по суті, означає відсутність законодавства, що не припустимо для нормального державотворення. Головним керівним принципом у такого роду діяльності має бути визнаним принцип - "Аби не нашкодити".

В цьому розумінні, важко переоцінити роль громадської експертизи, яку здійснюють різні недержавні аналітичні та дослідницькі центри і інститути, асоціації і Фонди. Насправді, тільки незаангажований дослідник, незалежний ні від держави а ні від політичних партій і рухів, у всякому разі значно менше залежний ніж безпосередньо підпорядковані, в змозі дати більш менш об'єктивну оцінку і зробити експертну оцінку наближену до реальної ситуації. Саме він, скоріш за інших, має право розглядатися як виразник громадських інтересів і представник суспільної думки.

При цьому, не слід нехтувати фаховими дослідженнями і розробками наукових і державних установ. Але пріоритетним правом проведення експертизи новонароджених доповнень і змін у законодавство мають користуватися саме громадські організації.

Скажімо, якщо той чи інший законопроект не отримує позитивного відгуку, то відповідний Комітет Верховної Ради мусить у обов'язковому порядку винести спірне питання на парламентські слухання і зробити погоджувальну комісію з представників сторін, які, у конкретно визначений термін або дістають взаємної згоди, або приймають рішення про відхилення такого проекту і зняття його з розгляду у Верховній Раді. Тим самим,

* ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування), Донецьк, грудень 2003 року.

хоча б буде зроблена спроба відійти від практики “кабінетної” законотворчості, яка немає нічого спільного з реальними потребами суспільства. Це ж саме, слід зробити й на місцевому рівні. Безумовно, все це має рацію лише за умов відповідності законопроекту Конституції і базовому Закону України.

Таким чином, регуляторна роль держави мусить сприяти уникненню конфліктних ситуацій у суспільстві, принаймні не загострювати їх.

Принциповим залишається й питання про межі, або граничну ефективність регуляторного впливу держави. Треба відрізнити регуляцію від зарегульованості. Працівники органів місцевого самоврядування часто скаржаться, що чинне законодавство дуже обмежує їх права і повноваження. Натомість, за їх думкою, держава накладає на них занадто високу відповідальність. Переважна більшість конфліктних ситуацій припадає, при цьому, на область міжбюджетних відношень. Отже, вихід з кризовою ситуації бачиться, на перший погляд, у подальшій регламентації владних повноважень у системі “держава – територіальна громада”. Тобто, на поверхні явищ, начебто не викликає сумніву необхідність внесення у законодавство відповідних статей, в тому числі і у базові Закони і Кодекси, які б буквально від “а” до “я” розписували всю схему взаємовідношень органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій і, тим самим, забезпечували бар’єри для втручання держави у площину прав територіального самоврядування. Можна розписати кожен крок для депутата, для голови постійної комісії міськради, навіть для голови домового комітету, як це намагаються зробити автори нової редакції Закону про місцеве самоврядування в Україні (проект Але рухаючись таким шляхом можна вихолостити саму суть самоврядування. Воно перестане існувати, якщо регулююча роль держави й надалі буде набувати такої тенденції.

Скоріш за все справа полягає не в тому, як ще більше на державному рівні за регулювати діяльність органів самоврядування, а як навчитися користуватися, наданими Конституцією України, правами, як у межах власної компетенції здійснювати повноваження територіальної громади і делегованих повноважень.

Ясно, що без подальшого удосконалення законодавства і у цій царині не обійтися. Але чи потребує це внесення кардинальних і ґрунтовних змін у чинне законодавство? Чи не краще попрацювати над узгодженням норм різних Законів і приведення їх у систему.

Висновки:

1. **Регулююча роль законодавства повинна виходити з принципу максимального узгодження інтересів усіх верств населення і мати на меті створення нормативно - правових відносин, задовольняючих стратегічним цілям розвитку суспільства.**
2. **Внесення змін і доповнень у поточне законодавство слід розглядати як процес системного його вдосконалення на базі існуючої Конституції і базових Законів і Кодексів.**
3. **Реформування нормативно-правових відносин має виходити від потреб розвитку суспільства, проводитися поступово і враховувати як позитивні, так і негативні наслідки.**
4. **Втручання у законодавчу царину має відбуватися лише за умов позитивної експертної оцінки громадськості, виразником якої є науковці, практики, політики, об’єднані у незалежні, недержавні громадські організації і інститути, фонди, асоціації.**
5. **Суб’єкти законодавчої ініціативи, Органи державної влади повинні сприяти проявленню ініціативи громадян щодо участі у законотворчості, прислуховуватися до їх думки і приймати лише такі Закони, які витримали громадську експертизу і по яких досягнуто консенсус у діалозі з представниками усіх, зацікавлених сторін.**

Текст виступу на Громадських слуханнях, Донецьк, грудень 2003 року.

Лист Голові Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України пану Пухтинському М.О.

Шановний Микола Олександрович! Шановні колеги!

Я мав бажання висловитися але, нажаль, формат, проведених у Донецьку громадських слухань, не дозволив виступити всім зацікавленим особам. Відкликаючись на запрошення до дискусії, висловлене Вами, я надсилаю деякі свої зауваження щодо “Стратегії...” і деяких Проектів законодавчих актів, які були представлені на обговорення.

Перше і головне питання – це сам методологічний підхід вирішення проблеми становлення самоврядування.

Що не слід використовувати і що не відповідає суті самоврядування.

1. Місцеве самоврядування підміняється державним управлінням.
2. Місцеве самоврядування виділяється як якийсь окремий сектор державної системи управління.
3. Місцеве самоврядування ототожнюється з регіональним самоврядуванням.
4. Місцеве самоврядування не може бути експериментальним.

Далі. Не Конституція погана чи Закон про місцеве самоврядування в Україні такий, що заважає його розвитку. Заважає система організації влади. Жорстка конструкція у якій ми живемо і яка нами успадкована з минулого. Держава ніколи не відмовиться від керівництва всім й усіма, бо вона не знає іншого алгоритму і нікому не дозволить позбавляти її частини повноважень. Всі ресурси наверх – а потім, методом дозування - розподіл цих ресурсів у напрямках і по пріоритетах, визначених самою державою. Таким чином здійснюється тотальний контроль за усіма процесами, в тому числі, і у місцевому самоврядуванні. Це яскравий приклад слабкої держави, яка лякається всього того, що у демократичному суспільстві і є його головною конструкцією.

Ось і темою громадських слухань визначено не проблему становлення і реального розвитку місцевого самоврядування, а проблему як удосконалити державне управління містами і регіонами. В такому контексті громадськості в принципі немає що й обговорювати. Хіба що про якісь дрібні поступки і послаблення режиму керівництва? Щось схоже на проблему “Батьки і діти”. Тому й розмова звелася до обвинувачень влади в узурпації матеріально-фінансових ресурсів і пропозицій як “справедливіше” розподілити повноваження.

Але, якщо ініціатива щодо визначення Стратегії розвитку місцевого самоврядування належить громадськості, то краще було б викласти цю стратегію, починаючи з назви - національна стратегія розвитку місцевого самоврядування.

Далі, у цій національній стратегії слід було б визначити низку проблем, рішення яких залежить від державної влади, і проблем, які мають вирішуватися безпосередньо у середовищі місцевого самоврядування. Автори ж низки Проектів, бачать своє завдання щоб “все і вся” затиснути у “прокрустове ложе” Законів. Розписати буквально кожний крок – перше, друге, ...четверте...двадцяти і так далі, що мають робити самоврядні громади та їх органи самоуправління, а що виконавча вертикаль. Такого ніколи не було на практиці, і я певний, ніколи не буде. Як сказав, виступаючи на слуханнях міський Голова Донецька пан Лук’яненко О.О., всі чиновники шукають прогалини і невідповідності у законодавстві не для того, щоб допомогти міській владі краще організувати життя у територіальній громаді, а лише для того, щоб обмежити місцеве самоврядування і підпорядкувати його на свою користь. Так буде й надалі. Ідеальних Законів не буває. Треба закріплювати прецедентне право а не плодити і ускладнювати законодавство. Ось що потрібно робити, використовуючи всю потужність “Товариства науковців по сприянню муніципальній реформі”, Фонду підтримки місцевого самоврядування, інших організацій, не байдужих до самоврядування. А вдосконалювати законодавство може й потрібно, але дуже обережно і поступово. Воно й без того настільки ускладнено, що розібратися в ньому вже стало справою елітних юристів які роблять на цьому непоганий капітал.

До того, намагаючись всі взаємовідносини у площині “місцеве самоврядування” укласти у рамку Законів, ми ризикуємо звести нанівець само місцеве самоврядування, лишивши його ініціативи, спроможності регуляції, прийняття рішень і таке інше. Патерналізм держави не тільки підриває спроможність самоврядування, він позбавляє його відповідальності. А це вже не самоврядування. Це те саме, що ми маємо зараз, а саме, держуправління через форму самоврядування. Теж саме можна сказати і про проведені громадські слухання, проведені у Донецьку (не знаю як у інших містах), коли державною владою була використана форма, а по суті, проведена чергова нарада на розпорядження Кабінету Міністрів України.

Далі. Еклектика ініціаторів проведення слухань проявилася також й у тому, що в один кошик було скинуто декілька Пропозицій і Проектів законодавчих актів, які слід було б, навпаки, доцільніше розвести. Деякі з них – включити в державну стратегію управління місцевим і регіональним розвитком, інші – в національну стратегію розвитку місцевого самоврядування. А такі, як наприклад, “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області” та Про.....в районі”, “Про проведення експериментів...” і “Про державно-правовий експеримент...”, “Про територіальну громаду...” – винести на рівень дискусій науковців і практиків, як теми, проблемність яких викликає сумнів для практичного місцевого самоврядування. Принаймні зараз.

Про територіально – адміністративний устрій можна говорити скільки завгодно, але рушити існуючий на сьогодні стан справа безвідповідальна. Комусь на якомусь рівні не вистачає влади для того, щоб краще управляти ресурсами. Кримська автономія, наприклад, має прав значно більше ніж люба інша область

України. Ну й що з того? Що, в Криму люди живуть краще? Напівмертві міста, такі, наприклад, як Джанкой, тому свідоцтво. Про що говорив Л.О.Шремф? Що вони не змогли використати надані їм додаткові повноваження в частині додаткових податків як то для курортних міст. Що державні чиновники знаходять різні приводи аби, так би мовити, утримувати в узді, міських Голів і місцеві органи самоврядування. Так і виходить, що слабеньких гнуть, не дуже то звертаючи увагу на їх конституційні права. А Київ, натомість, нічого, потихеньку виживає! Справа не тому, що територіальні громади занадто малі і потребують об'єднання. Ніби то об'єднання жебраків краще ніж їх самостійне жебракування. Справа в тому, що в нас й досі все, як казали за радянські часи, “колгоспне” і ніхто й ні за що не відповідає. Але у всякому разі, об'єднання або роз'єднання сіл, селищ, міст Законом не забороняється. Інша справа, як це зробити на добровільних засадах. Про це нам не скаже жоден теоретик місцевого самоврядування і державного управління. Самий маленький сільський Голова ніколи не згодиться бути “другим номером”. Можете його не питати. Це аксіома. А якщо знайдеться такий, то можна бути упевненим, йому “підказали” про це “зверху”. Таким чином, приймати рішення про адміністративно-територіальний або територіально – адміністративний устрій, це зовсім інша справа, ніж визначення меж територіальних громад, їх устрою, форми існування.

Підсумовуючи:

Державі давайте залишимо визначення лише основних параметрів - адміністративно систему управління таку, яка на сьогодні їй потрібна для виконання власних функцій(області, райони)?

За державою – визначення параметрів, за якими розподіляється національний продукт(податкову систему).

За державою – бюджет, достатній для виконання суто державних функцій(бюджетні установи).

За державою – власність, якою вона буде управляти на загально – ринкових засадах.

Місцевому самоврядуванню – в рамках існуючої, наприклад 60% всіх надходжень на території, бюджетної бази, виконання власних повноважень.

Все решта, що делегується по телефонограмах або у приватних розмовах, за відповідне фінансування, на умовах “замовник – виконавець”, з особистою відповідальністю в рамках ці вільно-процесуальних відносин, або інших, згідно з укладеними угодами.

Не спромігшись, навчитися виконувати існуючі Закони, категорично неможливо побудувати правову цивілізовану державу. Ключ не у кількості Законів, і навіть не в їх “прописаності”.

P.S.

Отже, більшість людей, Микола Олександрович, виходивши з зали по закінченні слухань, проста посміхалися. Вони не перейнялися думками авторів Стратегії і не вірять в її успіх. Але, як люди ввічливі, зобиджати шановних гостей, їм теж не хотілося, особливо враховуючи, у залі якої поважної організації вони в той час знаходилися.

Валерій Кочуєв

ІДЕОЛОГІЯ ПАРТНЕРСТВА: ВЛАДА І БІЗНЕС

Життєдіяльність міста безпосередньо залежить від стану розвитку підприємництва і місцева влада приречена активно співпрацювати з бізнес – середовищем. Саме тому значну практичну значимість сьогодні набуває питання щодо форм і методів співпраці влади і бізнесу.

Найбільш перспективною є модель співвідношень влади і бізнесу, яка базується на ідеології партнерства. Головними принципами її утворення і функціонування виступають:

- зауваження інтересів міської громади і інтересів підприємств як рівнозначних;
- спільне розв'язання проблем шляхом консультацій, домовленостей;
- використання ресурсів влади і підприємств на взаємну користь

Принципове значення набуває і такий принцип як найширше залучення представників бізнесу до місцевого самоврядування. Звичайно, що наголос у такому залученні треба зробити на добровільності.

Практичний досвід багатьох міських громад України свідчить, що там, де міська влада дісталася порозуміння з підприємницьким сектором, міські житлова – комунальні, транспортні, освітні, і інші муніципальні проблеми вирішуються значно простіше і ефективніше. Паростки такої партнерської співпраці сьогодні можна побачити на прикла-

ді таких міст Східноукраїнського регіону як Донецьк, Краматорськ, Маріуполь, Макіївка, Харцизьк, Алчевськ. Створені за ініціативою міської влади громадські рухи і об'єднання підприємців і виробників, очолювані найбільш впливовими і поважними представниками бізнесу, у багатьох містах стало затвердилися як невід'ємний структурний елемент міського самоврядування, який виступає не тільки як дорадча установа, а й виконує ряд організаторських і координуючих функцій міського органу влади. Щодо монопромислових міст Донбасу, то їх існування 100% - во залежить від стану міжсекторного співробітництва. Скажімо, для таких міст як Вугледар, Шахтарськ, Антрацит, Стаханов, Рубіжне, Краснодон та багатьох інших, створення і підтримка бізнес – асоціацій є чи не єдиним шляхом залучення підприємців до участі у місцевому самоврядуванні.

Партнерська модель “Бізнес – влада” набуває актуальності для міст, градоутворюючі підприємства яких, опинилися у кризовій ситуації. Виживання таких базових для міста підприємств, становить інколи проблему виживання міської громади. Мається багато прикладів, що наразі зупинки чи закриття такого роду підприємства, мешканці міста втрачають не тільки можливість працевлаштування і отримання певного доходу. Вони втрачають значно більше - бачення перспектив проживання у такому місті. А з цим, позбуваються віри у місцеву владу, у державу. **Влада мусить не тільки керувати за обставинами, сторонньо спостерігаючи за вмиранням таких підприємств, влада, якщо вона дійсно відповідає своєму призначенню, повинна вести рішучу боротьбу за зберегання і розвиток свого економічного середовища.**

Особливого значення набуває процес встановлення цивілізованих відношень місцевої влади і бізнес – середовища при вирішенні питань забудови міської території промисловими підприємствами і іншими бізнесовими об'єктами. У цій сфері виникає переважна кількість суперечностей. Бажання уникнути зайвих транспортних витрат, зекономити на спорудженні різного роду комунікацій є головним аргументом підприємця при вирішенні питання про розміщення об'єкту будівництва якомога ближче до центру міста. Безумовно, що у сучасній дуже скрутній економічній ситуації, кожний інвестпроект, кожна інвестиція у місцеву економіку не може бути не підтримана місцевою владою. З другого боку влада повинна враховувати і інтереси населення, виступати гарантом забезпечення законних прав громадян щодо загально визнаних стандартів проживання. Таким чином і у цій, дуже конфліктній і соціально напруженій сфері співвідношень, влада і бізнес проста приречені дійти порозуміння.

Опубліковано:

Матеріали регіональної науково практичної конференції «Город и предприятие: опыт и перспективы развития». 23-24 марта 2001 года – Донецк: Совет Донецкой областной организации партии «Демократический союз», 2001, - 180стр.

ВИЗНАЧАЛЬНА РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СТАБІЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ І РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Государства таковы, каковы люди:
они произрастают из человеческих характеров.

Платон

За ознакою влада (мається на увазі влада всіх рівнів, усі її інститути і установи) природно зацікавлена у розвитку бізнесу і підприємництва, бо стала економіка є базою соціально – економічного розвитку і покращання рівня життя людей.

Усвідомлюючи це, на державному рівні приймаються відповідні заходи аби надати поштовх розвитку малого бізнесу і підприємництва. Їх перелік далеко не вичерпний. Але й ті, що вже прийняті, при належному їх виконанні на містах, мали б суттєво покращати соціально-економічну ситуацію.

Відстань від ідеї до її реалізації яскраво просліджується на прикладі виконання загальнодержавної програми підтримки і розвитку підприємництва. [11]

Згідно з її концептуальними положеннями кожний орган державної влади і самоврядування мусив творчо розробити свою власну аналогічну програму, так, щоб вона максимально органічно укладалася і відповідала державній стратегії розвитку. Далі, що цілком логічно було б очікувати, мала б початися практична робота по виконанню цих самих планів. Тобто, щоденно, відповідні робітники органів влади, повинні були б докладати зусиль по виконанню закладених в плани різного роду заходів, а їх керівники систематично аналізувати ситуацію і при необхідності приймати додаткові заходи, аби підприємство на відповідній території розвивалося.

Але, нажаль, у переважній більшості міст спрацював старий, перевірений бюрократичною практикою принцип “папір все стерпить”. Уважно вивчаючи вищезгадані програми, розроблені у містах Східноукраїнського регіону, не важко побачити, що переважна більшість з них, зроблені ніби під копірку. Складається враження, що наші міста – близнюки. У такий спосіб процес планування майбутнього перетворився на чергову кампанію, основним завданням якої було своєчасно відзвітувати “на верхи”.

Причини такої метаморфози, на нашу думку, лежать у площині самої організації державного управління, яка й досі зазнала незначного реформування і залишається певною мірою системою командно – адміністративного втручання у економіку, головним елементом котрої є прийняття вольових рішень і контроль щодо їх виконання. Її існування до цього часу виглядає як певний компроміс між ринковою стратегією розвитку і відсутністю у суспільстві сталої системи реалізації цієї стратегії. Цілком зрозуміло, що такі методи не є стовідсотково легітимними і входять у протиріччя з інтересами бізнесу. Всяк, хто користується такими методами примушений балансувати на межі законного і протизаконного, як то кажуть “пробігати між краплинами дощу”. Сфера застосування “силових” заходів з часом звужується і у перспективі їх застосування стане повністю неможливим.

Натомість є інша модель співвідношень влади і бізнесу яка базується на ідеології партнерства. Головними принципами її утворення і функціонування виступають:

- зауваження інтересів міської громади і інтересів підприємств як рівнозначних;
- спільне розв’язання проблем шляхом консультацій, домовленостей;
- використання ресурсів влади і підприємств на взаємну користь

Паростки такої консолідації, з часом, все частіше проглядаються і на теренах Східноукраїнського регіону. До речі, на прикладі таких міст як Донецьк, Харків, Краматорськ, Кіровське, Артемівськ, Вугледар, Харцизьк, Алчевськ, можна побачити, як створені за ініціативою і підтримкою міської влади громадські рухи і об’єднання підприємців і виробників, стало затвердилися як невід’ємний структурний елемент міського самоврядування. Їх вплив на місцеву політику не обмежується тільки функцією дорадчої установи. По окремим питанням вони беруть на себе деякі організаторські і координуючі функції міського органу влади і частину відповідальності за соціально-економічний розвиток своєї громади.

Але для більшості наших міських громад така модель є поки що незвичною і певною мірою недосяжною. Від тоді переважна частина підприємців дуже неохоче йдуть на контакти з місцевою владою, побоюючись у черговий раз бути використаними без усякої компенсації. Досить значний пресинг та висока ступінь втручання держави породили се-

ред підприємців так званий «синдром недовіри». Це скоріше стало закономірністю, коли підприємці вирішують свої проблеми без залучення будь якої третьої сторони. Так, звертаючись знову до результатів опитування МФК малих підприємств в Україні, доцільно привести наступну статистику, яка підтверджує це міркування.

В той час, як більшість підприємців (80%) знали про різні форми послуг та допомоги їм, лише незначна кількість скористалася цими послугами. Найбільш популярними серед МСП є банки та юридичні фірми (відповідно 42% та 38% респондентів користувалися послугами цих організацій). До консалтингових компаній та асоціацій підприємців звертались відповідно 11% і 6%. Менш як один із двадцяти МСП (4,2%) належать до об'єднання підприємств. Половина усіх респондентів зазначили, що вони не думають, що від цих об'єднань можна отримати практичну користь (33). До речі, ті що увійшли до складу різного роду бізнес-асоціацій, розглядають своє членство як один з побіжних засобів захисту від бюрократичного тиску з боку владних установ. Такий висновок підтверджується і практикою звернень бізнесменів у Донецьку обласну спілку підприємців малого і середнього бізнесу.

І це дуже шкодить державі і стримує її просування вперед на шляху ринкових перетворень(3). В цілому по Україні за оцінками різних дослідницьких організацій частка малого і середнього бізнесу у виробництві товарів, робіт і послуг у загальному обсязі виробництва не перевищує 4%.(у Донецькій області – 4,1%). В той же самий час доволі значна частина підприємців і підприємств, намагаючись уникнути податкового і бюрократичного тиску, працюють за, так званими, тіншовими схемами. Врешті решт, економічна ситуація, незважаючи на чисельні державні заходи по боротьбі з корупцією, покращується дуже повільно(14).

В цьому сенсі варто звернутися до практики реформування державного управління, проведених нашими найближчими сусідами і країнах Східної Європи, зокрема в Польщі.

Її досвід свідчить, що адміністративна, регуляторна та бюджетна реформи ніби – то безпосередньо і не зачіпають сектор реальної економіки, але, проведені системно і послідовно, стали вирішальним чинником не тільки економічного розвитку держави, а й спричинили суттєві якісні зміни у суспільстві, наближаючи Польщу до демократично розвинутих країн Європи.

Слід зазначити, що ці системні перетворення, у першу чергу, дозволили вирівняти національне господарство у регіональному та галузевому розумінні, що в стратегічному плані, відкрило перспективи щодо економічного розвитку країни і забезпечило сталий інтерес як вітчизняних так і іноземних капіталів до інвестицій у країну. За інформацією агенції УНІАН, у першому півріччі минулого року у Польщі налічувалося 840 іноземних інвесторів з 35 країн світу. Якщо, у 1993 році іноземних компаній, що вклали у польську економіку понад мільйон доларів налічувалося лише 193, то у 1995р. – 362, 1997р. – 585, 1999р. – близька 800. Суттєво замінується на краще і структура інвестицій, лева частка яких у останні роки переважно вкладається у сферу послуг, фінансовий сектор, що, в свою чергу, відповідає наявним тенденціям, які спостерігаються у високорозвинених країнах. І хоча у Польщі не все так гаразд, як бажалося, можна погодитись з польськими аналітиками, що збільшення інвестицій, географічна і економічна диверсифікація останніх є певним “лакмусовим папірцем”, що свідчить про здоров'я національної економіки та її перспективи.

Таким чином, передумовою планування економічного розвитку і залучення інвестицій у місцеву економіку є, насамперед, створення відповідних інституціональних умов, атмосфери прозорості влади, її відкритості для співпраці з представниками бізнесу і, взагалі, з населенням. Отже, розбудова інституту місцевого самоврядування є найбільш привабливою і перспективною формою державного будівництва, визначальним чинником стабілізації і подальшого соціально-економічного розвитку України.

Опубліковано:

Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні: Матеріали міжнародної конференції, Донецьк, 28-29 вересня 2001 . – Донецьк: ІЕПДНАН України, 2001.-176с.

РОЗДІЛ ДРУГИЙ: Державна політика: вибір між ринком і централізацією

СОЦІАЛЬНА АБО ЛІБЕРАЛЬНА ДЕРЖАВА: ПРОБЛЕМИ ВИБОРУ

В статті робиться спроба розглянути базові принципи формування державної економічної політики в нових незалежних країнах, виявити головні чинники гальмування ринкових реформ в Україні і на цьому тлі спробувати визначити концептуальні підходи щодо визначення стратегічного вектору завдань нового політичного керівництва держави, сучасного українського суспільства

Головним завданням української держави* в умовах перехідної економіки є створення певної системи правових норм і правил господарювання, які б, принаймні:

- відповідали стратегічним цілям її розвитку;
- не суперечили або органічно вписувалися в систему організації таких відносин прийнятих і діючих у розвинутих країнах світу.

Щодо другого завдання – то тут справа більше зводиться до прискіпливого вивчення досвіду економічного регулювання і законодавства у країнах об'єднаної Європи, США, та інших і проектування на цій основі власних законодавчих документів з урахуванням специфіки української ментальності, культури і традицій. Принциповою вимогою, при цьому, слід вважати уникнення принципів розбіжностей і невідповідностей між національними і міжнародно визнаними засадничими нормами і законами, пріоритет котрих (останніх) безперечно визнається Україною, що й затверджено її міжнародними зобов'язаннями.

Сама ця справа дуже непростя і складна і існує ціла низка проблемних питань, які в водночас і самотужки жодна держава світу вирішити не в змозі. Така робота постійно проводиться парламентом і урядом країни спільно з європейським і іншими міжнародними інституціями і, безумовно, сприяє процесу нашої інтеграції у світове співтовариство.

В той же час, вирішення цього найвідповідальнішого завдання, у першу чергу, залежить від того, наскільки мудро і послідовно сама наша держава буде дотримуватися власної стратегії розвитку, вивірено і зважено підходити до постанови завдань поточного за-

* під поняттям держава тут ми розуміємо не тільки інститути центральної державної влади і її вищих посадових осіб, а також її територіальні органи і органи місцевого самоврядування

конодавства, а також, ступені спроможності її інститутів знайти і опанувати такі форми і методи діяльності, які б забезпечували виконання цих завдань строго в законних рамках.

Тобто, справа, про яку зараз йдеться, є для кожної країни, так би мовити, ексклюзивною і унікальною, успішність розв'язання якої залежить від компетенції й вміння держави рахувати, аналізувати і, насамкінець, приймати і виконувати власні рішення. При цьому слушно зауважити, що ідеального, уніфікованого шляху, чи шаблону, взірця, який міг би успішно прижитися на вітчизняному просторі, в світі проста не існує. Кожна країна має пройти свій шлях. І з чим меншими витратами ресурсів і соціально-політичними негараздами впорається той чи інший уряд, тим розвиненішим і благополучнішим виявиться суспільство, тим краще буде жити у такій країні. Таким чином, ідеальна держава - це рамка політичних і економічних умов, які забезпечують народу країни максимальне суспільне благо.

Невдачі урядів. Межі економічної свободи.

Безумовно, що всі демократичні уряди діють заради досягнення суспільних інтересів. Однак питання про те, що таке суспільні інтереси, або суспільне благо, було й залишається дискусійним. Так само дискусійним залишається питання і про методи організації суспільного виробництва, розподілу і споживання. Американці (США), у своїй переважній більшості, вважають за найвищі цінності економічну свободу, приватну власність і вільний конкурентний ринок. Відповідно і американська держава проводить, так звану, політику "laissez-faire" (з фран. – невтручання).

Не, вдаваючись у детальний аналіз усіх позитивних і негативних моментів американського життя ми можемо лише дуже коротко підсумувати, сказавши, що це країна людей, які ведуть уособлений від інших образ життя і довіряють лише самим собі і богу (індивідуалізм поперед соціалізму) і на цьому шляху вони досягли таки вражаючих результатів. Але сказати, що американці та їх уряд досягли суспільного блага, навряд чи відважиться жодний з них.

Європейські країни є вже не такими відвертими прихильниками невтручання і дотримуються дещо іншого алгоритму діяльності. Одним словом, це вже досить таки соціалізована організація суспільного виробництва і держава у ній виступає одним з найактивніших агентів. Це вже значною мірою регульована державою економіка. На сучасному етапі, це вже й створення і наднаціональних регулюючих органів, основною функцією яких є створення єдиних для всіх країн об'єднаної Європи уніфікованих рамок обмежень вільного ринку і конкуренції. Все робиться заради того, щоб досягти більшого для всіх народів Європи суспільного блага. Але чи можна на сьогодні сказати, що такі європейським країнам вдалося повною мірою досягти суспільного блага і всі громадяни Європи у захваті від політики своїх урядів і урядових інституцій Євросоюзу? Навряд, про що й свідчать чисельні соціальні конфлікти на тлі значної диференціації в доходах, у споживанні матеріальних і духовних благ, між "новими" і "старими" європейцями, "півднем" і "північчю" і таке решта.

Найбільш соціалізовану політику, принаймні у розподілі і споживанні суспільних благ, проводили країни, які представляли у минулому соціалістичний спосіб виробництва – СРСР, країни Східної Європи, КНР і решта. В цих країнах рівень економічної свободи був зведений фактично до мінімального значення а всі функції по управлінню народним господарством взяла на себе держава. Це був зразок вищого прояву державного патерналізму, де чиновники уособили за собою право виступати від імені народу і від його імені вирішувати що йому, цьому самому народу, їсти, пити, одягати, читати, бачити і решта. Але крах соціалізму на рубежі 20 і 21 століть рельєфно показав, що централізовано – планова економіка виявилася неспроможною виконувати взятую на себе функцію провідника суспільних інтересів. Затратна економіка виявилася неспроможною проста нагодувати людей, не кажучи вже про заявлені духовні і соціальні цінності.

Отже, абстрагуючись на даному етапі аналізу від конкретних національних економік і господарчих систем, питання щодо вибору тієї чи іншої моделі суспільного виробництва, можна дещо узагальнити і сказати, що між двома протилежностями – вільною ринковою економікою та її антиподом – плановою, централізованою (бюрократичною) лежить невідзначена кількість проміжних варіантів вибору, в кожному з котрих співвідношення між двома цими визначеннями буде різним. Яке співвідношення буде обраним на кожний даний момент часу є кардинальним питанням розвитку і головним чинником прогресу або невдач кожного конкретного уряду (держави).

Розбудовуючи власну систему урядування кожній державі приходится мати справу з поняттями невизначеності і ризику. Дійсно, прийняття любого рішення на державному рівні відповідним розробникам проекту треба мати повну картину проблеми, яку вони намагаються розрішити (статистичну інформацію, аналіз зовнішніх загроз, знання тенденцій в сферах ..., досвід і таке інше. При цьому, кожна ступінь ускладнення поставленого завдання підвищує ризик помилки і реальність досягнення прогнозованих результатів. Якщо на мікроекономічному рівні (окрема фірма, підприємство або підприємець) як в теорії так і на практиці вже напрацьовано більш менш прийнятні і задовільні методи прогнозування і бізнес – планування [28,36,23], то на рівні макроекономічному такого роду спроби виявляються значною мірою менш ефективними [24,1].

Характеризуючи невдачі урядів у досягненні заявлених цілей , автор фундаментального дослідження “Економіка державного сектору” Дж.Е. Стігліц, приходять до висновку чотирьох “пасток” - “... обмеженість інформації уряду, обмежені можливості урядового контролю за окремими наслідками власної діяльності, обмеженість його впливу на бюрократію, обмеження, які накладаються політичними процесами...” [8]

Список цих “пасток” у країнах “нової демократії” виявляється ще більш вражаючим. Автори “Політичних і економічних перетворень в Росії і Україні” також підкреслюють, що попри наявну позитивну економічну динаміку в Україні, держава має вибратися з кількох “пасток”:

- Пастка фінансових зобов’язань.
- Міжчасова пастка.
- Регуляторна пастка.
- Стабілізаційна пастка.
- Мікроекономічна пастка.
- Інституціональна пастка. [24]

І це безумовно додатково підвищує ступінь ризику невдач їх урядів у проведенні соціально-економічних реформ.

Яскравим прикладом цього спостереження є, нажаль, і діяльність державних установ України, вектор політики і пріоритети яких за роки незалежності неодноразово змінювалися і переглядалися самим кардинальним образом. Якщо перший етап реформаторських зусиль уряду країни можна описати у термінах позитивізму і романтичного ринкового капіталізму, то з другої половини 90-х років держава послідовно стала схилитися до імперативу активних дій, все більше й активніше втручаючись у хід соціально-економічних перетворень. Від тепер більш рельєфно стали проявлятися намагання державних установ до адміністрування, регулювання і контролювання майже всіх економічних відносин, шляхом створення додаткових економічних обмежень і скорочення ступені економічної свободи щодо суб’єктів підприємницької діяльності.

Головним чином ця метаморфоза сталася під впливом невдач урядової політики першого періоду, наслідком якої стали подальший розпад виробництва, кризовий стан фінансів і грошової її системи, різке скорочення внутрішнього споживчого ринку і, як наслідок, загроза політичної і соціальної стабільності у державі.

Досвід української держави, в цьому сенсі, не є чимось випадковим. Цікавих висновків дістався свого часу, також, і відомий фінансист і філантроп світового визначення

Дж. Сорос, який - "... був змушений визнати, що колапс закритого суспільства не веде автоматично до створення суспільства відкритого. Навпаки, він може призвести до розвалу влади і дезінтеграції суспільства. Слабка держава може бути такою ж загрозою для відкритого суспільства, як і авторитарна... Тепер я розглядаю відкрите суспільство як таке, що розташоване на хисткому острівці, де йому загрожують догматичні погляди всіх видів: ті, що нав'язані закритим суспільством, і ті, що ведуть до дезінтеграції суспільства взагалі." [7]

Не менш рельєфно проступає дилема вибору між вільним ринком і державним втручанням в дослідженні "Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі". Говорячи про роль Урядів, Г. Райт зазначає: "Ринкова економіка має особливу систему цінностей і власні правила ухвалення рішень. Наприклад, створення багатства оцінюється за допомогою конкурентної системи ціноутворення. Прибутки є виявом створення багатства і служать винагородою за ризик. Політична система функціонує на основі іншої цінності та процедури ухвалення рішень. Як можна сподіватися, ринкова й політична системи значно відрізняються одна від одної своїми цінностями і процесами ухвалення рішень, які суперечать між собою.... Політичний процес – це колективні рішення на підставі переговорів та компромісу, які можуть і не спиратися на економічну раціональність... Отже, уряд мусить діяти на моральній та юридичній підставі частіше, ніж за економічними критеріями." [5] Таким чином, неважко побачити, що потрапляючи у "пастку" обставин перехідного періоду, держава вимушена вдаватися до методів регулювання, в яких компонента політичного значно перевищує виміри економічного ряду. Економіка все більше підпорядковується політиці і починає безпосередньо від неї залежати.

Добре це чи ні, та якою мірою добре для суспільства

Прибічники "державницького курсу" обґрунтовують необхідність свого активного втручання у господарські відношення у категоріях "успіхів" в області економічного зростання, прискорення темпів росту, наповнення державного бюджету і решта показників макроекономічного плану. Це саме ми маємо нагоду побачити й на прикладі урядової політики України останніх років. І це є безперечні факти, які підтверджуються відповідними статистичними даними. Але чи можна тільки на цій підставі стверджувати, що прийнята на сьогодні економічна політика є політикою сталого розвитку, як найкраще сприяє розкриттю ресурсна – економічного потенціалу країни, є запорукою добробуту і духовного розвитку власних громадян, та, насамкінець, здійснюється в контексті стандартів і норм, прийнятих і діючих у розвиненому суспільстві.

Позитивну відповідь ми навряд чи отримаємо ні на національному, а ні на міжнародному, а ні на побутовому рівні. А ті невеличкі паростки економічного зростання і добробуту громадян, якими ми вправі таки сьогодні тішитися, швидше слід віднести до успіхів антикризового управління, а ніж стратегії довготривалого соціально – економічного розвитку.

Про проблемність нашої національної системи управління свідчать, перш за все, перманентні кризи, які призводять до розбалансування пропорцій і нерівномірного розвитку галузей народного господарства і територій і існування серйозного тіньового сектору економіки. До того треба додати і надмірну і прогресуючу диференціацію доходів між різними верствами населення, нестабільність цін на споживчому ринку, залежність економіки України від країн імпортерів вітчизняної продукції. В цих умовах уряд все частіше вимушений звертатися до прямого, безпосереднього втручання у мікроекономіку (тобто у діяльність суб'єктів підприємницької діяльності). Вводячи обмеження у ціноутворенні, розподілі ресурсів і решта, заради тимчасових політичних завдань і вигод, уряд тим самим вносить у господарчу діяльність елементи несподіваності і непередбаченості, не прогнозованості поведінки економічних суб'єктів. Можна погодитися с авторами аналітичного дослідження Бураковським І. та Новицьким В., що – "...реальна економічна політика (на

відміну від офіційно декларованих мети й намірів) врешті-решт протидіє становленню та розвитку нормального підприємництва. Свідченням цього є успішна протидія бюрократичної машини всім спробам дерегуляції виробничо-комерційної діяльності на мікрорівні”.

[24]

В усякому разі, коли на перше місце виходить і починає грати визначальну роль суб’єктивний фактор – особистості, люди з усіма притаманними їм сильними і слабкими сторонами, економіка відчуває стрес. Враховуючи ту непросту ситуацію, що переважна більшість державних керівників має стару школу виховання і сповідає традиційні цінності радянського типу, їх розуміння власної ролі і поведінка в сучасних умовах переходу на ринкові засади господарювання, тримає усю господарчу сферу у передінфарктному стані. І це є, з одного боку, природною основою конфлікту між ринковим, капіталістичним світоглядом і державницько-патерналістським, а з другого, насправді, серйозним системним недоліком існуючої політики урядування. Таким чином, говорити про раціональність і ефективність господарювання, оптимальність за критеріями суспільного блага, спираючись лише на цифри економічного росту у декількох, хоча і дуже важливих, галузях господарства, буде не тільки методологічно не коректно, але й шкідливо з практичної точки зору.

Окреслені недоліки лежать на поверхні українського буття. Скажімо, про все це йдеться у “Посланні Президента України до Верховної Ради України” у розділах – “Становлення та розвиток ринку праці в Україні: проблеми та перспективи розв’язання”, “Стратегія детенізації української економіки”, “Розширення Європейського Союзу – нові можливості та перспективи для України” і інших, у “гарячих” Постановах і розпорядженнях уряду щодо стабілізації цін на ринку нафтопродуктів, м’ясному і хлібному ринках України, національного банку щодо обмеження обміну валют і таке решта. І все це, якщо розглядати під кутом зору перспектив розвитку і стратегічного вибору України, примушує знов і знов вдаватися до пошуку альтернатив, існуючій практиці управління і відповідей на запитання - “Які засадничі зміни потрібні Україні?”, “Яких заходів треба вжити, щоб наблизити перспективи входження нашої країни до світового цивілізованого суспільства.

[25]

Деякі принципи зауваження щодо зміни алгоритму діяльності.

З усією повагою до органів державного управління, не можна не зауважити, що наша держава поки що не може дати позитивних зразків покращання ефективності роботи багато чисельного бюрократичного апарату, витрати на утримання котрого з кожним роком займають все більшу строку у державному і місцевих бюджетах України. Якщо, наприклад, у 1992 році на утримання апаратів управління у зведеному бюджеті України було виділено 1.3% від його загального обсягу, то вже через 10 років – у 2002 році – 3.8% і тенденція щодо розбухання управлінського апарату у 2003 и поточному роках, нажаль, зберігається. [25] Все це свідчить, що під кожне нове завдання, в структурі влади, створюється додаткова управлінська структура. [23]

Здається і ми вже підійшли до розуміння тієї очевидної істини, що не держава, а самі люди, мають нагодувати себе і тих своїх співвітчизників, які вже самі неспроможні самотужки цього зробити. Якщо поставити собі за мету проаналізувати ефективність численних державних Програм (за 1993 – 2002 рік Кабмін України затвердив близька 120 загальнонаціональних Програм від розвитку футболу і до розвитку внутрішнього споживчого ринку), то не важко пересвідчитись, що більшість з них, м’яко кажучи, виявилася неспроможними якось суттєво вплинути на показники нашого життя. І цей незадовільний результат обумовлюється не стільки помилками чи недостатньою кваліфікацією розробників вищезгаданих програм, і низьким професіоналізмом виконавців, а є скоріш прогнозованим наслідком невідповідності вибраного інструментарію рівню складності продекларованих завдань.

Очевидно, що розподіляти наш спільний пиріг надалі буде все складніше. Держава, нажаль, і це треба чітко усвідомлювати, не володіє здібностями Ісуса Христа, який спромігся нагодувати увесь світ 7 хлібами. Її завдання не годувати (мова не йдеться про соціальні програми), а дати можливість людям нагодувати самих себе.

Слід усвідомлювати, що уряд може тільки пом'якшити а не розв'язати “помилки” ринкового сектору. Центральне ж місце у економіці довготривалого зростання мають відігравати приватні підприємства. Таким чином, головна задача державної влади і у економічному і у політичному сенсі – дати свободу розвитку підприємництва. І все, що має зробити сьогодні влада, це чітко і відкрито визначити для себе низку послідовних дій, спрямованих на вивільнення власного народу від державної опіки.

Аналізуючи проблеми становлення капіталістичного господарства у розвинутих країнах світу і причини невдач у цьому напрямку в країнах “третього” світу Ернандо де Сото зробив кілька зауважень, до яких нам було варто прислухатися. По-перше, він попередив нас, що нам зовсім не обов'язково сліпо копіювати моделі розвитку і досвід розвинутих країн, в тому числі і США. По друге, він сформулював низку застережень, яких не слід допускати аби не ходити по замкненому колу одвічно. Багатьом з наших співвітчизників, яким випала доля керування, буде, як нам здається, дуже корисним подумати над словами Ернандо де Сото, які будуть процитовані далі.

“Как мы увидим в этой главе, правительства развивающихся стран на протяжении уже 180 лет (В.К. – борони нас Боже) пытаются сделать свои системы собственности доступными для бедняков. Почему они потерпели неудачу? Причина в том, что они действовали под влиянием п'яти фундаментальных заблуждений:

1. во внезаконном или теневом секторе хозяйства ищут убежища, для того чтобы не платить налоги; (В.К. – як це нагадує українського чиновника)
2. собственность на объекты недвижимости незаконна, потому что не были надлежащим образом проведены землемерные работы, планировка и регистрация;
3. достаточно добиться того, чтобы собственностью владели по закону, а о расходах на законопослушание правительство может не беспокоиться;
4. существующие незаконные установления или “общественные договоры”, направляющие жизнь незаконников, можно игнорировать;
5. добиться изменения столь фундаментальных характеристик общества, как нормы и обычаи, регулирующие как законную, так и незаконную собственность, можно и при невысоком уровне политического руководства. [9]

Про рамку економічної свободи та її регулювання.

Переходячи до розгляду поточного стану справ у економіці, переважна більшість дослідників звертається до традиційного переліку “вузьких” місць перше з котрих, безумовно віддається тіньовій економіці. Все решта – недосконалість податкової політики, недоліки регуляторного механізму, прогалини у бюджетній політиці і управлінні державним майном і таке решта, описуються у категоріях детермінант цього нелегального явища.

При цьому, всі ці головні чинники тінізації ніби то визначені, вивчено і механізм їх впливу і залишається тільки-но вжити відповідних заходів, аби очистити суспільство від цього ганебного явища. [25] Але, попри цілковиту зрозумілість зазначеної проблеми, стратегія її розв'язання чомусь не спрацьовує. Можна десятиліття (а то й століття) дискутувати на тему розмірів тіньового сектору, трансформацію його структури, ринкової стратегії нелегальних підприємств і таке інше. Можна приймати “жорсткі” урядові рішення, щодо ліквідації цих тіньових структур. Навіть, можна спробувати “підключати” до їх переслідування й силові державні органи (що до речі, на практиці, не так рідко вже й застосовується). Але результат завжди буде далекий від очікуваного. І справа тут не в тому, що комусь не вистачає державного патріотизму і не у поганих людських якостях підприємців. Проблема, скоріш за все, полягає у іншому - свободі для підприємницької дія-

льності у нашій країні купити значно дешевше у державного чиновника, ніж у держави. По суті, за останні майже півтора десятиріччя, держава, її вищі посадові особи, так і не спромоглися виконати свою головну історичну місію – розробити і впровадити прозорі і відкриті правила ведення економічної діяльності, забезпечити своїх громадян економічною свободою, створити рамку Закону єдиного для всіх. В результаті Україна має дві Конституції, два законодавства, дві економіки, дві моралі, дві культури, дві держави – одну, ту що публічно представляє Президент, Верховна Рада и Прем'єр-міністр (Голови міст, державних адміністрації і решта), і другу, у якій все відбувається за вказівкою олігархічна – промислових груп і їх кабінетних уповноважених, де панує інша мораль і інші цінності - кабінетно-телефонне право. В принципі, ті ж самі люди, яки представляють офіційну державу, в той же час, але не гласно, виступають провідниками політики другої, тіньової. І на цьому поприщі, їх здобутки значно переважають все те, що кваліфікується як служіння Закону. Публічна політика і не публічна діяльність на межі кримінальних вчинків, як це не дивно, практично безконфліктно уживаються у нашому суспільстві і сприймаються більшістю населення як абсолютно природна справа. Так створена наша політико - економічна система. А те, що вона до цього часу існує і не збирається поступатися владою, є прямим наслідком і заслугою політичного керівництва держави, продуктом його діяльності.

Отже, всяк, хто відчуває в собі здібності до підприємницької діяльності має пам'ятати про існування двох, надбудованих над ним держав, двох систем оподаткування, двох правоохоронних и судочинних систем. Уникнути цього неможливо, тому що метастази цієї хвороби наскрізь проникли у всі системи суспільного життя і представляють його суть.

Виникають два питання – Кому і чому вигідно існування такого подвійного образу життя?

На перше з них, безперспективно шукати конкретну відповідь, а сказати, що з цього споживає якась чітко визначена соціальна група наших співвітчизників, які обіймають, чи за обставинами, чи за принципом особистої відданості, якісь керівні посади з правом розпорядження ресурсами і видачі дозволів на ту чи іншу ступінь економічної свободи (і не тільки економічної), значить нічого не сказати. Та й думається справа не в персоналіях. Такі хвороби не передаються генетичним шляхом.

А от питання чому працює мультиплікатор тінізації, що його підживлює – представляє і теоретичну і практичну цінність.

Методологічною посилкою для пошуку відповіді на це запитання може стати теорія капіталу і ринків, розробкою якої на протязі майже 4-х останніх століть займалися десятки видатних науковців і політиків, починаючи від В.Петті, А.Сміта, Дж.Ст.Мілля до К.Маркса, П.Самуельсона, В.Нордгауза, Дж.М.Кейнса, М.Фридмена та інших багатьох. [28,30]

Переважаюча маса наших урядовців книжки цих авторів по різних причинах не вивчала і тому при слові капітал більшість з них уявляють перед собою нагромадження грошей, споруд, машин і інших матеріальних цінностей. Тобто, для них капітал - щось, насамперед, матеріальне, що можна помацати и покласти у кишеню. А раз так, то рухом капіталів можна поуправляти. Це є основною спокусою для любого чиновника, який у тій чи іншій мірі наблизений до прийняття регуляторних рішень щодо господарської діяльності. Скерування оцих матеріальних потоків у відповідне русло є основою власного збагачення і присвоєння певної частки капіталу. Яка це частка - залежить від посади чиновника і його вміння “домовитися” з власником капіталу про розподіл цього “священного телятка”.

Самою ж природою капіталу, така посередницька “участь” не передбачається. Всім тим, хто тільки по “кабінетній роботі” знайомий з економікою, треба запам'ятати, що капітал, в силу своєї власної природи, являється як таким лише у разі безперешкодного виконання їм своєї власної функції – бути витокком інвестиційної діяльності. Це спосіб існування суспільного багатства, який забезпечує найбільш ефективне використання усіх ная-

вних обмежених ресурсів, з метою досягнення більшого суспільного блага. Образно кажучи, капітал є живильною водою, яка попри всі перешкоди володіє чудесним даром природи, знаходити і прокладати для себе найкоротші й найпростіші шляхи для перетікання з однієї території на іншу, об'єднання з іншими потоками, зливання або розмежування з ними, заради того щоб напоїти землю і зробити її родючою. Якщо хтось з нас, створює на шляху такого потоку штучні бар'єри, стримуючи рух капіталів, то бере на себе велику відповідальність. Бо любе втручання з яких би там не сталося причин, наносить шкоду функціонуванню суспільного капіталу і гальмує розвиток економіки. Абсолютно точно визначено, що чим більше перешкод – тим нижче темпи оборту капіталу, його ефективність і, відповідно, тим бідніше народ і країна.

Виходячи з цього, нам представляється, що наше економічне зростання у першу чергу буде залежати від того, наскільки державі вдасться упорядити своє втручання у господарчі відносини, з гармонізувати його з реальними потребами розвитку капіталу, усталити цю практику і забезпечити виконання цих правил всіма суб'єктами економічних відношень без винятку і преференцій. Ще раз вважаємо з доцільне привести висловлювання Де Сото. “Поднять уродующий общественную жизнь стеклянный колпак можно только средствами права. Легальный правовой порядок должен вступить во взаимодействие с внезаконным, чтобы достичь их интеграции, породить общественный договор в отношении собственности и капитала. Естественно, что для такой интеграции необходимы не только юристы: нужны экономисты, чтобы вести верные расчёты; нужны специалисты по планированию городов и агрономы, чтобы определять приоритетные задачи; нужны топографы, картографы и компьютерщики, чтобы наладить работу информационных систем. Но успех зависит в первую очередь от правильности законов. Всё остальное имеет подчинённый и вспомогательный характер». [9] Це не заклик до фритредерства, і не заборона і повне відкидання протекціонізму. Без окремих, навіть економічно недоцільних, але політично необхідних заходів на цьому шляху не обійтися. Але, чим чіткішою, прозорою, прогнозованою і передбаченою буде політика економічного регулювання (фіскальна, бюджетна, кредитна, грошова, і решта), тим швидше і активніше буде здійснюватися рух капіталу, навіть і з за кордонів країни. Все це можна звести до однієї простої формули – створення повноцінного ринкового середовища. Таким чином, ґрунтуючись на вище сказаному, можна дістатися певних висновків.

1. В державах, які характеризуються нерозвиненістю громадянського суспільства і незрілістю політичних інститутів, прийняття політичних рішень у сфері господарської діяльності є вкрай небезпечною і конфліктною справою. А тому, сфера застосування політичного втручання у господарські відносини має бути чітко визначеною і з часом має втрачати переважне значення. Здається, за офіційною статистикою, що ми вже минули ту фазу економічного циклу, яка відповідає такому поняттю як “кейнсіанський відрізок”. Таким чином державі слід більш обережно користуватися бюджетними коштами, спотворюючи штучно(за рахунок збільшення невиробничих витрат), попит на внутрішньому споживчому ринку товарів і послуг. Методами такого заощадження мають стати:
 - Припинення штучного підтримання збиткових державних підприємств ;
 - Припинення практики “безкоштовної фінансової допомоги” і надання пільг окремим суб'єктам господарювання;
 - Вдосконалення практики соціальних виплат.
2. Державний сектор економіки по мірі розвитку економіки в ринкових її формах, має скорочуватися до розмірів необхідності підтримування державних функцій і забезпечення незалежності національної економіки і національної безпеки громадян. Теж саме стосується і сектору комунальної власності.
3. Кількість і чисельність державних органів управління мають скорочуватися а їх функціональне призначення о роль приводитися до потреб розвитку підприємництва. Треба найближчим часом провести адміністративну реформу з обов'язковим

- суттєвим скороченням зайвих державних установ та їх апаратів. Паралельно має бути розроблена й інша, побудована на показниках якості управління, система їх матеріального стимулювання.
4. Провести податкову і завершити бюджетну реформу. Спростити систему оподаткування, надати їй стимулюючі функції. Розробити механізми децентралізації фінансових потоків.
 5. Створити умови для розвинення ринків нерухомості і землі.

Щодо ролі бюрократичного апарату

Цілком зрозуміло, що наведений список невідкладних заходів не є вичерпним. [25,24] Можна погодитися з твердженням, що -“Існує багато шляхів, що ведуть до ринкової економіки, але жодний до кінця не випробований. Найтяжчою проблемою є порядок, або послідовність цих реформ....ця проблема має природу заклятого кола.” [19]

І ми того свідомі. Наведений він не для швидкого реагування, а як ілюстрація того, що економічна роль української держави у суспільстві, мусить стати другою Від “моделі” нав’язування народу законів і правил, розроблених десь там “наверху”, до практики законотворчості, побудованої на вивченні реально існуючого життя, правил і настанов, якими щодня постійно користуються люди. Між державою і її народом має існувати певна громадська угода, як основа легітимності діяльності держави. [9]

Безумовно, між поняттями держава і бюрократія не можна ставити знак рівності. Це різні речі. Але у житті саме бюрократія є тим самим представником держави, через якого стратегічні політичні рішення і настанови трансформуються у юридично-правові форми організації суспільного життя. Саме від неї залежить “чистота” передачі того самого сигналу, або, висловлюючись новомодним словом, меседжу (message - англ.), який виражає суть політичного курсу держави. Тому роль її у державному будівництві є однією з визначальних. Отже, першочерговим завданням держави, її політичних лідерів є приведення бюрократії від стану “де - юро” до стану “де - факто”. І це завдання набагато складніше, відповідальніше, проблематичніше ніж усі вищезгадані задачі інституціональна - правового порядку.

Історія і практика розвитку демократії свідчить, що тільки безпосередня участь і особиста відданість керівників держави у проведенні реформ може зламати інерцію застою, примусити чиновників поступати так, як того вимагає Закон.

Завершити ці нотатки хочеться словами президента Інституту свободи и Демократії, одного з відоміших політичних дослідників Латинської Америки Ернандо де Сото. “Создание общедоступной системы собственности – это работа прежде всего политиков, потому что ею должны руководить люди, понимающие, что конечной целью реформ являются не изящные пункты законов, не сеть суперсовременных компьютеров и не многоцветные карты, полученные в результате аэрофотосъёмки земли с предельно высокой разрешающей способностью. Целью реформы, легализующей собственность, является превращение собственности в капитал, который послужит благу всего народа». [9]

Опубліковано:

Журнал “Схід” №1(67) 2005.

Характерною рисою обличчя України є незадовільна посмішка безнадійно хворої людини. Ясно, що це нас не прикрашає, але не помічати цього, у свою чергу, проста неможливо. Хоча, безумовно, знайдуться люди, які не погодяться з таким песимістичним твердженням. Взагалі індивідуальне чи корпоративне ставлення стосовно визначення діагнозу і не може бути одноставним. Усе залежить від того, у яке дзеркало дивитися. “Об’єктивність оцінки”, скажімо, на темпи й ефективність приватизації представника уряду, працівника Фонду держмайна, депутата Верховної Ради, голови облдержадміністрації та інших, буде, у першу чергу, віддзеркалювати їх особисті економічні і політичні інтереси в цьому питанні. А прикладів тому, як за допомогою “статистичних і соціологічних” підрахувань можна доказати навіть і те, чого ніколи ніхто не чув і не бачив, кожен з нас знає має безліч.

Хочу ще раз підкреслити, що мова не йдеться про якісь цифри і графіки, хоча вони самі теж того варті. Йдеться про обличчя, яке, подобається комусь чи ні, проглядається попри штучні кордони самих “запеклих оптимістів”, тих, хто підфарбовує дійсність заради інстинкту самозбереження чи цехової солідарності. Засуджувати їх ми не маємо права, бо вони є дітьми системи, яка найняла їх на роботу і задала їм певні правила поведінки. Багато з них відчують себе не дуже то і комфортно. Особливо, коли командою з пагорбів їх “наклонюють”, наприклад, як у славнозвісній Єкатеринінській хвилині, кидати асфальт у калюжі, де за сценарієм перебування в регіоні, буде ступати царствена персона “сотоварищи”. Або проводити масові акції під гаслами “Спасибі партії рідний...”. Причому важливо підкреслити, чим ближче така персоналія стоїть до народу, тим дискомфортніше вона себе в такому невизначеному становищі почуває. І, навпаки.

“Косметичні хитрощі”, як засіб формування позитивного іміджу державної влади потрібні, перш за все, для підтримання міжнародного авторитету України. Існує сукупність показників, за якими та чи інша країна посідає місце у світовому рейтингу. Скажімо, якщо країна за цією класифікацією віднесена до розряду посттоталітарних держав з неусталею демократією, то її ніколи не запросять, наприклад, до Європейського Союзу. Чи інше. Якщо в тій чи іншій країні кредитні кошти МВФ хоча б жодного разу були використані державним банком не за призначенням, то наступного траншу міжнародні фінансові інституції не нададуть. А бути повноправним учасником міжнародної спільноти не тільки почесно, але й корисно.

Тому й не дивно, що в цьому питанні існує якщо й не повна згода в Україні, то наразі можна говорити про певний консенсус. Правда кажучи, мають місце і “непатріотичні прояви” з боку внутрішньої опозиції. Але направленість їх заяв не виходить за межі критики суто особистої ролі окремих державних персон. Таким чином, під державницьким прапором формується коаліція, для якої “патріотична ідея” є значно пріоритетнішою за об’єктивну оцінку внутрішніх справ. Можна сперечатися, виграє чи програє Україна від такого дуалізму і непослідовності в міжнародних справах. Але, з іншого боку, становить у вочевидь, що у такий спосіб, бажаємо ми цього чи ні, у громадській свідомості затверджується політика подвійних стандартів. Цілком зрозуміло, що така ситуація не є нормальною і, враховуючи сумнозвісний досвід СРСР, становить загрозу національній безпеці нашої країни.

Якщо за кордоном, інколи, в угоду стратегічним цілям, ніби то і не помічають наших “маленьких хитрощів”, то переконати пересічного українця в тому, що він живе з кожним днем усе краще і краще, значно складніше.

По - перше тому, що реально стан життя переважної більшості громадян з кожним роком погіршується. Можна посилатися на офіційну статистику, а краще забути про неї і просто пожити деякий час у тих умовах, у яких примушений жити той самий пересічний громадянин. Такий соціальний експеримент, можна впевнено стверджувати, пересвідчить

кожного, хто хоче дізнатися правди, що люди у своїй більшості не живуть, а виживають. Переважна частина з них нікому і нічому не вірять, і всі балачки, походженням з офіційних засобів масової інформації, про турботу про цих самих громадян, сприймають як чергову кампанію по затягуванню поясів.

По - друге, слава господу богу і демократичним рухам, люди мають змогу отримувати, хоча й у дуже обмеженому варіанті, і іншу, окрім офіційної інформацію. Стверджувати, що ця неофіційна інформація є завжди чесною і неупередженою, думається, не стане будь хто. Слухання у Верховній Раді про свободу слова і преси в Україні це з наявністю підтвердили. Але саме їх існування, безумовно, дає людям змогу самим думати й аналізувати своє життя, оцінювати стан і перспективи розвитку суспільства, випрацюувати своє особисте ставлення до державної політики, до політичних рухів і партій. Тобто, набувати самосвідомості. І отут, на внутрішньому ідейно - політичному просторі в завзятій боротьбі за електорат немає і не може бути ніяких підстав для загальнодержавної коаліції. З одного боку виступає влада, а з іншого - неформальна коаліція всіх "недержавників". Не вдаючись до дрібниць, така структуризація є досить нормальним явищем для любої більш - менш цивілізованої країни. Саме по собі існування опозиції до діючої влади не тільки не повинно створювати загрозу для національної безпеки країни, а навпаки.

Але в умовах нашої держави, нажаль, замість цивілізованого діалогу співвідношення влади й опозиції набувають форму антагоністичного протистояння. Невипадково, що своє десятиріччя Україна зустрічає в умовах глухого безкомпромісного політичного протистояння і загострення соціально - політичної ситуації в суспільстві.

Пани б'ються...

Найбільш радикально настроєні політичні сили стверджують, що причиною негараздів є персоналії, які очолюють державу. Стверджується, що політика, яку проводити Президент, Кабмін, міністерства і відомства, є по суті антинародною і тому, у якості головного рецепту оздоровлення і виходу з кризи, вимагають відставки Президента і звільнення з посад, призначених їм вищих посадових осіб. За їх логікою оновлення влади стане передумовою і підґрунтям докорінних змін у суспільстві і початком нового етапу розвитку України.

З таким твердженням можна погодитися за припущення, що замість сьогоднішніх лідерів, до керма стануть люди безумовно чесні, які не несуть у своїй особі родових наслідків соціалістичного минулого, вільні від "тоталітарних" навичок управління, усвідомлюють у повному обсязі масштабність необхідних перетворень, спроможні запропонувати суспільству алгоритм, програму і механізми дій зрозумілих і прийнятних для нього. Нові лідери мусять у вкрай обмежений термін часу показати народу своє вміння управляти краще за нинішніх. Результати повинні бути переконливими і відчутними для кожного громадянина. І усе це треба зробити безумовно в цивілізованій формі і демократичними методами. Повинно відбутися щось на зразок трепанації "суспільного черепа" без хірургічного втручання, наслідком якого повинна стати нова якісна спільність людей, ментальність яких ніколи вже не дозволити проявитися в майбутньому таким огидним явищам як корупція, насильство, хабарництво і таке інше.

Але наскільки реальним є таке припущення? Здоровий глузд, думається, з такою утопією навряд чи погодиться.

Тобто, механічна зміна однієї команди керівників на іншу, за сучасних умов навряд чи приведе до суттєвих позитивних змін. (морально - етичний аспект у даному огляді не розглядається). Скоріш за усе справа зведеться до проведення кадрових перестановок і переподілу сфер впливу. Сподіватися на те, що усе це завершиться миром, без серйозних політичних і соціальних перетрусів майже не приходиться. Та народ України навряд чи бажає пережити ще одну революцію?

Менш радикально налаштована опозиція спрямовує свої критичні напади на окремі державні інституції і їх лідерів. Скажімо, хтось бачить причину негараздів у недосконалих

і непрофесійних діяч уряду, особисто прем'єр - міністра. Інші прагнуть звинуватити Верховну Раду. Хтось цілить у комуністів. Регіональні лідери намагаються у всіх гріхах звинуватити "центр", і навпаки. При чому, треба визнати, що така глобальна політична конфронтація останнім часом набуває обертів і, гадаємо, з наближенням парламентських виборів, і дедалі буде загострюватися.

Президент України має своє бачення цієї проблеми.

Своїми останніми заявами і діями Президент підкреслює незадоволення існуючим станом справ у державі, де він виступає гарантом Конституції і причину негараздів бачить у неспроможності Верховної Ради забезпечувати відповідними законодавчими рішеннями реформування суспільства, у незадовільній роботі Кабінету Міністрів України, а, також, в існуванні і посиленні в суспільстві міжкланового протистояння і тіньового сектору.

По перше, президента не влаштовує неконструктивна, по відношенню до його державних повноважень, позиція Верховної Ради, депутати якої неспроможні створити реальну пропрезидентську більшість. Опір, який учиняє Рада президентським Указам, спрямованим на проведення реформування Конституції, земельних відношень, тощо, президент розглядає як "неконструктивну" опозицію, як відстоювання депутатами своїх корпоративних інтересів, їдучих, на його погляд, всупереч з інтересами суспільства.

До речі, практика лобіювання дійсно існує, й у тому немає нічого дивного.

Намагання пролобіювати численні проблеми, наприклад, місцевого самоврядування, чи регіонів, чи фінансово - промислових груп через парламент, шляхом внесення змін та доповнень в окремі закони України, досить поширене явище і характерне не тільки для "неконструктивних" депутатів. Цілком природно, що кожен суб'єкт економічної діяльності вважає себе найважливішим за інших і висуває свої економічні інтереси в пріоритетному порядку. Складання коаліцій формальних і неформальних для лобіювання своїх суто приватних цілей при прийнятті законів у Верховній Раді, чи при підготовці Указів Президента, чи Постанов Кабміну в сучасній Україні є одним з найбільш поширених механізмів отримання податкових і бюджетних пільг. Але чи є це привід засуджувати такого роду спроби?

По - друге, на думку Президента, законотворча робота у Верховній Раді йде настільки повільно, що це виступає одним з головних чинників гальмування реформ в Україні.

Висновок лежить на поверхні - Верховна Рада, така яка існує на сьогодні, заважає Президенту виконувати свої законні повноваження. Тобто, Рада потребує суттєвої реформації. Легітимним приводом для розпуску Верховної Ради повинні були стати результати минулорічного всенародного референдуму, імплементація результатів якого, як відомо, завершилася нічим.

Не задовольняє Президента і робота виконавчих органів влади, які, на його думку, винні за спад виробництва, погіршення соціального стану суспільства, занепад культури, освіти, науки та інше.

Третє, що за баченням Президента, заважає йому виконувати свої власні повноваження. Виступаючи на 9 позачерговому з'їзді УСПП, Л.Д.Кучма зазначив, що одним з впливових дестабілізуючих факторів сучасної політичної ситуації в Україні є певне міжкланове протистояння й існування і посилення тіньового сектору. З таким твердженням можна погодитися. Але не зовсім зрозуміло, на чий рахунок Президент відносить існування цієї тіньової структури. Хто, персонально, яка політична сила є "дахом" таких кланів і хто сприяє їх існуванню в Україні? Чому взагалі на словах у державі ведеться "безкомпромісна боротьба" з цими тіньовими кланами, а на десятій річниці свого існування суспільство дізнається, що така деструктивна сила не тільки не докорінно винищена, а й перетворилася на впливовий чинник внутрішньої і зовнішньої політики?

Виглядає так, що Президент усе бачить, розуміє, намагається щось зробити, а якісь не підвладні йому сили заважають йому здійснювати визначений передвиборною платформою курс реформ.

Отже, всі звинувачують усіх. Складається враження, що політичне протистояння в Україні останнім часом перетворюється у самоциль. Перекладаючи відповідальність один на одного, наш політичний бомонд так захопився цією грою, що про реальні проблеми суспільства, які негайно треба вирішувати, згадує лише у контексті своїх особистих політичних інтересів. Так, невдовзі, можна й в загалі позбутися того, поки ще остаточно не втраченого, кредиту народної довіри до державної влади у цілому.

Два уряди мої...

Парадоксальність сьогоденної ситуації, зокрема, проявляється в існуванні в Україні двох незалежних один від іншого урядів. Один називається Кабмін, інший - адміністрація Президента. (Раніше, за радянських часів, назви цих установ були іншими. Перша мала назву ЦК, друга - Рада Міністрів). Звідси витікають і інші неузгодженості. Їх можна продемонструвати на прикладі, коли керівництво, наприклад, Донецької обласної державної адміністрації звертається до громадськості з заявою "Керівництво області - за конструктивне співробітництво з урядом" (газ «Життя», № 49, 4.04.2001 р.). У унітарній державі не можуть паралельно існувати декілька урядів. Два на рівні держави, 25 - на рівні адміністративно - територіальних одиниць цієї держави. Інше. Президент, перебуваючи в Одеській області виступає з різкою критикою на адресу свого, підпорядкованого тільки йому Кабінету Міністрів. Усе це виглядає таким чином, що уряд у Києві й обласна державна адміністрація це зовсім різні і ніяким чином не пов'язані між собою взаємною відповідальністю й обов'язками установи. Далі, наприклад, Прем'єр - міністр публічно обурюється діяльністю Фонду держмайна. Керівник рахункової палати - діяльністю уряду і таке інше. Можна привести ще, принаймні, не один десяток прикладів. І при всьому тому, Президент вважає, що в Україні не існує системної кризи влади. Годі, як це назвати?

Правда кажучи, проблема не тому, називати сьогоденний стан системною кризою, чи якимось по іншому. Проблема, безумовно, у тому, що державного управління, як цілісної системи в нашій державі поки що не існує. Існують окремі потоки управління, які, значно частіше ніж хотілося, пересікаються, а то і прямують у протилежних напрямках. Визначений стан детермінує хаос і неузгодженість у діях органів влади. Хтось рубає ліси, хтось - приватизує обленерго. Кожен діє на свій розсуд. Уседозволеність крокує поруч з жорсткою практикою адміністративного притискання. Іншими словами така безсистемність називається практикою ручного управління.

Безперспективність вдосконалення такої практики вочевидь. У самих широких колах суспільства жваво обговорюється необхідність демократизації влади. Робляться спроби проведення , так званої, адміністративної реформи, ініціатором якої є сам Президент. Він безперечно розуміє, що командно-адміністративні методи керівництва сьогодні вже не спрацьовують. До того, він безумовно бачить, що силові схеми не сумісні і цілком суперечать основним принципам ринкової економіки, прихильником якої за Конституцією України є і наша держава.

З іншого боку Президент, а про це свідчить його нерішучість у напрямку попередніх спроб реформувати чи покращити управління державою, по -перше, просто побоюється децентралізації влади, аби не накоїти лиха. Він пам'ятає, як у 90-х намагання передати "владу донизу" призвели до розвалу СРСР. А це є важливим застереженням.

По - друге, він навряд чи ясно уявляє, за якими іншими формулами, ніж існуючі, можна здійснювати процес управління державою. Тому не випадково, що провідниками Адміністративної реформи він призначає свою адміністрацію і Кабінет Міністрів, тобто своїх безпосередніх підлеглих, доручаючи їм, відповідно, першим - розробити ідеологію, а іншим - бути привідним механізмом реалізації реформ. Важко досягнути логіку прийняття такого рішення. Адже не варто сподіватися на зацікавлене ставлення вищого чиновництва до інновацій, враховуючи його корпоративний інтерес, прямо протилежний духу та ідеології цих самих реформ. Скоріш за все Президент розраховує, знов таки, на свій адмініст-

ративно - командний ресурс, за допомогою якого він хоче подолати, вибачаємося за тавтологію, адміністративно - командну систему ручного управління. Те що з цього виходить, а точніше, нічого не виходить, суспільство має нагоду спостерігати останні півтора роки.

Голова Уряду, нарешті, визнав, що держава зазнає великої шкоди заволікаючи з реформуванням системи управління. Він зазначив, що 2001 рік уряд хотів би присвятити адміністративній і регуляторній реформі і задля цього, було особисто підкреслено, керівництвом уряду будуть проведені серйозні кадрові зміни. Тобто, ми знов таки бачимо, що і голова уряду у впровадженні реформ буде полагатися в основному на “командні” методи.

У такому разі слушно поставити запитання, чи існує взагалі стратегія вищезгаданих реформ? Яка їх концепція, які конкретні цілі ставляться при цьому, як виглядає алгоритм дій?

Чи то будуть реформи задля демократизації влади, або навпаки, для посилення владної вертикалі? А може весь очікуваний результат зводиться тільки до економії коштів на утримання адміністративного апарату?

“Камо грядеши”.

Існує аксіома. Якщо бізнес видався невдалим, то на 90% це - слідство невдалого менеджменту. Якщо усі спроби вивести країну з кризи тривалий час не призводять до якихось задовільних результатів, то означає, що винна в тому існуюча система управління державою.

В новітній історії України не було ще жодного уряду, який постійно не помилявся. Всю провину у сьогоднішній ситуації де хто стовідсотково відносить на рахунок уряду В. Ющенка. У державі останні 10 років відбувається перманентна урядова революція. І що з того покращало? А практично нічого.

Кожний новоспечений прем'єр, заступаючи на нову посаду починає, як це відбувалося завжди, з гучних заяв. Суть цих заяв, якщо не вдаватися до дрібниць, - проголосити обов'язково “новий” курс на проведення вкрай необхідних суспільству демократичних реформ. З часом, заяви забуваються, бо треба весь час у пожежному порядку то боротися з енергетичною кризою, то з продовольчою, то з міжнародними кредиторами, чи то мало з чим і з ким приходиться щоденно воювати уряду. Все що не робиться у державі є предметом обговорення і прийняття відповідних рішень нашого Кабміну. Підкреслюємо, все без винятку має знати уряд і про все він мусить подбати. Вся держава живе тільки одним – отримує команди з Києва і потім звітується перед ним.

За таким принципом живе і працює уся владна вертикаль – обласні державні адміністрації, районні, і, що взагалі неприпустимо, ще й органи місцевого самоврядування. Щупальці з владних кабінетів намагаються дістатися кожного підприємця, кожного громадянина. Їм необхідно знати все - скільки грошей у кожному гаманці, що людина споживає на сніданок, скільки дерев росте на присадибному ділянці і багато чого іншого.

І уся ця, скроєна за радянських часів машина, сотні тисяч людей, десятки тисяч кабінетів, безліч телефонних апаратів, факсів, ксероксів, автомобілів і інша, існуюча за рахунок виробника і платника податків армія чиновників, робить, як кажуть гумористи, “роботу”. Ще й до того над Кабміном стоять Адміністрація Президента, Верховна Рада, Рада національної безпеки, і інші установи і інституції, які живуть за рахунок державного бюджету. Де ж той результат, заради якого витрачаються такі величезні ресурси?

Безумовно, що всі згадані державні установи мають управляти країною. Без чіткої і скоординованої на державному рівні політики суспільство розвиватися не може. Але питання у іншому. Чим управляти і як управляти?

Неможна не згадати про те, що окремі позитивні зміни в нашому суспільстві, попри все, хоча й дуже повільно, але таки відбуваються. В актив можна записати зміни у бюджетному і податковому процесах, регуляторній політиці, місцевому самоврядуванні. Але чому, і тут знов таки приходиться до цього повертатися, ці новації так тяжко і складно при-

живаються на практиці? Чому, скажімо, пробуксовує реформа міжбюджетних взаємовідношень, чи Національна Програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні? Тому що заходи ці, за призначенням, мають суцільно локальну направленість, за методами впровадження – непослідовні і неузгоджені у часі і масштабах застосування, за ідеологією – стратегічно не зважені.

Треба відверто признати, що сьогоднішній Україні бракує стабільної і прозорої економічної політики, гарантій економічної безпеки, прав власності, громадських свобод. Тому й не випадково, що не тільки західні інвестори не йдуть потоком у державу, а й свої, українські громадяни зневірилися у перспективу коли не будь зажити по цивілізованому.

Чим і як управляти?

Якщо й далі уряд, В. Ющенко чи інший, буде намагатися охопити своїм впливом все і уся, то перспектив покращити стан справ у державі в нього немає. Жорстка централізація з часом просто перетвориться на ярмо ринкової економіки. Вже сьогодні опікування підприємницьким сектором приводить до серйозних неузгодженостей і виступає гальмом на шляху розвитку економіки. Надмірна централізація фінансів, їх невиробниче використання, протекціонізм у розподілі ресурсів, створення штучних кордонів на ринках та інше, не тільки не сприяє структурній перебудові народного господарства, а навпаки, посилює нерівномірність у регіональному і галузевому розвитку, спотворює неадекватну ринковим позивам реакцію на грошових, фондових і інвестиційних ринках. Ми, й надалі, ризикуємо залишитися проблемною для всього цивілізованого світу територією з затратною і структурно хибною економікою і невизначеними політикою – економічними перспективами і будемо, як і тепер, мандрувати по країнах світу з простягнутою рукою, мовляв – дайте нам у борг хоч трішечки газу, чи нафти, чи чогось іншого, бо ми жебраки і нам немає чого їсти.

Уряд повинен “відійти” від прямого безпосереднього керування підприємницьким сектором. Треба покласти край подачкам і пільгам, один раз і назавжди забути слово “бюджетне фінансування” вітчизняного виробника, і таке інше з арсеналу “доброго дядька”. Уряд повинен працювати так, щоб підприємницькі структури забули до нього дорогу. Враз у державі на декілька порядків зменшиться корупція і хабарництво. Гроші “подорожчають” а директори, нарешті, навчаться відрізняти своє від “колгоспного”.

Кабмін мусить перейти на роботу по національних Програмах, поступово відмовляючись від галузеве - відомчого принципу. В такому випадку його роботу можна буде оцінювати по кінцевих результатах – є результат, або немає

Робота по Програмах посприяє структурній перебудові органів влади, підвищить координацію і відповідальність посадових осіб за результати роботи. Головним показником роботи будуть результати впровадження Програми, а не кількість проведених засідань, чи написаних на цю тему паперів. Громадяни отримають змогу реально оцінити спроможність органу влади по конкретних справах.

Наступне, відповідні зміни повинні статися і на нижчих ступенях державної владної вертикалі. Обласні, районні держадміністрації мусять стати тим органом, як то вказано у Конституції, який відповідає на своїй території за виконанням загальнодержавних законів і територіальних програм. У якому обсязі центральний уряд буде наділяти відповідними правами свої територіальні адміністрації буде залежати від самої структури уряду і його функціональних обов’язків перед державою.

Обов’язковою умовою реформування системи державної влади мусить бути становлення і розвиток місцевого самоврядування, яке має наповнитись реальним змістом і, решт у решт, почати виконувати належні йому функції. По – перше, законодавчо визначити коло питань, якими не мають права займатися місцеві органи влади. Все інше, що не буде заборонено законом, визначить функції, структуру і штати цих органів. Друге, треба до мінімуму обмежити втручання територіальних органів державної влади у роботу органів самоврядування. Для того, щоб забезпечувалася законність держава має відповідні на-

глядові органи – прокуратуру, контрольне – ревізійну службу і таке інше. По лінії адміністрації “командні” методи негайно треба замінити на “партнерські”.

Тепер стосовно питання – як управляти. Головне – робити це прозоро, гласно, відкрито для суспільства. Громадськість має знати, куди нас ведуть, хто – веде, та чи потрібно це нам? Держава повинна створювати умови, за яких громадськість візьме на себе частину прав і обов’язків, по утриманню і розвитку установ освіти, фізичного виховання та спорту, культури, охорони довкілля, культурної спадщини. Це дозволить залучити значну кількість активних громадян до державного управління, а передача їм частки повноважень і обов’язків по акумуляції та розподілу бюджетних коштів, підвищить ефективність їх використання. Ясно, що деяким політичним силам, окремим групам громадян, суб’єктам управління і господарювання відкритість і прозорість не стануть до вподоби і вони, безумовно, будуть намагатися чинити опір реформам скрізь, де тільки це буде можливо. Але треба усвідомити, що економічні, адміністративні, регуляторні реформи ніколи не підуть, якщо паралельно з ними не будуть робитися відповідні кроки у напрямку демократизації суспільства, забезпеченню прав і свобод людей, згідно з діючою Конституцією.

На державному рівні треба обов’язково визначити пріоритетним завданням адміністративної реформи створення єдиної комп’ютерної мережі, за допомогою якої всі органи виконавчої влади України будуть підзвітні своїм громадянам, відкриті один одному. Безумовно суттєво зменшиться штат працівників, підвищиться якість роботи, полегшиться контроль за нею. Місцеві органи влади отримають змогу безперешкодно дізнаватися про інший досвід, зміни у законодавчій сфері, оперативно відгукатися на Постанови Уряду та багато чого іншого, що обов’язково з часом дозволить їм перетворитися на дійсно демократичні органи управління.

Не менш пріоритетною справою є цивільна - правова, юридична сторона реформ. Негайно треба зміцнювати судову систему, яка повинна нести основне навантаження щодо регулювання правових взаємовідношень у суспільстві. З часом, органи державної влади і органи місцевого самоврядування мусять відійти від практики розгляду скарг та заяв мешканців, реєстраторів суб’єктів підприємницької діяльності, арбітрів у господарських спорах.

Таким чином можна дістатися висновку, що наше майбутнє цілком залежне від сьогоднішніх наших дій по реформації суспільства. Силowymi методами “української мети” не досягти. Найбільш досконалою адміністративно – командною моделлю управління була система, створена за Радянські часи. Вона, як відомо, виявилася несумісною з демократичної перспективою.

Та останнє, якщо ми дійсно прагнемо увійти як рівноправний партнер до міжнародного суспільства, ми повинні вивчати і поширювати досвід інших країн світу. Залучати органи влади до співпраці з міжнародними просвітницькими і гуманітарними організаціями.

За прикладами далеко ходити не треба. Варто хоча б звернутися до практики аналогічних реформ, проведених нашими найближчими сусідами з країн Східної Європи, зокрема подивитися досвід Польщі.

Її досвід свідчить, що адміністративна, регуляторна та бюджетна реформи ніби – то безпосередньо і не зачіпають сектор реальної економіки, але, проведені системно і послідовно, стали вирішальним чинником не тільки економічного розвитку держави, а й спричинили суттєві якісні зміни у суспільстві, наближаючи Польщу до демократично розвинутих країн Європи.

Варто зазначити, що ці системні перетворення, у першу чергу, дозволили вирівняти національне господарство у регіональному та галузевому розумінні, що у стратегічному плані, відкрило перспективи щодо економічного розвитку країни і забезпечило сталий інтерес іноземних інвесторів до ввезення у країну промислового капіталу. За інформацією агенції УНІАН, у першому півріччі минулого року у Польщі налічувалося 840 іноземних інвесторів з 35 країн світу. Якщо, у 1993 році іноземних компаній, що вклали у польську

економіку понад мільйон доларів налічувалося лише 193, то у 1995р. – 362, 1997р. – 585, 1999р. – близька 800. Суттєво замінюється на краще і структура інвестицій, лева частка яких у останні роки переважно вкладається у сферу послуг, фінансовий сектор, що, в свою чергу, відповідає наявним тенденціям, які спостерігаються у високорозвинених країнах. І хоча у Польщі не все так гаразд, як бажалося, можна погодитись з польськими аналітиками, що збільшення інвестицій, географічна і економічна диверсифікація останніх є певним “лакмусовим папірцем”, що свідчить про здоров’я національної економіки та перспективи її розвитку.

Підсумовуючи цю розмову, все ж таки, хочеться вірити, що українське суспільство живе не тільки депутатська – президентськими амбіціями і, решт у решт, відповідальність за українську державу і її народ визначиться переможною.

Тези виступу на міжнародній конференції (неопубліковане)

“Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні”. 28-29 вересня 2001 р., м. Донецьк. 2001 рік

ВОЗМОЖНО ЛИ «УБЕДИТЬ» БИЗНЕС В ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ ПРИ УПЛАТЕ НАЛОГОВ

(Размышления по следам заседания представителей общественности и налоговых органов о том, как важно сформировать новую налоговую культуру в среде предпринимателей)

Дискуссия о причинах нежелания предпринимателей в полном объёме делиться своими доходами с государством ведётся не первый день и на самых разных уровнях. Всё, что, так или иначе, государство отчуждает в свою пользу, налогоплательщик оценивает как бесполезную трату денег, простую конфискацию доходов. Тем более, в условиях нашей действительности, когда налогообложение, по сути, не выполняет предписанной ему законодательством стимулирующей функции. Поэтому и не удивительно, что всякий, кто имеет хоть какой ни, будь доход, пытается, используя все возможные и невозможные уловки, минимизировать собственные утраты. Примерно так проблема оценивается предпринимателями.

Совершенно иначе оценивают ситуацию представители государственных интересов. И это также понятно, ведь вся их деятельность непосредственно зависит от состояния государственного бюджета, основным источником пополнения которого являются налоги. Не последнюю роль в процессе формирования доходов бюджета играют также различные государственные сборы и платежи с физических и юридических лиц, штрафы, пени, и пр. • Учитывая, что денег в бюджете хронически не хватает, наполнение последнего становится, по сути, определяющей задачей не только для налоговой администрации, но и для всех государственных органов. В итоге, на всех уровнях каждодневно идёт борьба между теми, кто скрывает доходы и теми, кто пытается их изъять. Борьба эта происходит с переменным успехом. Неоспоримо одно – проблема эта, чем дальше, тем больше уходит вглубь, и этот разрушительный процесс усиливает состояние неуверенности и нестабильности в обществе.

Представители фискальных органов, апеллируя к общественному мнению, сложившуюся ситуацию пытаются представить как следствие патологической жадности и, выте-

• Удельный вес налогов в общем объёме доходов госбюджета составляет примерно 65%.

кающей отсюда непатриотичности отечественных предпринимателей. По их мнению, пресс налогов и сборов, зафиксированный законодательно на нынешнем уровне, не является отягощающим и не создаёт для бизнес - сектора экономических предпосылок для оправдания сокрытия реальных доходов.

Так ли это на самом деле? Реальную ли цену платит отечественный предприниматель государству за экономическую свободу, за возможность реализовать своё право на частную собственность?

При первом приближении наша украинская система налогообложения действительно представляется вполне цивилизованной и во многом даже более либеральной по сравнению с аналогичными системами некоторых других стран. Конечно, она не является идеальной и здесь не ставится целью анализировать её положительные и отрицательные стороны. Единственное, с чем следует согласиться и, на что небезосновательно указывают многие исследователи проблемы предпринимательства, что истинные причины, сдерживающие развитие предпринимательства, лежат не только, и не столько в плоскости несовершенства налогового законодательства. К разгадке проблемы, по нашему мнению, стоят ближе те из аналитиков, которые обращают свой взор в ту область отношений, которую принято сегодня называть теневой экономикой.

По разным оценкам именно в теневом секторе экономики производится от 40% до 60% Валового Национального Продукта. Это означает не только то, что лишь примерно половина всех доходов контролируется государством, но и то, что эта законопослушная половина вынуждена кредитовать и обрабатывать ту часть сообщества, которая работает исключительно на себя.

Именно легально работающее население и является объектом пристального внимания фискальных органов, донором государства. Почему же другая его часть находится в столь привилегированном положении?

2.

Этот вопрос находится за границами компетенции налоговых органов и уходит своими корнями в область экономической политики государства в целом. По сути, речь идёт о сложившейся на сегодня системе взаимоотношений между бизнесом и государственной машиной, в лице её многочисленных регистрационных, контрольно-ревизионных, надзорных, разрешительных и карательных институтов, обязанностью которых как раз и является развигивать и поддерживать легальный предпринимательский сектор и пресекать незаконный.

В публичной политике сегодня принято рассуждать о поддержке предпринимательства, развитии рыночных механизмов. Создаются даже государственные программы, направленные на всемерную помощь развитию рыночных отношений. Т.е. на словах, уже не шахтёры, к примеру, и не металлурги, объявляются гвардией и передовым отрядом общества. «Позор капиталистам – эксплуататорам!» успешно и безболезненно трансформировался в - «Даешь предпринимательство! Свободу частной инициативе!»

Складывается впечатление, что все, начиная с Президента и, заканчивая последним государственным служащим, являются ярыми поборниками рыночной свободы и в своей повседневной практической деятельности делают всё от них зависящее, чтобы степень этой свободы и конкурентные начала в стране получали соответствующее развитие.

Обратившись же к практике проводимой экономической политики убеждаешься в противоположном. [21]

Систему управления экономикой, какую мы имеем перед глазами, никак не может быть названа честной и открытой. Страной по существу управляет не закон, а чиновник, обладающий монопольным правом трактовать и интерпретировать законы так, как это его удовлетворяет. Именно здесь, в этом теневом секторе экономических отношений как раз и происходит негласный, но строго контролируемый неписаными законами, раздел и пе-

перераспределение той части национального продукта, которая неподвластна и недоступна обществу.

Не нужно думать, что в эту паутину вовлечены исключительно криминальные элементы. Скорее наоборот. Весь цинизм ситуации как раз и заключается в том, что к её услугам прибегает чуть ли не каждый взрослый член нашего общества то ли в качестве дающей, то ли берущей стороны. Существует негласная круговая порука, не позволяющая даже в мечтах замахнуться на «святая святых» и вырваться из круга грязных денег. Нетрудовые доходы, таким образом, становятся неотъемлемой частью нашей жизни.

Можно ли всё-таки, если и не сразу, так в ближайшей перспективе, пусть не полном объёме, а хотя бы свести до минимума, объем незаконных денежных оборотов, вывести экономику из подполья? [24]

Несомненно, можно, хотя сделать это будет крайне непросто. Ведь, страшно подумать, какой мощнейший отпор придётся преодолеть.

3.

Начиная борьбу с теневыми доходами, следует сразу определиться, с чем и с кем мы собираемся воевать, найти первопричину того, почему люди предпочитают решать свои вопросы в обход имеющихся законов.

Ради чистоты исследования, думается, будет целесообразно абстрагироваться от такого распространенного и традиционного явления, которое в строгом смысле слова, т.е. юридически может быть квалифицировано как взятка – разного рода мелких благодарностей за оказанные услуги, в содержании которых, не усматривается злоупотребления служебным положением. Конечно, допуская такое отступление, мы до определённой степени, сами становимся заложниками «двойных стандартов». Исключая, однако, из списка прегрешений мелкие подарки и презенты, мы, тем не менее, всё же подчёркиваем их нежелательность и подвергаем моральному осуждению.

Имеется ещё одна веская причина, подталкивающая нас, если и не к оправданию, то хотя бы к пониманию того очевидного факта, что эти мелкие прегрешения не являются первопричиной криминализации общества, и скорее представляют собой некую вторичную систему нелегальных отношений, производную и навязанную обществу теневым сектором государства. Не они, думается, представляют угрозу национальной безопасности государства. Не признав этого, мы рискуем оказаться в одной компании с «борцами с организованной преступностью и коррупцией», занимающимися, в основном, созданием видимости этой самой борьбы, что собственно и происходит в государстве сегодня.

Итак, предметом рассмотрения должна стать та самая коррупция, которая произрастает на почве злоупотребления служебным положением чиновников ради получения ими нетрудовых доходов. Именно здесь следует искать механизмы, обеспечивающие определённой части сообщества привилегированное положение и возможности безбедного существования, а другой – двойной пресс налогообложения. Причём, этот второй пресс (взятки, поборы, вымогательство), как раз и есть той самой реальной угрозой национальной безопасности и приводным ремнем криминализации и нравственного разложения общества.

Принцип его действия до примитивизма прост. Хочешь обмануть государственные интересы - плати! Привлекательность такой сделки для обеих сторон состоит в том, что все махинаторы, участвующие в такой операции, получают определённую материальную выгоду. Чем больше сумма сделки, чем сложнее схема воровства, а, следовательно, и квалификация подельщиков, тем больший куш подлежит переделу. Скорее всего, об этом обыватель может судить по уровню зажиточности чиновников, услуги столичных, самого высокого ранга бюрократов, оплачиваются по самой высшей ставке. Областных – по более скромной. И так, по нисходящей, до самого маленького клерка в самой глухой провинции. В эту схему обязательно включаются также те, кому положено строго следить и не

допускать таких проявлений (вышестоящие), а также другие, которые контролируют предыдущих (проверяющие и карающие). В, общем, возникает некая преступная группа, в которой все её звенья связаны до смерти круговой порукой.[39]

Боятся ли «берущие – дающие» нарушать законы. Несомненно. Но всё равно берут, поскольку не представляют себе жизни на одну заработную плату. Во времена М.В. Гоголя, дабы не быть пойманными на «горячем», некоторые предприимчивые чиновники брали взятки борзыми щенками. С тех пор технологии получения взяток претерпели существенные изменения. Говорят, что над их усовершенствованием работают специалисты наивысшей квалификации. В частности этим, довольно часто оправдывают своё бессилие в пресечении экономической преступности, государственные службы, для того собственно и созданные. Возникает естественное сомнение в их искренности и вопрос, для чего же добросовестному налогоплательщику содержать армию работников, неспособных защитить их экономическую свободу и независимость? И как не улучшает государство материальную базу и количество борцов в погонах (и без оных) с оргпреступностью и коррупцией, теневой сектор не подаёт признаков слабости. Скорее, наоборот.

Несомненно, высшее государственное руководство не желает мириться со сложившейся ситуацией. Делаются попытки ужесточить исполнительскую дисциплину в органах власти, укрепить контрольные органы, и прочее. Для этого разрабатываются различные государственные программы по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, на законодательном уровне вводятся новые, более цивилизованные нормы, предполагающие более открытые и честные правила взаимодействия субъектов экономической деятельности. Т.е., намерения более чем очевидные, а результаты менее чем ощутимые.

В чём же дело? Почему в целом правильные шаги не приводит к адекватным результатам?

4.

Умные люди утверждают, что «война настолько серьёзное дело, что его нельзя доверять военным». Перефразируя это выражение можно заключить, что борьбу с чиновничьим самоуправством, нельзя доверять чиновникам. Тогда на кого же должна опираться государственная власть, кому можно доверить столь важное и ответственное дело?

Ответ, как ни парадоксально он звучит, один – чиновникам, бюрократам, в прямом понимании этого слова. Правда, следует оговориться, это должен быть иной чиновник, имеющий от государства иные задания и функциональные обязанности.

Нужно быть реалистами и трезво оценивать ситуацию, предлагая какие либо рецепты по реформированию и реорганизации процесса управления экономикой. Ясно, что никакие, пусть даже очень решительные и жёсткие разовые меры, не приведут сразу к желаемому результату. Нужна целенаправленная и последовательная политика, включающая в себя как организационно – технические мероприятия, так и шаги по возрождению и укреплению доверия общества к институтам государственной власти.

Т.е, говоря иными словами, на смену старым, основанным на присвоении чиновниками монопольного права представлять государственные интересы бюрократическим технологиям, должны прийти новые управленческие технологии, основанные на праве граждан беспрепятственно распоряжаться всеми своими ресурсами и возможностями в рамках действующего законодательства и ставящие чиновника исключительно в роль исполнителя законов. Пока же любое обращение в любую государственную инстанцию начинается со слова «я прошу», что автоматически предполагает «разрешаю» или «отказать». В новой схеме взаимоотношений просительную форму категорически следует изжить и заменить на - «я хочу». И дело здесь не в вежливости, которая не имеет никакого отношения к делопроизводству. Главное, вывести человека из униженно - просительного положения. Почему я должен кого-то персонально просить, если мне таковое уже пре-

доставлено законом? Просить можно только о личном одолжении, на улице, в кафе, на рыбалке, но не в стенах учреждения.

Даже такой, казалось бы простой вопрос о «прошу-хочу» вызывает у нас, у сегодняшних просителей, неоднозначную реакцию. Мы настолько выросли в своё подчинённое положение, что многим даже и помыслить об этом страшно. Как же это без «прошу» дальше-то жить.

Скажем, простой пример. Сейчас любой гражданин имеет право беспрепятственно зарегистрироваться в местном органе власти как субъект предпринимательской деятельности. Вместе с тем, он должен обязательно написать просительное заявление на имя руководителя этого органа. Мол, прошу зарегистрировать меня. А почему в этом самом регистрационном бланке не предусмотреть форму без просительных выражений. Можно, конечно, но это не согласуется с концепцией бюрократа, который должен себя ощущать и, соответственно, относиться к заявителю, как инстанция высшего порядка, которая может удовлетворить вашу просьбу, а может и нет. Вы должны лично, нередко отстояв утомительную очередь, зайти в заветный кабинет и очень вежливо и на словах ещё раз выразить свою просьбу.*

Почему лично? Потому что с вами обязательно побеседуют, возможно, предложат внести какой ни будь посильный материальный вклад в дело развития садоводства, либо транспорта района, города и пр. (при регистрации в налоговой администрации вам предложат подписаться на какое-нибудь ведомственное издание). Отказавшись от незаконного предложения, вы рискуете ещё раз выступить в роли просителя и побывать на приёме теперь уже более высокого руководителя.

Многие, дабы не искушать судьбу, соглашаются на «добровольное» пожертвование и, радостно, покидают этот орган власти, под крышей которого и осуществляется само безвластие.

Попробуйте далее обзавестись каким либо движимым или недвижимым имуществом. Скажем, взять в аренду в коммунальной собственности подвал либо комнату. Система гарантирует, что вам придется иметь дело с десятками чиновников, каждый из которых считает своим долгом загнать ваше обращение в такую ситуацию, из которой без «подмазывания» и «поощрения» выпутаться не удастся. Вас заставят идти до последнего. И чем дальше придётся углубляться в этот лабиринт, тем большие страдания и унижения вам предстоит преодолеть. Эти инстанции всем хорошо известны. Это соответствующие службы исполкома и уполномоченные органы госимущества, архитектурная инспекция, пожарники, ГАИ, ПЭС, Энергонадзор, органы санитарного контроля, и пр., всех не сосчитать.[33]

В этом примере, как в зеркале, отражается вся суть системы по вымоганию из просителя не предусмотренных законом доходов. Не важно, каким лозунгом прикрывается в данном случае чиновник. Важно другое, должностное лицо присваивает себе эксклюзивное право единолично решать что, по его мнению, позволительно, а что нет. Прискорбно, но эта схема действительно живёт и используется практически везде, начиная с чиновников высшего ранга, и заканчивая мастером ЖЭКА и сантехником. Мы ни в коем случае не подвергаем сомнению необходимость существования всех вышеперечисленных служб. Очевидно, что любая деятельность в государстве должна регулироваться определёнными нормами, чем и занимаются по роду своей деятельности многочисленные государственные учреждения. Кроме государственных норм, органы местного самоуправления также могут, учитывая какие-то специфические условия и в рамках предоставленных законом полномочий, вводить на подчинённой территории и свои. И это вполне нормально и естественно.

* искусственное создание очередей это отдельная бюрократическая технология, которая является весьма эффективным и часто практикуемым методом «воспитания» просителя и выжимания из него «благодарности и признательности». Она заслуживает особого рассмотрения.

Вместе с тем и мириться с нынешним положением никак не личит нашему государству. Судите сами, получается так, что инициатива, как бы это помягче выразиться, по вымоганию нетрудовых доходов, принадлежит его институтам, которые как раз и должны следить за тем, что этого не было. Парадоксально, но это так.

5

Что же следует предпринять, чтобы поставить пирамиду с головы на основание?

Главное, как нам представляется, нужно отделить функцию от личности. Первое, что предстоит осуществить путём реформирования системы власти, это сделать так, чтобы материальный интерес чиновника никоим образом зависел от возможностей манипулирования в процессе принятия управленческих решений, какими бы широкими полномочиями не определялись его должностные обязанности. Следует обезличить контакт бюрократических организаций и граждан, обращающихся к государству по вопросам законодательного оформления своих прав на собственность, на свободу деятельности, на жильё, образование и др. Для этого потребуются самым тщательным образом пересмотреть функции не только Кабинета Министров, но всей системы исполнительной власти, органов и должностных лиц местного самоуправления. Прежде всего, все эти институты нужно лишить разрешительной функции. Всё, что не запрещено законом должно предоставляться гражданам в заявительном порядке.

Обязанностью государственных клерков должно стать обслуживание потребностей граждан. Во всех формах заявительных бланков первой строкой должно быть записано «я хочу...», а задачей чиновников, при этом, должно стать правило искать все возможные, предоставленные законодательством пути, для удовлетворения желания клиента. И только в случае невозможности на законных основаниях удовлетворить обращение заявителя, регистрирующий орган имеет право аргументировано, в письменной форме ему отказать. Дальше, конфликт переходит в область судебного разбирательства, которое ставит последнюю точку в подобного рода гражданско-правовых коллизиях.

Конечно, сейчас такое трудно себе представить. Система мгновенно отреагирует на любую попытку инакомыслия и примет все возможные меры для отторжения и наказания изменника. Т.е., если какому либо чиновнику, не дай бог, придет в голову самому, без согласования с руководством, принять, пусть и абсолютно законное решение, его поведение будет оценено как факт вольномыслия, как нарушение корпоративных правил.

Кроме того, из практики общения с сотнями служащих в органах государственного управления и местного самоуправления, можно сделать некоторые выводы и заключения, свидетельствующие о том, что ни структура управления, ни квалификация служащих в министерствах, администрациях и исполкомах не отвечают поставленной задаче. Созданные по ведомственному принципу, сформированные по принципу «своих людей» органы управления работают по той же самой схеме, как это делалось и 20, и 30, и 50 лет назад. Не обладая современными средствами связи, находясь в информационном вакууме, зависимые от настроения начальника, заваленные горами никому (кроме вышестоящих организаций) не нужной отчётной макулатуры, материально поставленные в разряд самой низкооплачиваемой категории работающих, чиновники не способны и не могут в одночасье стать другими. Они, в своем большинстве, не видят смысла в повышении собственной квалификации, категорически не воспринимают инновации, никогда и ни при каких обстоятельствах не станут перечить своему начальнику, даже в случае, когда последний абсолютно не прав. Своё место в иерархии служащих они завоёвывают усердием и исполнительностью, что само по себе очень даже хорошо. Плохо другое, что исключительно эти качества становятся определяющими оценочными характеристиками государственных служащих. Сформировавшийся на сегодня тип служащего генетически не способен ни думать, ни делать иначе, как приказывает ему начальник. Сам же начальник, ориентируется во всём на своего начальника. И так дальше. Т.е. система управления

в государстве, по сути, сводится к административному обслуживанию самой этой системы.

И так, начинать нужно с переоценки концепции развития системы государственного управления. Не множить аппараты управленцев, а сокращать их до минимума, отказываясь от тех бюрократических институтов и структур, которые, дублируя друг друга на разных уровнях лишь усложняют и затрудняют процессы принятия решений. Одна только экономия на ненужной переписке, содержании зданий, техники и аппаратов управления, позволит сэкономить сотни миллионов непроизводительных затрат и сократить расходную часть государственного бюджета. За счёт этих средств можно будет произвести и техническое переоснащение нужных обществу государственных институтов, и довести заработную плату чиновников до приличествующего уровня.

Это позволит повысить престижность и конкурентность государственной службы, обеспечив приток в органы власти специалистов, которые будут полезны и востребованы обществом.

Для этого нужно проанализировать, чем же, по сути, занимаются многочисленные службы, управления и отделы, оправдывается ли ими выделенное им бюджетное предназначение. Критерием, при этом, должны стать обязательно рыночные индикаторы, позволяющие сравнивать затраты и результаты работы исчисленные в денежной форме. Для этого можно будет использовать опыт западных коллег, давно научившихся минимизировать непроизводительные затраты.

Не менее важным и необходимым направлением реформирования системы управления, является обеспечение открытости власти для своих граждан. Абсолютно очевидно, что клановый доступ к информации искусственно завышает её цену и ставит обывателя в положение просящей стороны. Конечно, есть информация, которая представляет собой государственную тайну. Не о ней речь. Проблема в другом. В подавляющем большинстве случаев, граждане не имеют доступа к информации, которая непосредственно затрагивает их экономические интересы. Например, о том, какие из объектов коммунальной собственности либо участков земли можно взять в аренду, приватизировать и за какую цену. По каждому такому вопросу нужно обойти по несколько руководящих кабинетов, само проникновение в которые, также представляет, порой, трудно разрешимую проблему. Система и здесь, ставит вас в зависимое положение и заставляет преклонять голову перед чиновниками.

Предприимчивые чиновники, как на уровне министерств, так и местных органов власти, нередко создают вокруг себя и под себя различные фирмы и фирмочки, наделяя их правом продавать такую информацию.

И в том, и в другом случае, получается что-то вроде посреднических контор, которые, по сути, представляют собой ничто иное, как дополнительный ценовой барьер, воздвигнутый властью, на рынке земли, услуг и недвижимости.

Давным-давно пора обязать все без исключения органы власти и местного самоуправления, а также их многочисленные предприятия, учреждения и инспекции создать открытые базы данных по тем массивам информации, которые законом не отнесены к государственной тайне и, обеспечить любого из нас простым и свободным доступом к ней. В противном случае, никакие программы поддержки предпринимательства, разрабатываемые и принимаемые властью, не могут рассматриваться иначе, как декларации, не имеющие под собой реальной почвы.

Кроме всего прочего, создание и оперирование такими базами данных позволит улучшить учёт и контроль за сохранностью и использованием государственной и коммунальной собственности, значительно улучшит управление нею. Да и желающих поторговать информацией станет значительно меньше.

Реорганизация органов власти обязательно должна предусматривать изменение функциональной структуры самих этих органов. Управление по ведомственному принципу должно быть списано в архив. Многие из практиков, помногу лет работающих в

органах власти, сегодня сетуют, что, мол, как же можно от нас требовать улучшения работы экономики, если мы из органа управления превратились в орган статистики. Сквозит неприкрытая ностальгия по старым временам. И это не просто слова, это одна из сегодняшних тенденций, когда органы власти идут в наступление на сектор экономики. Попытки повернуть вспять, вернуться к административно-командной модели приводят к многочисленным фактам превышения власти. Одним предпринимательским структурам предоставляются необоснованные льготы и послабления, других же берут в «ежовые рукавицы». Понятно, что таким образом власть сепарирует бизнесменов, на «своих» и прочих. Эти самые «прочие», со временем и при «правильном понимании» политики власти, могут стать «своими» и так же получить право беспрепятственного входа во все кабинеты и доступа ко всей необходимой информации. Более того, нередко аппараты органов власти, по указанию своих руководителей, тесно повязанных со «своими», вынуждены работать на интересы этих привилегированных бизнесменов. Не случайно, что цивилизованный мир никак не хочет признавать нас как страну с рыночной экономикой.

О том, что нужно сделать, чтобы исполнительная власть стала, наконец, исполнительной, т.е. о конкретных механизмах реорганизации Кабмина, Администраций и исполнительных органов власти органов местного самоуправления, всем нам предстоит серьезно подумать.

И главную роль здесь должны сыграть те здоровые силы страны, которые не ради привилегий пришли в политику. За ними инициатива. Только преодолев отчуждение граждан от государства, и возродив доверие людей к институтам власти, в принципе, можно рассчитывать на изменение мотивации отечественных предпринимателей.

Опубліковано:

журнал “Налоговый Курьер” №3 2003.

В ЄВРОПУ ЧЕРЕЗ РЕПРИВАТИЗАЦІЮ?

*“Держава - не найкращий бізнесмен.
На українські підприємства повинен прийти профі-
льний стратегічний інвестор.
Це ключова проблема ефективної приватизації”*

В Ющенко

Останні події навколо, так званої, реприватизації в Україні, у черговий раз викликали у суспільстві хвилю емоцій.

“Пролетарсько – державницькі” кола та ті підприємницькі, що самі себе вважають незаконно обділеними, в запалі і з нетерпінням чекають хто перерозподілу а хто й поверненню власності тепер вже на свою користь. Головним їх аргументом є порушення минулою владою процедур приватизації і, таким чином, незаконне відчуження державного майна. Отже, закликаючи до справедливості і законності, згадуючи при цьому ущемлені інтереси держави, вони наполягають на перерозподілі вже приватизованих об’єктів власності.

Навпаки, ті, хто сьогодні при власності і яким загрожують реприватизацією, вважаючи себе легітимними власниками, уповають на справедливе судочинство і незворотність права власності. На їх боці оформлені по закону приватизаційні документи, досвід успішних власників, підтримка з-за кордону.

Інтрига зберігається і розвивається. Щодня посадові особи самого вищого щабля дають інтерв’ю і коментарії на тему незаконної приватизації. Скрізь, по всій Україні від

* В.Пархоменко, «Організаційна структура міськвиконкому для сучасних умов», Ж.Аспекти самоврядування, 2(14) – 2002

Криму до Карпат МВС та прокуратурою ведуться розслідування й інші процесуальні дії, аби виявити факти беззаконня і притягнути винних у цих порушеннях до відповідальності, а з тим провести й перерозподіл власності.

Спроби переглянути результати приватизації попередніх урядів сьогодні пояснюються їх ініціаторами як кроки по наведенню порядку і законності і, ясна річ, обґрунтовуються інтересами держави, суспільства. Можна зрозуміти міського голову, якому попередник “підклав свиню” у вигляді приватизованих об’єктів міської комунальної інфраструктури. Можна зрозуміти і голову Уряду держави, якому дісталася монополізована нафтопереробна промисловість, електроенергетика і решта. Заради інтересів суспільства і підтримання соціального спокою треба вживати якихось відповідних заходів державного регулювання, а їх немає, тому що приватна власність. Давайте подумаємо, а чи є обмеженість повноважень чиновника, хоча б і вищого державного рангу, та його незадоволення кимсь або чимось приводом для того, щоб публічно ставити питання про реприватизацію, або націоналізацію приватного майна?

Відповідь на це дають статті 41 Конституції України та 346 Цивільного Кодексу України які чітко формулюють підстави припинення права власності, ігнорування яких для державної людини не припустимо. [16,37]

І хоча в пункті другому цієї ж статті додатково передбачається можливість припинення права власності у інших випадках, всі ці інші випадки також встановлюються виключно законом. В жодному Законі України не передбачається право будь якого чиновника, навіть й Президента, позбавляти інших суб’єктів економічних і цивільних відношень їх законної власності. Тобто, тільки на разі законних підстав доказаних судом фактів кричущого порушення законодавства і тільки як виключення з правил державою може застосовуватися такий правовий механізм примусового позбавлення права власності як реквізиція або конфіскація.

Нажаль щодо категорії “кричущого”, “виключного” дуже важко формалізувати і визначити таким чином, щоб забезпечити лише однозначне їх трактування. Під ці визначення можна при бажанні і певному творчому підході підвести в принципі будь яке рішення, і ми не раз були свідками цього. Тобто, суд, як кажуть в народі, як дишло, яке завжди можна повернути у необхідному напрямку (судова епопея навколо “Криворіжсталі” - тому ілюстрація).

Не втручаючись в тему незалежності і об’єктивності наших українських судів, все ж таки ні для кого не являється великою таємницею їх певна політична залежність від ситуації у країні. З часом, політична ситуація змінюється. Поволі змінюється і трактування судами тих чи інших обставин. Останнім часом ми були свідками того, що суди вдавалися до перегляду власних рішень на підставі “нових обставин”, які на попередніх етапах судових рішень були суду невідомі. Отже, право приватної власності вже не здається таким недоторканим, як витікає з Конституції і Цивільного Кодексу України.

Сполохами активізації, щодо оскарження результатів приватизації об’єктів державної і комунальної власності, такого собі судового буму, є періоди змін на політичному олімпі країни. Кожний, хто приходив до влади вважав за правило обвинуватити своїх попередників у незаконній приватизації і піддати сумніву законність придбання тих чи інших об’єктів. Скільки було прем’єрів, скільки було голів фонду державного майна стільки було і спроб переглянути і програми і результати приватизації. Черговим прикладом втручання у законодавство є законопроект N 7504 «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного майна» (щодо доплати за приватизацію державного майна), зареєстрованому в Раді 18 травня.

Ручне регулювання і маніпуляції приватизацією продовжується. Не для доказу, а з метою ілюстрації, хочеться нагадати лише заголовки деяких газетних статей за останні 4 роки, присвячені “гарячим” новинам на ниві приватизації. Ось ці витяги:

- “Задержан экс – директор Николаевского глиноземного завода». ...Как известно, в 1999 году вокруг приватизации завода разгорелся скандал, в котором замешаны ... Магнолія ТВ. 10 липня 2002;
- “Городские власти хотят реприватизировать “Севастопольэнерго” , Интерфакс – Украинв, 17 июля 2002;
- “Кучма отменил “земельное “решение мера Киева”, Корреспондент 16 декабря 2002;
- “Ющенко:Государство – не лучший бизнесмен”, Корреспондент 01 ноября 2002;
- “Кучма объявил выговор чиновникам», Корреспондент 05 мая 2003;
- Хорошковский хочет сменить главу Агентства по вопросам банкротства», Корреспондент 13 июня 2003;
- «До 30 мая Украина может узнать официальный «Чёрный список» реприватизации», Корреспондент 22 мая 2005;
- «Киевский речной порт могут вернуть в госсобственность», Корреспондент 24 мая 2005;
- «СПУ:Государство должно вернуть предприятия, приватизированные за копейки», Корреспондент 19 января 2005;
- «Wall Street Jornal Украинские магнаты нервничают», Корреспондент 14 января 2005;
- «Приватизация «Криворожстали»будет оспорена», Россия, Газета.RU,15 июня 2004;
- «Битва за «Криворожсталь», Россия, «Ведомости», 09 июня 2004.

І хоча ця підбірка представляє лише невеличкий відсоток такого роду публікацій, цього, як на нашу думку, вистачає аби відчути ту напружену атмосферу, яка постійно супроводжувала процеси української приватизації.

Такий, найгірший і найменш ефективний з точки зору суспільної вигоди шлях ми, нажаль, вимушені проходити раз за разом. І якщо не поставити хрест цій перманентній революції, яка розхитує основи економічного строю країни, ми ще на десятиріччя розтягнемо процес вступу в ВТО і входження в європейську унію.

Але чи така вже насправді складна і юридично безперспективна для вирішення проблеми організації нормальних цивілізованих стосунків навколо приватизації?

Думається не так вже вона і складна, як навмисно ускладнена і завуальована.

З одного боку, анархія у цій сфері є невичерпним джерелом провокацій і шантажу для партій і рухів у боротьбі зі своїми політичними опонентами. І хоча, всі безумовно знають і прекрасно розуміють, що у атмосфері невпевненості і невизначеності не може бути ніякої стабільності, сталого розвитку, що під загрозою втрати власності спрацьовує ефект пріоритетності поточних вигід і витрат, що інвестори жахаються такої економіки, політичні дивіденди переважають аргументацію розуму і розрахунку. Отже, політичний чинник є чи не найвпливовішим, яким користуються як засобом політичного шантажу і тиску і яким кожного разу прикриваються як фіговим листочком справи відчуження і перерозподілу державного майна.

З другого боку, висока зацікавленість у приватизаційній плутанині виявляється і з іншого боку. Це чиновний люд, близький до депутатів ВР, судів, прокурори і ще багато хто з тих, від кого тим чи іншим чином залежить рух приватизації. Тут є предмет спору, предмет цінний. Отже, рішення на чийсь користь майнові питання можна непогано заробляти собі на життя. Ясно, що ні ті, хто заплатив великі гроші за приватизацію, ні другі, які хочуть перебрати право власності, за ціною не постоять. Аби й надалі не втратити таке надприбуткове джерело отримання нетрудових доходів, варто таки розкачувати й надалі процеси приватизації. Нехай все залишається так як є, коли жоден власник не може спати спокійно. Всі мають помятати, що буде “завтра” і що воно може бути похмури.

Отже, можна дістатися певного висновку, що становлення відносин приватної власності в Україні безпідставно гальмується. Закон “Про приватизацію державного майна” і інші законодавчі акти держави нажалі не забезпечують надійного захисту українських власників. Політичні і “кумовські” інтереси часто переважають розрахунки економічної доцільності і все це не додає стабільності і прогнозованості економічним ринкам України.

Отже, ситуація вимагає активних дій. Але яких?

Перше, без чого не можна рухатися вперед. Це скласти й затвердити список об’єктів державної власності, які ні за яких умов не підлягають приватизації. Список цей має виходити з інтересів національної безпеки (всі аспекти). В Законі № **2163-XII** «Про приватизацію...» такі вимоги прописані. [13] Але чи виконуються ці норми, якщо цей список постійно підкоригується. Цей список має бути оприлюднений через ЗМІ. Витяги по кожній області й по кожній територіальній громаді мають також бути оприлюднені. Але не таку програму, яку ФДМ розробив на 2004 – 2008 роки, і з якої витікало, наприклад, що – “...Приватизацію підприємств, *не маючих стратегічного значення для економіки*, ФДМ націлений завершити до кінця 2004 року”. І виконали цю програму з одним тільки уточненням, що на приватизацію було виставлено, як тепер стверджують ініціатори реприватизації, саме *підприємства стратегічного значення*.

Друге, без чого перше зробити ти неможливо - забути неписане правило - “нельзя, но если очень хочется, то можно!» і передбачити дуже жорстоку кримінальну відповідальність за такі злочини. Треба унеможливити негідну практику втручання в приватизацію високих посадових осіб і державних діячів, лобістів приватних інтересів окремих олігархів або промислово – фінансових груп. Бо прилаштувавши законодавство під інтереси окремих, можливо й дуже шановних осіб, ми створюємо прецедент, який відкриває дорогу для потенційних злочинів.

Третє, припинити переслідування власників об’єктів приватної власності, яким держава (колишня влада) законно продала ці об’єкти. Там, де були допущені порушення при приватизації, нехай правоохоронні органи і суди займаються наведенням законності і винні у цих порушеннях мають понести персональну відповідальність. У деяких випадках, суди можуть поставити питання і щодо розриву контракту і повернення майна, придбаного незаконним шляхом. Звичайно, якщо на то виявляться підстави. Але ні у якому разі це не мають бути справи про реприватизацію. Слід помятати, що держава гарантує непорушність права власності і примусове відчуження об’єктів права власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості, крім випадків, встановлених частиною другою статті 353 Цивільного Кодексу України. От що є головним і принциповим.

Можливо, якби у законодавстві про приватизацію було б чітко виписано, що після такого то строку позовної давності результати приватизації судовому оскарженню не підлягають і новому власнику видається держане свідоцтво про реєстрацію прав власності, к питанню приватизації було б більш відповідальне ставлення, як з боку покупців, так і держави. У зв’язку з цим, *на нашу думку, було б корисним реалізувати у законодавстві про приватизацію норму щодо до визначення строку позовної давності, по закінченні якого питання щодо оскарження результатів приватизації ні у якому разі не розглядаються* (№ **2163-XII** “Про приватизацію державного майна” - Ст.27. Оформлення угод приватизації, п.5.)

Запровадження такої норми щодо приватизації об’єктів державної власності, а також, можливо і комунальної, думається додасть відповідальності цим процесам, юридичної чіткості і виваженості, процесуальної строгості, конкурентності, прозорості і відкритості, що вкрай важливо для суспільства і держави, його сталого розвитку і, не в останню чергу, стане також важливим запобіжним заходом корупції.

(глава 19 Цивільного Кодексу України могла б бути доповнена відповідними нормами права щодо застосування позовної давності у питаннях приватизації).

Не треба думати, що у інших країнах світу становлення капіталізму проходило безболісно. Згадаймо процес первинного накопичення капіталу у Англії, американську “демократію з містером Кольтом”, бурхливу історію становлення капіталізму у континентальній Європі. Щоб там не відбувалося і хто б там не був при владі, право власності ніколи не ставилося під сумнів (за окремими випадками, коли суспільство визнавало або кримінальне походження капіталу або у випадках коли капітал використовувався у злочинних цілях).

От і нам, слід на практиці показати і доказати всьому світу що в Україні право приватної власності не тільки декларується законами а й оберігається і гарантується державою

Мине ще декілька років. І буде дуже жахливо і для держави і суспільства, коли чергова хвиля реприватизації і переоцінки накриє вже нових власників а постраждали, або, крайніми, знов таки, виявляться пересічні громадяни України.

Отже, представлені у цій статті роздуми, просимо не розглядати як спробу піддати сумніву дії державної влади щодо наведення порядку у відносинах власності.

Навпаки, підкреслюючи складність питання, його високу соціальну значущість, нам хотілося уберегти наших керманичів від спокуси черговим революційним шляхом розв’язати проблему соціальної справедливості, проблему бідних і багатих, а також нагадати всім нам, що умови щодо правової і соціально – економічної стабільності не створюються за принципом “забрати – поділити”. Потрібна чесна, відкрита і публічна політика, політика не партій і особистостей, а політика держави, стабільна, прогнозована, результатами якої буде з вдячністю користатися не одне покоління українців.

Опубліковано:

журнал “Налоговий Кур’єр» № 5 (101) 2005;

ПРОБЛЕМИ ПРИЙНЯТТЯ ГОСПОДАРСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ РИЗИКУ І НЕВИЗНАЧЕННОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Складність прийняття регуляторних рішень у сфері господарської діяльності обумовлюється самою природою ринкової економіки, яку часто по справедливості називають економікою інформації, невизначеності і ризику. [3]

На цьому шляху багато урядів спіткало невдачі. Особливо тяжкими видаються рішення на переломних етапах історії, коли напрацьовані раніше механізми вже не вирішують завдань розвитку, а нових, більш ефективних, поки що не знайдено.

Отже, і новим незалежним державам Східної Європи, в тому числі й Україні, випала доля пережити етап перехідної економіки. Тобто, визначитися зі стратегією реформ і розробити та впровадити, відповідний їй цілям, механізм управління суспільним виробництвом.

Простежити і проаналізувати, дати оцінку усього зробленого у цій царині, та ще й прописати рецепти щодо більш ефективного господарювання є питанням глобального масштабу. І таке завдання не під силу жодному, навіть, геніальнішому з дослідників.

Розуміючи це, автор цієї статті ставить перед собою за мету, спробувати описати лише частину проблемної ситуації суть якої полягає у **якості прогнозування наслідків регуляторного втручання до якого вдаються органи державної влади і місцевого самоврядування в своєму намаганні покращити і упорядити соціально-економічні відношення у суспільстві (скорочено – якість регуляторної діяльності).**

Піднімаючи тему якості у регуляторній діяльності перш за все слід нагадати, що категорія якості представляє собою певну сукупність кількісних показників, за допомогою яких у кожному разі можна підрахувати ефект від впровадженої дії. Тобто, якість не є чимось абстрактним і у кожному конкретному випадку може бути обчисленою.

Отже, ставлячи перед собою якість завдання, покликане причинами політичного або соціального характеру, ініціатор обов'язково має подбати про створення і певної системи показників. Не розробивши такої системи, в принципі, не можна приступати і до створення певного плану практичних дій. У всякому разі, така системна помилка ніколи не приведе к задовільним результатам.

Слід зауважити, що пошук таких показників, які б максимально точно дозволяли оцінити якість проведеної діяльності, є, мабуть, найбільш складною частиною проектної роботи. Справа в тому, що завдання, з якими у більшості випадків стикаються органи влади, є важко прогнозованими а інколи і проста інноваційними і у таких умовах підрахувати у якихось порівняльних одиницях економічні, політичні і соціальні ефекти виявляється практично неможливим.

Означає чи це то, що у таких випадках ініціатор регуляторного проекту може не турбуватися про правильність та якість запровадженого нормативно-правового акту і повністю довіритися власній інтуїції. Звичайно ні. І це нам зараз слід ще раз доказати.

Чому не працює, або не спрацьовує “Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”? (далі – Закон) [12]

Перш, ніж почати відповідь на ці непрості питання, має рацію зауважити, що прийняття цього Закону не сталося випадково. Навпаки, виявилось логічним кроком українського державного керівництва в плані створення більш послідовної, прогнозованої та публічної економічної політики, спрямованої на розвиток ринкового середовища. Закон мав би унормувати і виступити певним фільтром на шляху неконтрольованого і неупорядкованого нормотворчого процесу, інтенсивність якого в центральних і територіальних органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, стала переходити, допустимі для поточного моменту розвитку суспільного виробництва, межі, привносячи, тим самим, хаос і напруженість у відношення суб'єктів господарської діяльності.*

Виходячи з цього, законодавець провів через цій нормативний акт головну ідею, суть якої полягає в аргументованій кількісній та якісній оцінці можливих альтернатив державного регулювання, обов'язковому оприлюдненні проектів регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу на основі всебічного розгляду зауважень та пропозицій від усіх зацікавлених груп з подальшим відстеженням результативності прийнятих рішень. Цим мало б досягатися декількох важливих ефектів:

- вибір найкращої моделі унормування тієї чи іншої проблеми, з точки зору ефективності використання ресурсів;
- досягнення консенсусу всіх зацікавлених сторін, принаймні, встановлення діалогу між ними;
- прогнозованість і передбачуваність економічної політики, її послідовність...

* За 6 місяців Міністерством юстиції України було проведено 14 перевірок суб'єктів нормотворення щодо дотримання останніми законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. За результатами цього виявлено 130 нормативно-правових актів, які підлягали державній реєстрації у Міністерстві юстиції України, проте на державну реєстрацію не подавались. При цьому було виявлено 5 листів та 1 телеграма, якими були встановлені нові правові норми, що мали бути викладені виключно у нормативно-правовому акті, затвердженому відповідним розпорядчим документом суб'єкта нормотворення, та зареєстрованому у Міністерстві юстиції України у встановленому чинним законодавством порядку. Разом з цим обласними та районними управліннями юстиції виявлено відповідно 187 та 507 нормативно-правових актів, які підлягали державній реєстрації, проте на державну реєстрацію не подавались.

Проте це лише поверхня "великого айсберга", а та частина, яка схована під водою, майже непомітна, і частково її можна спостерігати під час проведення органами юстиції перевірок суб'єктів нормотворення щодо дотримання останніми законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів.

Але перелік ефектів цим не завершується. У кожному разі можна було б очікувати й цілу низку побічних ефектів, як позитивних, так і негативних. Всіх їх прорахувати було дуже важко. Тому, при всій своїй конструктивності сприйняття Закону у суспільстві було неоднозначним і сприйнято з певною упередженістю. Чому так сталося?

Пояснення цьому явленню слід шукати серед як суб'єктивних, так і об'єктивних причин.

До суб'єктивних причин можна віднести, в першу чергу те, що Закон по суті, обмежив монопольне право органів влади на "істину в останній інстанції", яка належала їм на правах спадщини з часів соціалістичного минулого. Це спотворило ситуацію, залежності органів влади від інших суб'єктів цивільного і господарського права при прийнятті регуляторних рішень. При цьому стався певний психологічний шок, наслідком якого можна вважати практику замовчування і тихого бюрократичного саботажу Закону. Майже півроку, а інде й понині, про цей Закон нічого не чули ні громадськість, ні підприємці, навіть, ні апаратні працівники органів місцевої влади.

Серед об'єктивних причин, безумовно, на першому місці стоїть проблема невідповідності рівня кваліфікації практичних працівників органів влади, на яких саме і покладається завдання проведення регуляторної політики, нормам і вимогам закону. Достатньо лише зазирнути у затвердені Кабінетом Міністрів України Методики проведення аналізу впливу регуляторного акту та відстеження результативності регуляторних актів, щоб пересвідчитися у цьому. Щоб якісно підготувати аналіз за визначеними Методиками виконавець мусить знати основи мікроекономіки, теорії вірогідності і вміти використовувати технології аналізу "вигод і витрат" (benefit - cost analysis) та аналізу ефективності витрат (cost - effectiveness analysis), мати відповідні навички збирання і обробки інформації, технічні засоби і решта.[1,23]

Цьому більшості з практичних працівників (окрім можливо деяких працівників Міністерств і інших центральних органів виконавчої влади) ніколи не вчилася і майже проста про таке й не чула. (ЗАТВЕРДЖЕНО постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. N 308)

Другою проблемою - є якість і доступність необхідної для проведення аналізу інформації. На цьому шляху, перше, з чим стикається розробник проекту регуляторного акту, є недоступність для нього каналів інформації. В свою чергу, це пояснюється нерозвиненістю вітчизняного інформаційного простору, закритістю значних масивів інформації, і, знов таки, слабким технічним забезпеченням органів - розробників регуляторних актів (не має сучасних комп'ютерних мереж, програмного їх забезпечення, задовільних телекомунікацій і решта). Знов такі, слід уточнити, це меншою мірою відноситься до центральних апаратів органів влади і є майже правилом для територіальних, та органів місцевого самоврядування. Особливо обділеними в цьому плані залишаються органи самоврядування невеличких міст, сіл і селищ, яких в Україні нараховується не одна тисяча. Для них вимоги Закону залишаються за межами їх реальних можливостей і скоріше розглядаються як потенціальна перспектива. До цього слід додати, що підготовка на відповідному рівні проекту і аналізу впливу регуляторного акту, організація його оприлюднення і залучення до діалогу громадськості вимагає від ініціатора не аби яких витрат часу і інших технологічних ресурсів. Оскільки Закон не передбачає ніяких додаткових бюджетних витрат на проведення регуляторної політики, всю цю роботу відповідальні за неї працівники, вимушені виконувати в рамках вже існуючих часових і бюджетних обмежень. Іншими словами, це додаткове навантаження не передбачає фінансування додаткових витрат. А таких витрат накопичується дуже багато.

Для того щоб уявити собі обсяг роботи, яку необхідно провести для створення якісного регуляторного акту, не кажучи вже про вимоги до оприлюднення і решта, можна навести перелік заходів, які в принципі мав би зробити його розробник .

“Вивчіть потреби, врахуйте обмеження і сформулюйте завдання та цілі. Зазначте точку зору, з якої будуть оцінюватися витрати і вигоди.

Визначте варіанти у такий спосіб, який дасть змогу аналітикові порівняти їх коректно. Якщо один варіант оцінюється проти базисної ситуації (base case), треба упевнитись, що базисну ситуацію оптимізовано (optimized). Проаналізуйте прирісні (incremental) ефекти і зберіть дані щодо витрат і вигід. Введіть величини витрат і вигід у різні проміжки часу в таблицю базових даних. Зведіть величини витрат і вигід до прийнятних стандартних одиниць вимірювання (наприклад, конвертуйте номінальні долари (nominal dollars) у незмінні долари (constant dollars) і користуйтеся точними, не викривленими цінами).” [1]

Далі, згідно теорії аналізу вигід – витрат слід також розробити певну модель регуляторного акту на основі якої, як то кажуть, “прокатати” розрахунки аби впевнитись у правильності обраного шляху. Далі - зробити аналіз чутливості (sensitivity analysis) факторів, впливаючих на очікуваний результат задля того, щоб зменшити ризик використання недостовірних даних (тут, мабуть, не обійтися без економіко – математичних обчислювань)..На основі отриманих даних визначити варіанти рішення задачі, які найбільше відповідають досягненню цілі і вже на основі цього варіанту й слід приступати до оформлення відповідного проекту регуляторного акту.

Давайте спитаємо самих себе, де, у якому виконкомі, місцевій раді, районній адміністрації саме таким алгоритмом користуються розробники регуляторних актів?

А як саме на практиці розробляються регуляторні акти? Які наслідки слід очікувати?

Для того, щоб дати відповідь на ці запитання, логічно було б навести декілька реальних прикладів з практики роботи якихось конкретних міськвиконкомів або міських Рад. При цьому, список цих конкретних прикладів навряд чи міг вміститися в декілька об’ємних томів і зайняв би сотні сторінок машинописного убористого тексту.

Спробуємо обмежити наше дослідження лише визначенням типових підходів до яких вдаються органи влади при розробці регуляторних актів і прослідити, наскільки існуюча практика відповідає класичному (стандартному) підходу вирішення такого типу задач.

Окреслені у попередній главі суб’єктивні і об’єктивні обмеження, суттєво загострюють проблему підготовки і прийняття якісних регуляторних актів. Проявляється це у наступному.

1. Детермінантою прийняття регуляторних актів у більшості випадків виступають або поштовхи “зверху” (Постанова Кабміну, Розпорядження глави адміністрації тощо), або загострення якихось поточних проблем практичної організації життя, негайно потребуючих унормування і розв’язання. Таким чином, процес вивчення потреб по суті перетворюється:

- у першому випадку, у дублювання директивних документів вищих органів державної влади на місцевому рівні (потреба підміняється вимогою);
- у другому, в реакцію на кризову ситуацію (акцент на термінове розв’язання “вузьких місць”).

Таким чином, сама “потреба”, так би мовити, диктує і спосіб її задоволення. Точкою зору, з якої буде оцінюватися потрібність прийняття того чи іншого рішення (регуляторного акту), визначається апріорі - або поштовхом “зверху”, або тиском обставин. У всякому разі, вже на самому початку, необхідність обґрунтованого аналізу тут вже не виглядає очевидною. Вивчення, обстеження ситуації, її аналіз вже не передують формулюванню цілей і виробленню відповідних регулятивних змін, а виступають чимось не дуже корисним и практичним.

Наслідком цього є занижена оцінка аналітичної (дослідницької) роботи в уявленнях і очікуваннях багатьох керівників. Більш пріоритетним для них є як найшвидше втрутитися у процес і отримати реальні результати. Все решта – непродуктивна витрата часу і організаційно – технічних ресурсів.

Ми маємо пересвідчитися в цьому, досліджуючи небажання, а інколи і пряме неприйняття, вимоги Закону щодо обов'язкової підготовки і оприлюднення разом з нормативним актом й аналізу його регуляторного впливу.

Дуже поширеною практикою у цьому питанні, є також формалізоване виконання Закону. Практика роботи територіальних відділень Держкомпідприємництва дає підстави вважати, що, так звані, “демонстраційні” документи значно переважають ті не численні зразки аналізів, розроблених місцевими владами якісно і на рівні вимог Методики Кабміну.

Дуже часто на рівні міськвиконкомів, їх відділів і управлінь, робляться спроби розробити якісь нові норми і правила унормування відношень між суб'єктами господарської діяльності, які, на думку цих фахівців більше відповідають сучасним вимогам і є більш прогресивними. Іншими словами, пропонується варіант рішення задачі, який представляється кращим за існуючого. Але, за відсутності достовірного аналізу, очікувана вигода може обернутися серйозними прорахунками, а ще гірше, збитками у майбутньому, в паралельних сферах або у відносинах з зовнішніми суб'єктами. Розробники таких “новацій”, за відсутністю навичок аналізу, критикуючи, так звану” базову ситуацію і намагаючись внести корінні нововведення, нерідко забувають дослідити – а чи повністю вичерпані можливості і потенціал існуючих норм і правил? Не краще, було б, наприклад, внести в них якісь певні удосконалення і саме таким чином розв'язати цю проблему? Не завжди, скажімо, треба проводити аналіз вигід і витрат, а інколи кориснішим є аналіз ефективності витрат?

Просто так, такі питання в голову самі собою не приходять. Від того, актуальними для нас й надалі залишаються питання навчання або перенавчання, працюючих у цьому напрямку, фахівців, матеріальне, технічне, інформаційне і програмне забезпечення їх роботи.

Додаткові резерви підвищення якості регуляторної діяльності. Або для чого залучати громадськість?

В своєму намаганні створити на теренах Донецької області відповідні умови щодо реалізації принципів державної регуляторної політики, ми часто опинялися у ситуації непорозуміння, а часто, й агресивного несприйняття нашої просвітницької діяльності, в першу чергу, з боку представників місцевих органів влади. Нам відверто заявляли, що пропаганда ідей прозорості і відкритості у регуляторній політиці, йде не на користь справи. Що оприлюднення, тобто відкриття інформації, тільки ускладнить роботу розробників. Що якісь несвідомі громадяни засиплють виконками своїми скаргами і пропозиціями. А відтак, мовляв, жодного регуляторного акту ми не зможемо підготувати і прийняти на сесії.

Відверто кажучи, з такими доводами не можна не погодитися. Так, діалог з громадськістю за означенням не може проходити абсолютно безконфліктно. Бо громадяни є тією самою владою, перед якою підзвітні і підконтрольні і державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування. А де у світі дуже люблять контролерів?

Але, законодавець навмисно прописав норму громадського контролю за регуляторною діяльністю і зазначив це як головний принцип державної політики.

Безумовно, до уваги були взяті й можливі негативні наслідки надання публічності регуляторній діяльності. Однак позитивні очікування без сумніву були визнані більш вагомими..

Головним аргументом “за” стало очікування ефекту придання регуляторній діяльності більшої наближеності до потреб розвитку господарських відносин у суспільстві. Не безпідставно вважалося, що громадська експертиза не тільки не завадить, але й допоможе

розробникам регуляторних актів краще врахувати внутрішні і зовнішні фактори впливу, особливості сучасного моменту, посприє кращому порозумінню між суб'єктами економічної діяльності, об'єднає їх зусилля у конструктивній співпраці. Насамкінець, які б розумні і просвічені не були окремі люди – розробники проектів, і вони допускають помилки і прорахунки. Зовнішня експертиза, з цього боку, може розглядатися як ще один бар'єр, фільтр запобігання помилок або чогось гіршого, наприклад, невідповідності проекту регуляторного акту нормам поточного законодавства. Діючи у такий спосіб, розробник такого проекту певним чином перестраховує себе від неприємностей і заручається підтримкою громадян. Треба ясно усвідомлювати, що у всякому разі, державні надзорні і контрольні органи раніше чи пізніше виявлять помилки і невідповідності допущені розробником регуляторного акту і, або скасують його дію, або внесуть представлення на його відміну і скасування. При цьому буде нанесено моральних, а на разі судового рішення, і матеріальних збитків тому органу влади, який допустив таку прикру помилку. Кращим засобом запобігання такому сумному сценарію є саме оприлюднення проектів регуляторних актів (разом з аналізом регуляторного впливу) і ініціювання їх активного обговорення з боку громадян.

Хочеться звернути увагу і на наступне. Кожний громадянин, згідно законодавства, сам особисто може виступати ініціатором і розробником регуляторного акту в сфері господарської діяльності. В такому випадку, вже він, бере на себе повну відповідальність за дотримання норм і вимог Закону. На його совісті тепер буде і оприлюднення ініційованого проекту і збирання відгуків і пропозицій. Тобто, Закон ставить у рівне положення усіх суб'єктів цивільного і господарського права і всі вони несуть перед Законом рівну відповідальність.

Підсумовуючи цей невеличкий огляд, треба зауважити, що Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” - це крок до формування цивілізованих господарських відносин. Його цінність з часом буде зростати. Треба навчитись користуватися їм і він стане важливим знаряддям підвищення якості не тільки саме регуляторної політики, а й цінним ресурсом стратегічного економічного розвитку і запобігання прийняття непродуманих і ризикованих управлінських рішень.

Опубліковано:

Журнал “Аспекти самоврядування” №2 (28) 2005;

ФІЛОСОФІЯ БІЗНЕСУ У РЕАЛІЯХ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Тем, кто открывает своё дело, нужно медаль давать за личное мужество.

Владимир Путин, президент России

Питання відносно того хто, коли, що та як повинен зробити для розвитку в Україні підприємництва, з часом все більше виглядає риторичним. Всім, хто якимось чином цікавиться даною проблематикою, ясно як божий день, що створення нормального ринкового середовища є прерогативою держави, її виконавчого апарату. Для цього Верховною Радою прийняті відповідні Закони, є Укази Президента і Постанови Кабінету Міністрів.

Але за словами і деклараціями про державну підтримку малого підприємництва самого розвитку підприємництва у реальному вимірі, не спостерігається.[11]

В цій статті ми робимо спробу з чисто підприємницьких позицій розставити деякі акценти в тому, чому ринкові відносини так тяжко приживаються в нашому суспільстві і

що цьому процесу заважає^{*} і висловити, з цього приводу, деякі поради і зауваження (можливо корисні для справи).

Отже, почнемо з голови, якій належить не тільки формувати цілі і завдання, але й забезпечувати їх відповідне виконання.

На рівні центральних органів влади про малий бізнес згадується переважно у загально – теоретичному аспекті як щось таке, в принципі позитивне, яке існує у розвинутих країнах світу і має існувати і у нас, і яке слід було б якось підтримувати аби воно самотужки не померло. Вважається, на цьому рівні, що це не щось критичне, як наприклад НАКи і ГОКи, або енергоринок і нафтопроводи та металзаводи і інші такі собі колоси і велетні бізнесу, хазяїв і менеджмент котрих весь уряд і держава знають у обличчя, яких цінують і поважають також і за кордонами, з якими радяться, до міри поважають або побоюються, бо вони - це гроші, бюджет, пенсії, валюта, і все решта, від чого залежить міць держави, її соціальна і політична стабільність, але, все ж такі доволі важливе. (існування і розвиток МСБ є одним з індикаторів при оцінці ринковості тієї чи іншої економіки. Неповага до нього може призвести до негативної реакції Заходу).

Саме ці елітарні кола формують законодавчі і виконавчі органи влади, виступають носіями державної політики в усіх сферах суспільного життя (зрошення буржуазії з державною владою у термінології соціально-економічної науки називається олігархією, а люди, які уособлюють цю функцію називаються олігархами). Переважна більшість з них є сьогодні мешканцями столиці України міста Києва. Тут вони несуть високу державну службу, тут розташовані центральні офіси їх приватних фірм, тут вони обросли вже нерухомістю і таке решта, що дає підстави їм самим вважати себе представниками національної еліти. Та й суспільство вже практично звикло називати, чи вважати, людей такого рівня національною елітою, яку можна любити або не любити, але поважати приходиться.

Важко сказати, чи скористалися змістом порад з популярної книжки “Як стати мільйонером!” вітчизняні олігархи чи дійшли до цього якимось іншим шляхом, факт залишається фактом, що цій елітарній клуб є в українських сучасних умовах дуже закритою організацією і, власне, за такою своєю природою, виступає на боці консервативного крила суспільства, вельми не зацікавленого у виникненні у нашій країні вільного і конкурентного ринку, становленню і розвитку малого і середнього бізнесу.

Тому, грубо кажучи, малий і середній бізнес на “верхах”, в принципі нікого з поважних людей не цікавить. Його проста не допускають і не сприймають як рівноправного партнера. На підтримку цієї тези, можна навести ц слова відомого в Україні бізнесмена М.Бродського, який рік тому писав: - “Підприємства та сфери економіки, контрольовані всім відомими представниками політико-олігархічних кланів, були й залишаються у більш вигірній ситуації, ніж виробники без так званого політичного даху. До речі, заводи та комбінати, що належать вітчизняним олігархам, зорієнтовані в основному на експорт.

Внутрішній ринок їх мало цікавить. Тому вони й створили таке економічне середовище, в якому експортноорієнтовані підприємства і зароджуваний малий та середній бізнес не можуть конкурувати на рівних...” [39, 24]

Тепер, щодо влади на місцях. Регіональний бізнес - еліти формуються, як правило, навколо керівників областей – адміністрацій і обласних Рад. Складаються вони також з представників крупного бізнесу, але, як правило, бізнесменів трохи нижчого рівня ніж олігархи національного масштабу. Значна частина серед них - це менеджери державних, чи напівдержавних підприємств або структурних підрозділів загальнонаціональних корпорацій, розташованих на даній території, керівники регіональних органів державної влади, банківських філій, тощо. Якщо вдатися до складання умовного рейтингу української

^{*} “Предприниматели всегда и везде ругают бюрократию и в Германии, и в России, и в странах Европейского союза. И мне кажется, что недовольство бюрократической системой во всех странах одинаково. Но если бюрократическая система работает эффективно и действительно, тогда она даже в помощь малым и средним предприятиям». Рецо Шлаух, статс – секретарь при федеральном министерстве экономики и труда Германии. (www.ng.ru/ideas/2005-03-17/6shlaukh.html)

бізнес еліти, то регіональні бізнесмени, на відміну від “флагманів”, скажімо першої десятки або двадцятки, будуть замикати номери першої сотні а то й посідати у другій. Податкова адміністрація вважає їх бізнесом першого сорту і персонально під їх обслуговування у всіх обласних центрах створено окремі податкові органи. Вони так і називаються – Спеціалізовані державними податковими інспекціями (СДПІ) по роботі з великими платниками податків. Їх регіональна прив’язаність визначається не тим, що вони є “патріотами” якихось міст, селищ і місцевостей. Ні. Все значно простіше – проста вони “збирають врожаї» на “ниві”, обмеженій певними адміністративно – територіальними рамками. Їх бізнес інтереси і місце “під сонцем” значною мірою залежатиме від стосунків з обласною владою, яка, в свою чергу, визнаючи видатну роль цих бізнес – структур у економічному становищі відповідних територій, створю їм найкомфортніші умови для господарювання і надає всі можливі преференції, в тому числі, і лобює їх інтереси на державному і, у окремих випадках, міжнародному рівнях.*

Оскільки МСП не користуються як правило, за виключенням окремих, особо наближених до бізнес – еліти, ніякими пільгами і преференціями, справа їх виживання окрім їх самих нікого не цікавить. Оскільки влада обласна, принаймні на сьогодні, веде закритий від громадськості спосіб життя (політика непрозора, рішення занадто заполітизовані і персоніфіковані), справа планування бізнесу щодо приватних підприємців залишається в принципі дуже ризикованою. Та якби не необхідність звітуватися перед центральними органами державної влади про стан і розвиток МСП, регіональні влади (обласні і районні держадміністрації), принаймні у Донбасі, з радістю б забули про існування підприємництва як такого. У всякому разі монополізму регіональних бізнес – еліт надалі, навіть й у потенціалі, ніхто і ніяк би не загрожував. Саме питання про конкурентність і відкритість економічного середовища, про рівні умови для всіх суб’єктів господарювання відпало б і було б знято на довгі роки з порядку денного регіональної бізнес – еліти віртуальної корпорації “Донбас”.

Підсумовуючи першу частину розмови, можна дістатися певних висновків, які, як здається, лежать на поверхні проведеного первинного аналізу. Виглядає так, якщо на шабллі національної і регіональної (обласної) влади і підтримуючих її еліт мале підприємництво по суті нікого особливо не турбує, то, логічним було б припустити, що самою зацікавленою стороною в становленні і розвитку малого і середнього бізнесу в Україні мала б стати місцева влада, передусім, в особі органів територіального самоврядування міст, сіл і селищ. До такого висновку підштовхує нас і податкове законодавство, яке, виходячи з природи і специфіки виробнично-економічної діяльності малого підприємництва, органічно поєднало його доходність з бюджетами самоврядування.

Нажаль, на практиці, ця зацікавленість виявляється лише у частині фіскальних (і не тільки) зобов’язань суб’єктів МСП перед місцевою владою. Щодо, скажімо, створення конкурентного середовища або рівного доступу до кредитних і комунальних ресурсів, відкритої і прогнозованої політика в сфері земельних відношень, тощо, то тут місцева влада особливої зацікавленості не проявляє. Скоріш навпаки. Наприклад, таке спостереження. Майже 100% міських рад міст обласного значення щорічно приймають, і, відповідно звітуються про виконання, Програми підтримки малого бізнесу і підприємництва. Результативність таких Програм навіть у їх розробників викликає сумнів. Але ця формальність постійно (reproduce) відтворюється тільки заради того, щоб там “наверху”, в першу чергу у облдержадміністрації, не дай боже не потрапити у чорний список тих, хто не розуміє важливість державної політики щодо розвитку і, відповідно, підтримки малого підприємства. Натомість, паралельно з такими Програмами, тими ж самими Радами і міськими Головами, на тих же самих сесіях, приймаються багато чисельні рішення щодо постійного

* "Отделять сегодня власть от бизнеса нельзя, я могу прямо сказать... Хотя лозунг этот постоянно витает. По целям и задачам мы неразделимы: ни мы без вас, ни вы без нас", заявив на зустрічі з великими бізнесменами області голова державної адміністрації Донецької області Вадим Чупрун. (3)

підвищення ставок ринкового збору, орендної плати на нерухомість і земельні ділянки, введення додаткових обмежень на розміщення об'єктів реклами, торгівлі, і таке інше. За цими додатковими обмеженнями і бар'єрами слідує нерозлучні супутники “адміністративної економіки”^{*} - додаткові офіційні грошові сплати, збори і таке інше (для підприємців – побори).

Виходить так, що й місцева влада також не дуже то щиро ставиться до малого підприємництва. І цьому є досить логічне пояснення.

По –перше, малий бізнес контролювати^{*} значно складніше ніж потужні підприємницькі структури (за винятком тих, котрі контролюються регіональними і національними елітами).

По друге, з неорганізованою масою важко мати справи. Переважна більшість посадових осіб і керівників органів місцевого самоврядування дивляться на підприємців не як на партнерів по бізнесу, а як на конкурентів за розподіл ресурсів (матеріальних, людських, природних і решта). І тут немає нічого дивного, бо всі ці органи очолюються або крупними бізнесменами місцевого рівня, або їх ставлениками, кровно не зацікавленими в становленні конкурентного середовища. Варто подивитися на склад Донецької, наприклад, міської Ради щоб пересвідчитися, що це клуб “серйозних” бізнесменів, які зібралися не для того, щоб створювати собі конкурентів, а для того, щоб зберігати своє монопольне становище. Вони і владу собі наймають таку, яка б була виконавцем їх замовлень і оберігала їх монополізм.

Третє. В свідомість значної частини місцевих керманічів і посадовців місцевого самоврядування, які, як то кажуть “пройшли стару школу життя”(а саме таких переважна більшість), раз і назавжди було закладено негативне відношення до приватної власності і приватних підприємців, як класу паразитуючому на трудовому суспільстві. На їх думку підприємці - це “торгаші”, яких варто, як колись висловлювався про своїх принципових ворогів літературний герой п'єси М. Булгакова “Собаче серце” робітник сан очистки товариш Шаріков, треба душити, і душити.^{*} Соціалізму вже 15 років немає, немає й радянської системи виховання. Але ринкова свобода й рівність суб'єктів господарювання значною частиною суспільства й досі сприймаються з упередженістю. Дивно, що носіями цієї хибної ідеології в сучасних умовах виступають регіональні бізнес – еліти. Вони й дають установку чиновникам на агресивне відношення до “чужих” приватних підприємців. Пояснення для такої поведінки знаходяться примітивні – від обвинувачення підприємців у непатріотичності до справ територіальної громади, або у небажанні співпрацювати з владою, або у нерозумінні регіональної і державної політики і таке решта нічим не обґрунтоване безглуздя. Типовий приклад: звітуючись про стан розвитку підприємництва у 90-95% випадках керівники виконавчих органів влади і місцевого самоврядування скаржаться на те, що переважна кількість малих підприємств працює у сфері торгівлі і надання послуг. Після таких слів, як правило, формулюється завдання – підвищити відсоток малих підприємств у сфері виробництва товарів, необхідних для міста (регіону). І що вражає більше за все, що такі обговорення і рішення приймаються не де не будь у якісь глухій провінції якимись малограмотними людьми, а навпаки, на самому серйозному рівні – сесіях міських і обласних рад, засіданнях виконкомів, тощо. Так і хочеться запитатися у таких керманічів, невже Ви й насправді так думаєте, що саме Вам а не власнику інвестицій краще знати де , у яке підприємство вигідніше вкласти гроші, здоров'я і інтелект? Чим Вам так кортить підпорядкувати все навколо себе, що розум і здоровий глузд виявляються безси-

^{*} В сучасній економічній літературі таке явище, коли бізнес послуги нав'язуються суб'єктам підприємницької діяльності системою бюрократичних норм і правил, укладається у термінологію так званої “адміністративної економіки”.

^{*} контролювати, в даному контексті, означає – ресструвати, надавати дозвільні документи на проведення робіт, надання послуг, стягнення зборів і сплат, навіть, впливати на плани виробництва (як кажуть чиновники – побічними методами) і таке решта. Таким чином, підприємницьке середовище, дивлячись на нього очима чиновника, це – некерований, неорганізований сектор суспільства. А це – пряма небезпека монополізму.

^{*} згадайте – “Ну, что ж, пахнет...известно. По специальности. Вчера котов душили, душили.

лими проти патологічної жаги авторитаризму і пов'язаних з цим звичок і понять? Прислухайтесь до носіїв цивілізованого досвіду (вже згадувався у цій статі пан Реццо Шлаух), які вже на практиці давно довели, що - «...для любой страны лучше, если её экономика зависит не от одного или нескольких крупных концернов, а от множества малых и средних предприятий. Если бизнес испытывает трудности перед бюрократической волокитой, страдает от несправедливого правосудия, ненадежной правовой системы, он не будет развиваться».

Не подолавши наслідки такої, я б її назвав адміністративно – авторитарною, моралі розраховувати на розвиток вільного ринку і підприємництва дуже важко. Таких керівників і взагалі чиновників, які погоджуються миритися з беззаконням і ще й самі приймають в ньому участь, треба на деякий час відстороняти від кабінетів і лишати повноважень у системі управління. Можливо, деяким з них, треба допомогти сісти за парти і заново повчитися філософії, теорії права, економіки, задля того, щоб вони все ж таки зрозуміли, що ми зараз живемо не при соціалізмі, і що вже це не їх право визначати що та як кому робити. Можливо цій теоретичний курс, найбільш не сприйнятливим до наук, слід доповнити і курсом практичного виживання, запропонувавши їм на загальних засадах взяти і розпочати свій власний бізнес. Ми впевнені, що більш ефективного методу перенавчання фахівців “старої школи господарювання” знайти в принципі неможливо. Тому цій алгоритм, на нашу думку, треба якомога активніше використовувати як на найвищому, загальнодержавному рівні, так й при формуванні кадрового складу працівників місцевих органів влади і самоврядування.

Опубліковано:

Журнал “Налоговый Курьер» №4 (100) 2005;

ДОРОЖНЯ КАРТА ДЛЯ НАРОДУ УКРАЇНИ

Питання щодо перспектив розвитку України є визначальним і належить до розряду стратегічних як для керівництва країни, так і для кожного з нас.

Попередні уряди за роки незалежності так і не спромоглися розказати власному народу, куди наша країна рухається, та до якого берега ми маємо врешті-решт прибитися. Здається, що і самі наші керманічі за поточними справами втратили відчуття перспективи. От ми весь час і коливалися від ЄП і СНД до ЄС, від адміністративно-командної до ринкової економіки, балансуючи на межі між цивілізованим світом і, так званими проблемними країнами.

Сьогодні ми вправі очікувати від нової влади більш чіткої позиції щодо стратегії розвитку і, безумовно, реальної економічної і соціальної політики, яка б була прийнятною і зрозумілою для всіх верств населення.

З перших же кроків Президент Віктор Ющенко визначив для України стратегічний вектор розвитку у напрямку якнайшвидшого входження до Європейського Союзу. Правду кажучи, і попередній уряд визнавав, що альтернативи європейському вибору для нашої країни сьогодні не існує. Але в тому, з якою рішучістю і переконливістю була оприлюднена ця персектива, відчувається, що керівництво України відтепер остаточно визначилося стосовно цієї мети і саме на євроінтеграцію будуть спрямовуватися всі його зусилля.

Більшість населення України (особливо молоде покоління) теж вважає, що наше майбутнє - у Європі. Але для нас, мешканців Донбасу, проблема вибору є не такою вже й простою. Як окремих регіон, як економічна і соціальна, а також адміністративно-територіальна одиниця ми постали в результаті реалізації радянських планів індустріалі-

зації СРСР. Саме тоді ми народилися як індустріальний район, як промислово-виробнича агломерація. І досі залишаємося у цій якості тепер вже у незалежній Україні. Ми значно тісніше, ніж інші території України, пов'язані з економікою Росії, технологічно і ресурсно залежимо від російських підприємств, ринків капіталу, сировини тощо. До того ж слід враховувати багаторічні дружні і родинні стосунки, міцні культурні та історичні корені, що нерозривними узами пов'язують нас і росіян. На спадок від СРСР ми отримали тяжкий екологічний стан, нерозвинену житлово-комунальну інфраструктуру та ще багато чого, що тягарем висить на плечах мешканців Донбасу і не стільки наближає для нас, скільки віддаляє перспективу швидкого входження у Європу.

Нашому населенню дуже важко повірити, що ми реально можемо стати частиною європейського співтовариства, водночас не втративши того, що віками пов'язує нас з Росією. Навколо цієї дилеми, до речі, у суспільстві точаться гарячі дискусії і, більше того, певними політичними силами розпалюються ідеологічні та інформаційні війни за електорат, за володіння голосами виборців. Не хочу зараз вдаватися до аргументації розкольників нашого суспільства за ознакою прихильності до європейського вибору України і згадувати всі "ЗА" і "ПРОТИ", але хочу підкреслити, що європейська ідея так просто, як можливо комусь вбачається, в суспільстві не приживеться і виключно на одних гаслах в'їхати у Європу нікому не вдасться. І шлях до європейської свідомості дуже важкий і довгий. Він потребує зусиль не тільки окремих національних лідерів, уряду і політикуму, але й всієї зацікавленої громадськості. Без залучення громадян до ідей інтеграції будь-які рішення Уряду, спрямовані на зближення з Європою, будуть сприйматися народом, м'яко кажучи, дуже критично. Цим будуть активно користуватися протестний електорат, опозиційні рухи і партії. І у цих умовах буде дуже важко розраховувати на народну підтримку, на ентузіазм і зацікавлене ставлення людей до європейського вибору.

Йдеться про переконання нашого народу у перевагах європейської інтеграції, в тому, що ми виграємо від цього об'єднання. Але справа не тільки у тому, що необхідно буде zorganizувати широкомасштабну роз'яснювальну і агітаційну роботу. Хоча це саме по собі теж вкрай важливо. Більш складними з практичної точки зору виглядають завдання економічного і соціально-політичного характеру. Нашу економіку, і у першу чергу економічні відносини, треба приводити до стандартів розвинутих країн Європи. Це потребує часу і великих реформаторських зусиль. Багато чого треба змінити у соціальній сфері, в системі управління тощо. Все це першочергові завдання уряду, територіальної влади і органів місцевого самоврядування, і від того, наскільки послідовною і цілеспрямованою буде ця робота, залежатимуть і наші перспективи щодо європейської інтеграції.

Мені б дуже хотілося вірити в те, що найближчим часом наш Уряд все-таки визначиться з нашою перспективою і розпише так звану "дорожню карту" по кроках - що треба зробити до 2007 року - сьогодні, завтра, післязавтра і так далі. У внутрішній політиці сьогодні держава і уряд не прописали цю дорожню карту. Сьогодні маємо стрес в економіці і сюди нормальний інвестор ніколи не прийде, оскільки спочатку тут одні правила ігри, а потім інші. Ще раз повторюю: у ризикову економіку гроші ніхто вкладати не буде. І знову ж таки, сподіваюсь, що уряд визначить "дорожню карту" нашої внутрішньої політики, розпише принципи її формування, буде визначена стратегія розвитку не тільки економіки, а й інші внутрішньополітичні аспекти розвитку України.

Опубліковано:

Журнал "Схід", №2 (68) 2005р.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР УКРАЇНИ

*Когда человек не знает, к какой пристани он держит путь,
для него ни один ветер не будет попутным.*

Сенека

Питання щодо стратегічного вибору України останнім часом набуває принципового значення. Політики, бізнесмени, державні діячі а також кожен з кандидатів у Президенти України вважає за обов'язок висловитися з цього приводу і представити суспільству свою власну позицію.

Кожна з представлених стратегій безумовно має право на існування і ґрунтується на певному аналізі як світових тенденцій, так і досвіду вступу до ЄС різних країн центральної і східної Європи. На цю, умовно кажучи, матрицю накладається власне бачення тієї або іншої особи на спосіб входження України до ЄС, розглядаються потенціальні вигоди або загрози такого союзу і робляться висновки – чи є для нашої країни перспектива стати рівноправним членом Європейської спільноти, або ні. На цьому тлі вже й розробляються відповідні політичні заяви, пропаганда або анти пропаганда ідей Європейського вибору України.

Спектр такого роду оцінок дуже широкий. На одному його боці знаходяться відверті прихильники європейського вибору. На другому - його критики. Все решта, за різними інтерпретаціями, укладається десь по середині і, в залежності від ситуативного бачення, прихилиється то до одного, то до другого з цих радикальних центрів протистояння.

Існуюча політична ситуація додає цій публічній дискусії надзвичайної гостроти. Таким чином, питання з суто прагматичного, переростає у питання політичне і стає таким собі індикатором політичної орієнтації того чи іншого політика, який претендує очолити нашу країну на найближчі 5 років.

В результаті такої політизації значною мірою вихолощується сама суть стратегічного вибору України а її пересічним громадянам нав'язується стереотип - або Європа, або Росія.

Отже, відкидаючи пропагандистську складову цього питання, спробуємо показати, наскільки складним і важким є шлях до цивілізованого, рівноправного союзу з розвинутими країнами світу, яких вимог і випробувань прийдеться подолати, щоб не втрачаючи власної гідності і самостійності стати повноправним членом світової спільноти.

Почнемо з невеличкого нарису, який, як на мою думку, дуже яскраво відображає ставлення поляків щодо перших наслідків вступу Польщі у європейський союз. Нам, якщо ми прагнемо з часом у Євросоюз, це буде корисним.

Польща, як відомо, вступила у Євросоюз у травні поточного року. Навряд чи сьогодні слід було б очікувати якихось радикальних змін, які б з наявністю продемонстрували очевидний прогрес і зовсім інше лице вже європейської Польщі, на відміну від, скажімо, минулого року.

Залишилася і частково загострилася проблема нерівномірності економічного і соціального розвитку країни, проблемною залишається структурна перебудова промисловості, високим залишається і рівень безробіття. Особливо постраждали від інтеграції сільські райони країни і промислові міста і території, з так званою, старою структурою промисловості. Свою країну поляки умовно поділяють на зони А, Б, В. Наприклад до зон А відносяться столиця Варшава, місто Краків, деякі міста західної частини Польщі. Натомість зонами В вважаються Катовицьке, Вармінсько – Мазурське та інші східні і східно-південні регіони (воєводства). Для перших характерно високий рівень життя, для других низький, для одних хороші перспективи, для інших погані, або невизначені. Скажімо, в Вармінсько-Мазурському регіоні рівень безробіття становить у сільській місцевості близько 45-48%. Сільськогосподарська діяльність, яка була раніше основою економіки регіо-

ну, сьогодні не вписується в загальноєвропейську продовольчу політику. Хутірські, мало продуктивні господарства з точки зору європейського союзу не мають перспективи і тому з його боку на цій території проводиться політика на ліквідацію сільгоспвиробника і вся система субсидій спрямовується на закриття і ліквідацію існуючих фермерських господарств. А це призводить не тільки до розвалу сільського виробника. Значно більшим злом у цьому випадку, стає руйнування звичного образу життя, хутірського способу соціальної організації суспільства. Більшість молодого населення пов'язують власне майбутнє з виїздом у більш розвинуті і багатіші країни Євросоюзу. Масово відкриваються курси іноземних мов, створюються фірми посередники, які пропонують роботу у сусідніх на захід від Польщі країнах.

Щось схоже відбувається і у тих містах, де раніше існувала гірнича і металургійна промисловість. Тут також проводиться політика реструктуризації промисловості. Попри всі позитивні очікування такої політики, сьогодні тисячі мешканців цих міст і селищ залишаються безробітними і соціально незахищеними. В першу чергу це стосується літніх людей, жінок. Тому і демографічна ситуація у Польщі виглядає не тільки на сьогодні а й на найближчу перспективу дуже жахливою. Тільки близько 2019 року в Польщі очікується ріст народжуваності і певна демографічна стабілізація. І це при всьому тому, що Польща в останні 14-15 років спромоглася провести у країні кардинальні політичні і економічні реформи, значно наблизившись до рівня розвитку розвинутих країн західної Європи у всіх сферах суспільного життя.

А що в нас. В своєму Посланні до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році” Президент ще раз зазначив, що до рівноправних партнерських стосунків з розвинутими країнами Європи нам поки дуже далеко, “...що частка України у торгівлі ЄС залишається незначною і складає близько 0,5% від загального обсягу зовнішньоторговельних операцій Євросоюзу...Це зумовлено, передусім, неефективною структурою українського експорту та недостатніми темпами реструктуризації національного виробництва... В експорті України до країн ЄС –15 домінують поставки мінеральних продуктів(25,5% від загального експорту до країн ЄС),неблагородних металів та виробів з них (24,9%), текстилю та текстильних виробів (11,3%), меншою мірою – машин, устаткування та механізмів (8,6%),” [25,24]

Погодьтеся, що для ЄС ми представляємо цінність, поки що, у якості постачальників сировини і продуктів первинної переробки, що є для нас дуже затратним і екологічно небезпечним заняттям. Ми маємо, також, чітко усвідомлювати, що у короткостроковій перспективі (це витікає з розкриття ЄС) навіть і ті, досягнуті на сьогодні обсяги експорту, будуть пов'язані з ризиками скорочення доступу українських товарів та послуг на ринки ЄС. А у довгостроковій перспективі, наші можливості будуть залежати від того, чи зможе Україна досягти європейських технічних стандартів та європейського рівня якості, екологічної безпеки і таке інше.

Щодо українського сільгоспвиробника, його експортних можливостей, то “...український аграрний сектор недостатньо інтегрований у світовий продовольчий ринок. Про це свідчить низька частка експорту у валовій продукції галузі, яка становить 12%, тоді як у Польщі та Угорщині цей показник складає 25%, а у Німеччині – понад 50%.” [25]

Можна собі лише уявити, що станеться з українським селянином, у разі поширення на нього європейських норм і стандартів якості і екологічних вимог. Та й у цілому, квотування виробництва і його стандартизація за правилами відповідної комісії Євросоюзу.

Можна далі згадати про жахливий стан українського природного середовища, невідповідність його вимогам європейського екологічного законодавства*. Про необхідність

* Согласно данным Госкомстата Украины в 2003 году вредные выбросы в воздушный бассейн страны производили 14,7 тысяч промышленных предприятий, что в расчете на квадратный километр территории страны составило 6,8 тонн вредных веществ, а на душу населения – 86 кг. От них в атмосферу поступило 4,1 миллионов тонн вредных веществ.

адаптації вітчизняного ринку до світових правил торгівлі. Про неузгодженість вітчизняного законодавства до європейських норм. І таке інше.

Але головним і найбільш складним завданням для нас є і буде подолання бідності населення. Основними чинниками бідності в Україні є низький рівень заробітної плати (передусім у сільському господарстві та бюджетній сфері), пенсійного забезпечення, соціальної допомоги а також високий рівень безробіття, особливо у периферійних регіонах. Питома вага бідного населення, що споживає за національною межею бідності) на сьогодні складає близька 19,9%. [31]

Першим головним питанням для нашої країни є досягнення суспільно прийняттого рівня, структури, диференціації доходів від трудової діяльності, передусім заробітної плати. У грудні 2003 року 49,7% працюючих отримували заробітну плату нижчу за прожитковий мінімум для працездатної особи (365 грн.) [25] Ясно, що в таких умовах і за такого рівня заробітна плата аж ніяк не виконує притаманну їй функцію розширеного відтворення робочої сили.

В останні декілька років в умовах певного економічного зростання спостерігається позитивна тенденція що свідчить про поступове зростання середньої заробітної плати в Україні. Але перебільшувати цього не треба, бо частка заробітної плати в ВВП (Валовий внутрішній продукт), яка становить лише 45,5% в Україні ще значно відстає від аналогічних показників у розвинутих країнах Європи (у середньому по Європейському союзу 65,0%), а у собівартості лише 11,0% у порівнянні з 30-35%. [25]

Відзначаючи позитивну тенденцію, слід додати, що йдеться про середню заробітну плату. Втім, враховуючи серйозну диференціацію між оплатою праці у різних сферах виробництва, у регіонах і таке інше, більшість трудового населення не відчуває суттєвого підвищення власних доходів.

Незначні позитивні рухи можна спостерігати й у підвищенні пенсій, соціальних виплат. Але й вони не є такими, щоб можна було б пишатися ними.

Бідність – це серйозний бар'єр на шляху до цивілізованого суспільства і спроби його подолання тільки за рахунок зусиль державних органів, без необхідних інституційних перетворень, навряд чи наблизять нас до задекларованої цілі.

Суттєвою вадою сучасного українського суспільства є відсутність повноцінного ринкового середовища. І по цьому показнику ми ще дуже далекі від європейців і тим паче від американців. А існування у такому розмірі тіньової економіки ставить нас у розряд найбільш корумпованих у світі країн з якими цивілізовані відношення ніхто розвивати не буде.

Це питання не суто економічне. Можна сказати без перебільшення – це стратегія побудови громадянського суспільства, без якого ніякі зміни не відбудуться. Зусиллями лише органів державної влади, тобто зверху, привити українцям правила демократичного суспільства, цілком зрозуміло, ніколи не вдасться. Хоча й роль держави в цьому процесі не можна ніяк принижувати. Держава, нажаль, за 13 років незалежності так і не спромоглася створити належні умови для становлення і розвитку дієвого ринкового середовища. Ступінь економічної свободи й досі регулюється не законами (хоча і до законодавства у суспільства накопичилося багато претензій) а силовими рішеннями центральних і територіальних органів державної влади. За словами, що альтернативи ринковій економіці немає, держава так і не зробила наступний крок, який міг би вже сьогодні зняти з порядку денного багато важких питань щодо зайнятості населення, підвищення добробуту громадян і таке решта що стосується показників людського розвитку. Нажаль державний патерналізм й досі панує на теренах країни. А де ж той самий середній клас, власник, заможний чоловік, господар, тобто буржуа, без якого не може бути ні справжніх громадян ні, ясна річ, громадянського суспільства?

Незрілість і слабкість останнього, можна стверджувати, є не менш, а значною мірою, більш складною проблемою і серйозним бар'єром на шляху України в світове співтовариство. Без залучення громадян до співпраці, без досягнення суспільної згоди про євроінте-

грацію навряд чи можна згадувати. Хто сьогодні має формувати проєвропейське бачення українських громадян?

Всі нові члени Євросоюзу дають нам взірць того, яку роль і яку силу можуть представляти ті громадяни, які об'єднуються між собою в неурядові громадські організації (НУО) заради вирішення суспільно важливих цілей. Посилаючись на досвід, наприклад, Польщі ми бачимо, що основний тягар ідеологічної і просвітницької роботи щодо формування у населення проєвропейської орієнтації взяли на себе саме ці громадські утворення. В участі неурядових організацій в кампанії, стосовно членства в Європейському Союзі можна виділити наступні частини:

- інформування про ЄС;
- інформування про входження Польщі до ЄС;
- пропагування підтримки входження Польщі до ЄС.

Що польські НУО хотіли досягнути своїми діями?

- передати знання та інформацію про ЄС;
- мінімізувати негативне ставлення суспільства до інтеграції (зменшити таким чином опір щодо цього процесу);
- упорядкувати інформацію про ЄС;
- наблизити суспільству проблеми ЄС (переконати, що інтеграція стосується практично кожного з поляків, і що ніхто не робить нічого поза їх плечима);
- усвідомити суспільству "широкий діапазон" польського членства в ЄС (польське членство це не тільки економічна співпраця, але також інтеграція держав у суспільному, політичному і культурному вимірі);
- переконати людей до остаточної підтримки входження Польщі до ЄС (свідомість спільної відповідальності за прийняття рішення у референдумі і за весь процес входження [29]. І як виявилось, проведена робота дала такі свої позитивні результати. І в не останню чергу завдяки підтримці НУО з боку держави, міжнародних фондів і організацій.

Підсумовуючи цю розмову, слід визнати, що від слів про вступ України у ЄС до реальної економічної, політичної, оборонної, одним словом, повноцінної інтеграції нам належить дуже плідно і наполегливо попрацювати і довести, в першу чергу собі, що ми здатні бути конкурентними у глобальному світі, що ми перспективний і бажаний партнер для будь-якої країни або міждержавного утворення. Як стануть нас такими сприймати, то будуть і запрошення до різних союзів, а ми будемо вибираємо за принципом - де нам більш вигідно.

Таким чином, реальної альтернативи інтеграційним процесам у світову спільноту для України немає. Глобалізація і інтернаціоналізація економік, ринків і інформаційного простору не мине жодної країни, в тому числі й України. Головне вчасно і послідовно реагувати на виклики часу, намагатися еволюційним шляхом рухатися в напрямку зближення з Європою. Робити ж питання щодо вступу України у Євросоюз предметом політичних спекуляцій є хибною і небезпечною справою для консолідації українського суспільства і тільки шкодить нашому руханню до цієї стратегічної цілі.

Опубліковано:

журнал "Схід" №5 (63) 2004;

Список використаної літератури

(основна)

1. АНАЛІЗ ВИГІД І ВИТРАТ Практичний посібник - Секретаріат ради скарбниці Канади, Київ, ОСНОВИ, 1999
2. Анатолій Гальчинський, Новый этап административной реформы», журнал «Економічний часопис», №9, 1999;
3. Артур М. Окун. Рівність та ефективність. Великий компроміс. Київ, Інститут демократії ім. П. Орлика, 1996
4. Володимир Пархоменко. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. Інститут демократії ім.Пилипа Орлика, Київ, 1999
5. Державні фінанси. Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі. Київ, ОСНОВИ, 1998
6. Джон Хенсен, “Поліпшуючи підприємницький клімат, муніципалітети здатні змінити ситуацію”, (доповідь на конференції українських міст – партнерів Програми партнерства громад, Український Дім, К.-19 листопада 1999;
7. Джордж Сорос КРИЗА ГЛОБАЛЬНОГО КАПІТАЛІЗМУ Відкрите суспільство під загрозою – Київ, ОСНОВИ, 1999

8. Дж. Е. Стігліц. Економіка державного сектора. Київ, ОСНОВИ, 1998
9. Ернандо де Сото ЗАГАДКА КАПИТАЛА Чому капіталізм торжествує на Западі і терпить поразку в усіх інших місцях – Москва, ОЛИМП БІЗНЕС, 2001
10. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, [Відомості Верховної Ради (ВВР)], 1997, №24
11. Закон України Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 7
12. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” – від 11.09.2003, №1160-IV
13. Закон України. Про приватизацію державного майна , Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, №24
14. Інвестори не йдуть, а то й тікають. Газ. «Голос України», №147 (2647), від 17 серпня 2001 року.
15. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами V111 Всеукраїнських муніципальних слухань “ Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти” (29 липня – 2 серпня 2002 року). –К. Атіка – Н, 2003
16. Конституція України [Відомості Верховної Ради (ВВР)],1996,№30
17. Кроки до громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства в Україні/Науковий альманах за ред. В.П.Рубцова, А.В.Шестакової, О.О.Ціпуринди, Т.О.Сербинська. –К.: Українська Академія Універсології, 2004.-256с.
18. Лешек Бальцерович, “Ситуація в Україні мене дуже нагадує положення Польщі в 1989 році”, газ.”Зеркало тижня”, №13, 2000;
19. Майкл Бурда, Чарлз Виплош МАКРОЕКОНОМІКА Європейський контекст – Київ, ОСНОВИ, 1998
20. Микола Пухтинський. Адміністративна реформа: концептуальні та прикладні аспекти здійснення // Урядовий Кур’єр. - №51. – 19 березня 2003.
21. Олександр Кириченко. Середній клас чи соціальний міф? Ж. Кореспондент, №22, 23 серпня 2002
22. Олександр Кірш. Менше розумностей – більше грошей, ...Коментар до секретних методичних рекомендацій ДПАУ, Дзеркало тижня. № 32 (407) , 24 - 31 Серпня 2002 року
23. ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ Учебно-методическое пособие под редакцией профессора Высшей школы экономики Р.Нуреева Ж.. Вопросы экономики, № 4, 1996
24. Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні - Woodrow Wilson International Center for Scholars Kennan Institute – Москва, «Три квадрата», 2003
25. ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році – Київ, 2004
26. В. Полохало. Пойде ли Украина по пути «Дикой суверенизации». Ж. Кореспондент, № 21, 16 августа 2002
27. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування. посіб./ М.Піцик, В.Кравченко, Е.С.Моньйо, Б.Фонтен, В.Черніков та ін. –Київ,2000
28. Роберт С.Піндайк Деніел Л. Рубінфелд МІКРОЕКОНОМІКА – Київ, ОСНОВИ, 1996
29. Роль неурядових організацій в процесі європейської інтеграції. Досвід польських про європейських організацій. Ельблонг 2003.
30. Самюелсон Пол А., Нордгауз Вільям Д. МІКРОЕКОНОМІКА Київ, ОСНОВИ, 1998
31. Сила децентралізації. Україна: Звіт з людського розвитку 2003. Програма розвитку ООН м. Київ, Україна
32. Сирил Паркінсон Законы Паркинсона – Москва, «Прогресс», 1989
33. Стан малого бізнесу в Україні. Звіт МФК про опитування малих підприємств в Україні. // Бізнес консультант. – 2000. - №9

34. Становлення громадян України до проблем прозорості суспільства та корупції. Соціологічне дослідження. Проект "Партнерство за прозоре суспільство.2002
35. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики. координац.- методол. нарада (2001, Гаспра-Ялта, АРК – Київ, 2001
36. Фредерік С. Мишкін ЕКОНОМІКА ГРОШЕЙ, БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ І ФІНАНСОВИХ РИНКІВ – Київ, ОСНОВИ, 1999
37. Цивільний Кодекс України, Харків, "Одісей", 2004
38. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна. Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. Київ 2003.
39. Шеф. Моріс Дюплессі і провінція Квебек. Група міжнародного співробітництва.2002.
40. Юрій Якименко. Несвяткові думки про свято до шостої річниці Конституції України. Ж, "Дзеркало тижня", №24(399), 28 червня 2002
41. Frischtak, Claudio R.,1992, The Changed Role of the State: Regulatory Policies and Regulatory Reform in Industrializing Countries, Washington, D.C.: The World Bank Economic Institute.
42. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник/Упоряд. О.В.Бейко, А.К.Гук, В.М.Князев /За редакцією М.О. Пухтинського, В.В.Толкованова.- К.: «Крамар», 2003.- 396с.

ВАЛЕРІЙ ІВАНОВИЧ КОЧУЄВ

З 1998 року - Директор Східноукраїнського регіонального навчального центру українсько-американської Програми Партнерства Громад Фондації «Україна-США», м. Донецьк.

Голова Донецької міської неприбуткової громадської організації «Агенція розвитку місцевого самоврядування», член громадської ради при обласній держадміністрації з питань реформування житлово-комунального господарства, експертної групи з питань регуляторної політики і розвитку підприємництва.

У 1972 році закінчив Донецькій державний університет за фахом економіст-фінансист.

До цього часу працював на науково-викладацькій роботі (науково-педагогічний стаж близько 15 років), партійно-державній службі (стаж 10 років), займався приватним бізнесом (5 років).

Проходив навчання і стажування в Фондації розвитку місцевого самоврядування у Польщі (FRDL), Інституті ім. Карла Вінсона, Університет шт. Джорджия (США).

Має понад 30 наукових і науково-популярних праць з проблем громадянського суспільства, державного будівництва і місцевого самоврядування.