

# ВІСНИК ЦЕНТРУ®

## Аналіз перших дій нової влади – погляд МЦПД

**Головні здобутки нової влади – здійснення рішучих кроків у боротьбі з корупцією та подоланні бідності, успіхи на міжнародній арені, зобов'язання працювати відкрито і демократично. Така поведінка забезпечує небачену раніше підтримку населення. Основними ризиками є нереформований апарат державного управління, якому бракує координації політики різних міністерств, єдиної інформаційної стратегії, державної стратегії, зафіксованої в урядових документах, консультацій із зацікавленими сторонами в процесі підготовки державних рішень**

### Нова влада має рекордний рівень довіри

Уперше українське суспільство побачило, що обрана ним влада працює на виконання передвиборних обіцянок. Рейтинг позитивної оцінки дій нової влади, за даними соціологічних опитувань Фонду “Демократичні ініціативи”, становив у квітні 2005 року +54%. Для порівняння: в останній рік правління Леоніда Кучми довіра до уряду та президента коливалася в межах від -35% до -45%.

Нова влада здійснила багато непопулярних кроків, які могли б похитнути довіру до неї. Утім, схоже, більшість “ображених” діями нової влади розуміє і визнає потребу в таких діях або вважає, що зможе відстояти свою позицію в демократичній політичній дискусії. Така дискусія, зокрема, триває зараз щодо обмеження спрощеної системи оподаткування для малого і середнього бізнесу, політики сприяння прямим іноземним інвестиціям.

### Прорив у міжнародних відносинах

Перші місяці нової влади позначилися великою активністю і здобутками на європейському напрямку. Президент Віктор Ющенко зустрічається з главами іноземних держав, які раніше цуралися його попередника Кучми. Тим часом Україна домагається підписання робочих документів щодо вступу до ЄС – Плану дій “Україна-ЄС” і “Дорожньої карти”.

Уперше за останні роки стала чіткою позиція щодо відносин між Україною, ЄС і Росією. Це було зроблено за рахунок публічного проголошення інтересів України в цих відносинах. ЄС і Росія публічно підтвердили позицію про несуперечливість стратегічних відносин України щодо інтеграції до Євросоюзу та ЄЕП.

### Інституційна конкуренція є ознакою зрілої демократії

Зі зміною влади в Україні виникла інституційна конкуренція. У країнах розвиненої демократії конкуренція урядових установ звична і вважається додатковою гарантією збалансованості, узгодженості й ефективності державної політики. Наприклад, активний міністр фінансів може перетворити уряд виключно на механізм стягнення податків і наповнення бюджету. Тому ініціативи міністра фінансів має стримувати міністр економіки, який переслідує мету економічного розвитку держави і зацікавлений у оптимізації податкового тиску.

В Україні з'явилися легітимні сильні політичні й економічні гравці, почали проявлятися позиції прем'єр-міністра, голови РНБО, міністрів. Конфлікти, які виникають між ними, на перший погляд видаються особистими чварами між політиками-людьми. Саме так їх тлумачать журналісти, пересічні громадяни й самі політики. Тим часом такі суперечки західні урядовці трактують як нормальний захист своїх інтересів різними інституціями

демократичної влади. Поява такої конкуренції в Україні – свідчення правильного руху демократичних перетворень.

### В Україні не завважили появи державної стратегії

У більшості оцінок перших 100 днів нового уряду, які пролунали з боку фахівців і журналістів, не відзначено стратегічну здатність нової влади правильно визначити цілі і здійснювати послідовні кроки до їх досягнення. Це відбулося тому, що в Україні під урядовою стратегією звикли розуміти далекоглядні наміри, а не поєднання заявлених цілей з кроками щодо їх виконання. Іншою очевидною причиною є те, що нова влада, яка інтуїтивно бачить свої стратегічні цілі і здійснює кроки до їх досягнення, не створила жодного документа, який формулював би державну стратегію.

Втім державна стратегія існує.

Наприклад, про боротьбу з корупцією українське суспільство чуло від усіх чиновників попередніх урядів, проте не побачило жодних кроків для досягнення цієї мети. Нова влада визначила боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади своїм пріоритетом і першими кроками навела лад на митниці й скасувала пільги, які створювали нерівні умови провадження бізнесу і породжували тіньові схеми.

Нова влада є стратегічною, проте вона не формулює свою стратегію, не доводить до суспільства і не оцінює свої дії з погляду досягнення задекларованих цілей. За нормами публічної політики декларації уряду не мають бути усними заявами, а повинні мати форму публічних документів.

### Публічність збільшилася, прозорість не змінилася

Урядовці нової команди демонструють більшу відкритість для засобів масової

інформації. Тим часом прозорість ухвалення рішень новим урядом не змінилася порівняно з часами Леоніда Кучми. Вочевидь, команда Ющенка хоче бути прозорою, але не має відповідних навиків і не точно розуміє поняття прозорості.

Прозорість уряду в демократичних країнах забезпечується через консультації в процесі ухвалення того чи іншого державного рішення з представниками груп інтересів – об'єднань підприємців, політичних партій, профспілок тощо. Уряд повідомляє зацікавлених осіб про своє бачення наявних проблем, можливі варіанти дій щодо їх усунення, результати попередніх дій, закликає групи інтересів до діалогу і спільно з ними визначає подальші дії. Такі обговорення у поєднанні з аналізом впливу урядових рішень на поведінку впливових груп дають урядовцям глибшу обізнаність щодо актуальних проблем, озброюють аргументами, цифрами і фактами у полеміці з противниками впровадження урядової політики, зрештою, роблять дії уряду послідовними. Без аналізу наслідків рішень і реакції груп інтересів нова влада буває змушена скасовувати або суттєво змінювати їх, щоб виконати законні вимоги тієї чи іншої групи, які не було враховано.

Уряд має запровадити консультації з групами інтересів у свою повсякденну практику. Для цього необхідно точно ідентифікувати ці групи та визначити точки у процесі вироблення державної політики, на яких має відбуватися діалог влади та представників громадянського суспільства.

Аналіз позицій груп інтересів і варіантів державної політики щодо того чи іншого питання можуть здійснювати і робочі групи всередині міністерства, і незалежні аналітичні центри. Країни розвинутої демократії далеко просунулися в цьому питанні, тимчасом як в Україні такий перевірений спосіб ухвалення рішень практично не застосовують. Поодинокі приклади трапляються у сфері вироблення політики щодо підприємницької діяльності та оподаткування.

## Уряд має навчитися “говорити одним голосом”

Члени уряду часто мають суперечливі позиції, проте після ухвалення рішення в очах громадськості позиція уряду має бути однотайною. Що більше – між урядовцями не повинно виникати

публічних конфліктів. Для цього в демократичних країнах існують механізми координації політики. Тоталітарні країни обмежують впровадження заборони на висловлювання урядовцями власної думки, яка відрізняється від “генеральної лінії”. Вміння “говорити одним голосом” може бути вироблено через створення системи координації політики, інформаційної стратегії уряду.

## Інституційну реформу замінено ротацією кадрів

Кроки нової влади до виконання поставленої мети зіткнулися з інституційною неспроможністю старої чиновницької машини до здійснення реформ. Нова влада не визначила своїм завданням інституційну перебудову, підмінивши це поняття простою зміною чиновників. Їй доведеться здійснювати важливі реформи, покладаючись на виконавські структури, які збереглися від часів Кучми чи ще від радянських часів.

Тим часом інституційна реформа – один з ключових елементів, який забезпечує успішне впровадження будь-яких змін у державі. Згідно з філософією Програми PHARE, спрямованої на підготовку до вступу в ЄС постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи, реформування має спиратися на такі обов'язкові елементи:

- **Законодавство.** Які регуляторні акти має бути змінено, запроваджено чи скасовано для досягнення запланованої мети?
- **Інституції.** Які зміни мають відбуватися в міністерствах, інших органах влади, чи має бути створено нові органи, розформовано старі тощо?
- **Інфраструктура.** Які зміни обов'язкові у технічному забезпеченні?
- **Фінансування.** Яким є кошторис витрат і джерела фінансування?
- **Навчання.** Які вміння обов'язкові для того, щоб втілити заходи? ■

*Оцінка МЦПД дій нового уряду викладено також у розділі “Соціальна політика” дослідження “100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів” (<http://www.civicua.org/library/view.html?topic=130001&folder=0>) і в статті директора МЦПД Віри Нанівської “Перші сто днів влади помаранчевої революції: тяжкі випробування у школі публічної політики” (<http://www.icps.kiev.ua/library.html?6>).*

## Іноземні експерти оцінюють умови для реформ в Україні

16 травня в Міжнародному центрі перспективних досліджень відбулася конференція “Поліпшення бізнес-середовища в Україні: уроки центральноєвропейських реформ”. У конференції взяли участь міністри фінансів Словаччини та України, провідні експерти з економічних реформ з Польщі, Словаччини, Угорщини, України, керівники державних установ, підприємці, науковці, представники ЗМІ.

Учасники конференції відзначили зміну політичної ситуації в Україні на краще. Експерти країн Вишеградської групи називають сприятливими для реформ чинниками політичну волю, єдність керівництва держави щодо проведення економічних реформ і появу у суспільстві політичного запиту на зміни.

Ризики нової влади, на їхню думку:

- намагання подолати бідність через збільшення соціальних витрат без чіткої політики здійснення структурних реформ;
- ухвалення законів і нормативно-правових актів без діалогу і консультацій з громадськістю;
- невизначеність і непрозорість дій у сфері приватизації;
- відсутність державних резервів палива та продуктів харчування.

З матеріалами конференції можна ознайомитися на сторінці конференції за адресою <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=77>. Презентації експертів Вишеградської групи доступні на англійській сторінці: <http://www.icps.com.ua/eng/project.html?pid=77>. Досвід країн Центральної Європи в реформуванні пенсійної системи, системи соціального забезпечення, охорони здоров'я, податкової системи, бізнес-середовища, державного управління узагальнено у публікації, доступній в електронній бібліотеці МЦПД за адресою: <http://www.icps.com.ua/library.html?1>.

Обговорення організовано в рамках спільного проекту МЦПД та Інституту економічних і соціальних реформ ІНЕКО (Братислава, Словаччина) “Передача словацького досвіду економічних реформ на етапі проведення в Україні перед- і післявиборчих дебатів” за фінансування агенції SlovakAid. Якщо ви хотіли б посприяти подальшій передачі досвіду реформ у країнах Вишеградської групи України, дайте відповіді на запитання “Анкеті учасника конференції”, розміщеної на інтернет-сторінці конференції, і надішліть її в МЦПД до 10 червня 2005 року.

**вісник центру** є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua), тел.: (044) 236-5464, факс: (044) 236-4668. Архів **вісника центру** зберігається за адресою: <http://visnyk.icps.kiev.ua/> Редактор **вісника центру** Євген Шульга ([shulha@icps.kiev.ua](mailto:shulha@icps.kiev.ua)), тел.: (044) 236-4477. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.