

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Чи достатньо однієї політичної волі для незворотних демократичних перетворень?

Директор МЦПД Віра Нанівська вважає, що політичної волі може виявитися замало. Потрібна ще й самоорганізація уряду для виконання своєї волі й організація ідеологічної підтримки населення. Це неможливо робити без спроможності уряду і суспільства до систематичного публічного аналізу державної політики, постійного суспільного діалогу щодо державної політики. Вирішальну роль у цій демократичній роботі відіграють неурядові аналітичні центри

До Віктора Ющенка вибори лише змінювали людей при владі, але не систему державного управління. Ющенко тому й підтримали всі, хто мав доступ до інформації про його цілі, що він зобов'язався покласти край корупції, зробити владу прозорою і підзвітною, забезпечити кожному громадянину демократичні права і свободи. По суті, Ющенко зобов'язався радикально реформувати безнадійно неефективну і корумповану, залишково радянську систему суспільного управління.

І що ми маємо нині? Чи здійснюються і від чого залежать, чи взагалі колись можуть втілитися наші сподівання на повноцінні незворотні демократичні реформи?

Немислимі речі, не роздвоєне керівництво

Нове політичне керівництво робить немислимі колись речі, бо говорить про реальні проблеми реального життя і переймається істинно державними національними інтересами. Такою поведінкою нові політичні лідери руйнують священний закон радянської тоталітарної закритої системи влади, за якої реальні інтереси, конкуренція, рішення завжди мусили бути підклимними. А отже, усі публічні слова про інтереси і проблеми народу, країни були фікцією, камуфляжним прикриттям.

Нове вище політичне керівництво не роздвоєне і тому надзвичайно ефективно в тих сферах, які були

політичною виборчою програмою: подолання корупції та європейська інтеграція. Від нинішньої зовнішньої політики України просто захоплює дух: на очах Україна перетворюється з повного нуля на потужного гравця на світовій арені. Усі антикорупційні наміри викликають довіру і почуття захоплення: "Невже це справді відбувається?"

Десоветізація без підкріплення

На жаль, блискучі успіхи демократичної поведінки вищого політичного керівництва, його переконлива публічна десоветізація не підкріплені будь-якими видимими успіхами або хоча б зрозумілими намірами. Поки що відсутнє будь-яке свідчення про спроможність до організаційної, адміністративно-бюрократичної трансформації урядової машини, її технічної десоветізації. Ця неспроможність до самоорганізації уряду для проведення глибоких реформ може привести до колапсу революційної хвилі демократизації.

Радянська урядова машина була ідеальним адміністративно-бюрократичним інструментом для реалізації вертикальної системи влади. Політична конкуренція відбувалася під килимом. Переможці представляли одну групу інтересів. Будь-яких політичних конкурентів оголошували ворогами народу й просто знищували. Про жодну публічну конкуренцію не могло бути й

мови. Рішення могли бути ініційовані тільки на вершині вертикалі влади. Виконання рішень було процедурою наказу зверху вниз по цій вертикалі.

Професійні й освічені радянські бюрократи не могли навіть подумати про таке дисидентство, як "аналіз можливих наслідків політичного рішення" або "оцінка впливу політичного рішення".

Не тільки словом, а й ділом

Політичні лідери повністю покладаються на свою політичну волю і сподіваються, що їхнього слова буде достатньо, аби досягти цілей, записаних у президентській і урядовій програмах. Міністр охорони здоров'я пише листа до обласних управлінь, закликаючи чи неформально наказуючи "забезпечити безплатний доступ до медичних послуг", "перевести дільничних терапевтів у статус сімейних лікарів" і "за десять днів доповісти про виконане".

Звичайно, така радянська адміністративна поведінка урядовців викликає жах за майбутнє не тільки демократії, а й України. Бо як можна сподіватися на виконання виборчих політичних зобов'язань, коли складається враження, що уряд просто не розуміє, яка безодня між тим, що кажуть на вищому політичному рівні, і тим, що робиться на адміністративному рівні? Рішення не інституційні, не ґрунтуються на аналізі причин сучасних проблем, можливих наслідків, не координуються з діями інших міністерств, передусім Міністерства фінансів, не передбачають перешкод і не спираються на наявні реальні ресурси.

Підняти себе самого за волосся?

Що означає десоветізація системи державного управління? По-перше,

публічні документи – програми, плани – мусять бути не формальними ідеологічними димовими завісами, а реальними дієвими політичними інструментами, що забезпечують політиків повним розумінням своєї відповідальності за наслідки рішень, які вони ухвалюють. Стратегія має бути точною картиною співвідношення цілей, ресурсів і перешкод, а не енциклопедією мрій про щастя.

По-друге, новий бюрократичний апарат мусить аналізувати всі інтереси, які зачіпаються пропонованими рішеннями, включаючи інтереси бізнесів і реальні політичні інтереси в боротьбі за владу. Без такого аналізу немає шансів на ефективне планування дій уряду, яке передбачатиме неминучий спротив і формулюватиме свої аргументи для його подолання.

По-третє, необхідно запровадити нову систему ухвалення і виконання рішень для того, щоб влада була прозорою та підзвітною. Вертикальне “спускання” наказів не працювало навіть за Леоніда Кучми. Нині в умовах повністю легітимізованої конкуренції мусять бути засвоєні принципово нові процедури та вміння. Передусім гострою необхідністю вже стали аналіз політики, координація політики та управління змінами. В українському уряді проблемою є не бюрократи, а структури, процедури, стандарти та вміння, що становлять стару бюрократичну систему. Бюрократ не може бути революціонером. Тільки барон Мюнхаузен міг підняти себе самого за волосся. Мусять змінюватися правила, обов’язки, норми, вимоги. І тільки тоді буде видно, хто є добрим чи поганим бюрократом.

По-четверте, нова адміністративна спроможність в уряді необхідна для забезпечення змістовного політичного дискурсу. Уряд мусить виходити до громадян не тільки фізичними тілами політиків на екрани телевізорів, а й звичними для розвинених демократій публічними документами щодо актуальних питань державної політики. Тільки так громадяни зможуть довідатися, чому уряд має намір щось змінювати, які проблеми він вважає пріоритетними і які кроки хоче зробити для їх вирішення. Так звані Зелені та Білі книги, які використовують в Європейському Союзі та багатьох інших країнах, забезпечують і зворотний зв’язок для уряду, і можливість свідомої

підтримки громадянами урядових рішень.

Справжнє чи сурогат?

Чи можуть відбутися ці необхідні зміни і що буде, якщо вони не відбудуться?

Ці зміни можуть відбутися за двох причин: по-перше, за роки незалежності було багато технічної допомоги і багато урядовців навчалися. Змін не було, бо не було політичної волі. По-друге, суть радикальної адміністративної реформи, суть десовєтизації, полягає в простій дії припинення безглуздої діяльності зі створення ідеологічної димової завіси. Нарешті – надання здорового глузду діяльності урядової машини. Це можливо, бо вище політичне керівництво вже це робить на своєму рівні з великим успіхом.

Ризик полягає в тому, що створюється черговий радянський сурогат “публічності” – громадські ради і колегії, які намагаються охопити всі питання і нагадують радянські публічні звіти ЦК КПРС. Вони не структуровані ані щодо питань державної політики, ані щодо позицій зацікавлених сторін. Представники уряду фізично не можуть дати собі ради з безліччю ідей, тем, рекомендацій, критики, що зусібіч накочуються на них.

Ризик – не поставити собі завдання створити нову адміністративну машину прозорості і публічності, а піддатися інерції руху машини наявної та покластися на додаткове ручне управління. Передусім без чітких, змістовних публічних документів про свою політику влада виглядатиме щораз несистемнішою, не зможе говорити “одним голосом” і щодалі гострішою буде потреба видавати урядові документи в закритому від публіки режимі. Громадяни будуть щораз більше роздратовані та розчаровані, не розуміючи і не передбачаючи дій влади.

Цей ризик величезний ще й тому, що більшість представників “переможців” розуміють перемогу “помаранчевої революції” не як перемогу демократії, а як перемогу конкретних особистостей, які працювали в “Нашій Україні” під час передвиборної кампанії. Багато з них навіть і думати не думають про якусь нову демократичну поведінку влади. Для них влада, вона і є влада, за яку вони боролися. Чи зможе група переможців пожертвувати такими комфортними колишніми захисними

функціями влади в ім’я повної трансформації системи?

Впевнений оптимізм

Наявність незалежних від уряду дослідницьких інститутів, що займаються аналізом державної політики, та відданість нової влади принципам публічності: яким чином цей дорогоцінний ресурс може бути повністю задіяний на користь незворотної української демократії?

Готовність влади до публічної поведінки мусить перетворитися на обов’язкові для всіх органів влади бюрократичні процедури консультацій із зацікавленими сторонами, на такі формати внутрішніх урядових документів, які передбачають аналіз наслідків пропонованих рішень, прогноз реакції головних груп інтересів і пропозиції дій уряду.

Така орієнтація на результат, а не на безглузду монополію на гучну бездіяльність, зробить для уряду бажаними і потрібними зусилля неурядових груп. Саме аналітичні центри можуть розвинути блискучу телевізійну публічність влади до змістовного публічного діалогу. Особливо важливими будуть ті, хто веде перед, хто має і великі ресурси, і далекоглядні ідеї. Вкрай важливо, щоб не потону в Міністерстві оборони потужний Центр Разумкова. Дуже великі надії подавав Ялтинський європейський семінар Віктора Пінчука і великою втратою буде, якщо поведінка Пінчука на виборах умертвить всяке його суспільне майбутнє.

Кожен історичний етап потребує цілковито іншої діяльності та інших талантів. Трагічною для України помилкою було б пожертвувати майбутнім задля подяки минулому.

Нині в Україні існують численні переможці конкурсу на виживання незалежних аналітичних центрів. Спільними зусиллями з владою й опозицією ми мусимо створити переможний суспільний дискурс щодо стратегічних питань української державної політики. ■

Віра Нанівська, директор МЦПД

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до Тетяни Беги за телефоном (044) 236-4477 або електронною поштою tbega@icps.kiev.ua.

вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеними до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua.

Редактор **вісника центру** Євген Шульга (shulha@icps.kiev.ua)
Телефон: (044) 236-4477.

Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.

Міжнародний центр перспективних досліджень – незалежна дослідницька організація, що має на меті інтелектуальну підтримку процесу ухвалення політичних рішень в Україні.

Директор Центру Віра Нанівська.

Адреса: вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050.

Телефон: (044) 236-4377, 236-4477. Факс: (044) 236-4668

Web: <http://www.icps.kiev.ua/>