

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Випуск 2

Матеріали

*Міжнародної науково-практичної конференції
“Правова держава та демократичне суспільство:
фактори розвитку та взаємодії”
м. Київ, МАУП, 14 квітня 2016 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2016

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 3 від 30.03.16)*

Редакційна колегія:

*М. Н. Курко (голова), д-р юрид. наук, проф.;
М. Ф. Головатий (заступник голови), д-р політ. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (відповідальний редактор), канд. техн. наук;
О. В. Баєва, д-р біол. наук, проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
В. М. Воронін, д-р іст. наук;
М. Л. Головка, д-р іст. наук, проф.;
В. Б. Захожай, д-р екон. наук, проф.;
В. І. Литвиненко, канд. юрид. наук, доц.;
В. В. Рябцев, канд. техн. наук, доц.*

*Матеріали подано в авторській редакції.
Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.*

Проблеми модернізації України : [зб. наук. пр.] / МАУП. — К.: ДП
“Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 2: Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. “Правова держава
та демократичне суспільство: фактори розвитку та взаємодії”, 14 квітня
2016 р. / редкол.: М. Н. Курко (голова) [та ін.]. — 2016. — 448 с. : іл. — Бі-
бліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано тези учасників науково-практичних
конференцій з проблематики широкого кола аспектів процесу системної модерніза-
ції України.

Для науковців, громадсько-політичних діячів, студентів, а також усіх, хто
цікавиться розвитком Української держави і світовим досвідом проведення модер-
нізаційних процесів.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

Заросило В. О. <i>Революція Гідності – різні підходи щодо юридичної оцінки</i>	12
Сурмін Ю. П. <i>Особливості українських реформ: витоки сучасності.....</i>	15
Головатий М. Ф. <i>Проблеми українського державотворення: помітки на полях з гіркотою у серці.....</i>	21
Перегуда Є. В. <i>Вплив постреволуційних процесів на розвиток правової держави.....</i>	25
Литвиненко В. І. <i>Окремі напрями підвищення ефективності запобігання і протидії корупції.....</i>	28
Дахно І. І. <i>Майбутнє цивільного права України</i>	30
Піляєв І. С. <i>Проблема ціннісно-цивілізаційної стиковки Сходу і Заходу в контексті збройного конфлікту на Донбасі.....</i>	32
Гула Р. В. <i>Комплекс наукових підходів щодо становлення інформаційного суспільства в посттоталітарних державах.....</i>	35
Романова Л. В. <i>Взаємовідносини як важлива складова маркетингових компетенцій промислових підприємств</i>	38
Юлдашев А. Х., Сташевский А. Н. <i>О концепции гражданско-правового обеспечения антикоррупционной и экономической реформ</i>	40
Захожай В. Б., Казак О. О. <i>Щодо проблем управління інвестиційною діяльністю підприємства.....</i>	42
Романенко Є. О. <i>Електронне судочинство</i>	46
Васильєва І. В., Головата О. М. <i>До питання про формування державної політики в галузі охорони здоров'я в сучасній Україні: правовий аспект</i>	49
Тетерук А. А. <i>Створення та організація діяльності добровольчого військового підрозділу “Миротворець”</i>	52
Мовчан А. В. <i>Захист комерційної таємниці суб'єктами господарювання в умовах економічної конкуренції.....</i>	55
Баєва О. В., Лясота Б. Р. <i>Впровадження системи державного регулювання якості надання медичної допомоги при формуванні правової держави</i>	58

ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ: ВИТОКИ СУЧАСНОСТІ

Розгортання реформ в Україні дуже сильно актуалізує проблему їх ефективності, виявлення специфіки у порівнянні з реформами інших країн. Без цього неможливо зрозуміти можливі ризики та проблеми на шляху реформ.

Історія українських реформ починається в глибокій старовині. Великими реформаторами, значення яких виходить за межі України, є княгиня Ольга, яка заклала основи державного управління на Русі, встановила фіксований обсяг данини, створила князівські господарства і прибуткові промисли, і Володимир Великий, який реформував духовно-ціннісні основи Русі шляхом введення християнства східного обряду, зміцнив основи державності, провів адміністративну реформу по заміні племінної аристократії християнської адміністрацією, заснував десятки церков та міст. Ярослав Мудрий припинив сепаратизм руських князів і бояр, заклав основи ранньо-монархічної держави, створив перший письмовий збір законів Київської Русі — “Руську Правду”. Володимир Мономаху завдяки активній реформаторській діяльності ненадовго вдалося призупинити розпад Давньоруської держави. Він ввів “Статут Володимира Мономаха”, розробив “Повчання дітям”, намагався трансформувати державу в аспекті морально-релігійних цінностей. Як бачимо реформи минулого дуже сучасні в умовах падіння духовності та появи в сучасній Україні сепаратизму.

У період феодальної роздробленості Русі реформування стислося, як шагренева шкіра, до рівня феодальних вотчин і було спрямовано на формування війська, здатного на ведення постійних міжусобних воєн. Б. Хмельницький по праву є відновником української держави — Гетьманщини, яка утворилася внаслідок Національно-визвольної війни українського народу під його проводом у 1648–1657 рр. та існувала в 1648–1781 рр.

Б. Хмельницький зміцнив козацьку адміністрацію, провів адміністративно-територіальний поділ підвладної території на полки і сотні. Полковники, сотники і міські отамани мали на підвладних їм територіях військову і судову владу. Був введений контроль за фінансами та оподаткуванням населення, за охороною торгівлі та ремесла, активно налагоджувалися дипломатичні зв'язки.

Військово-сотенному територіально-адміністративному поділу відповідала система органів влади. Ця система фактично дублювала модель управління Запорізької Січі. Формально основним органом влади була Військова (Генеральна) рада, яка вирішувала військові, політичні, господарські, правові та інші питання. Однак вона не була постійно діючою. До того ж Б. Хмельницький з метою зміцнення гетьманської влади частіше скликав старшинську раду, до якої незабаром перейшла вся повнота влади в державі.

Гетьман був главою і правителем України. Він очолював уряд і державну адміністрацію, був головнокомандуючим, скликав ради, відав фінансами, керував зовнішньою політикою, мав право видавати загальнообов'язкові для всіх нормативні

акти — універсали. Система органів публічної влади мала три рівні — генеральний, полковий і сотенний. Реальна вища влада в державі належала генеральному урядові, до якого входили гетьман і генеральна старшина [1].

Після Переяславської ради і “Березневих статей” 1654 р. московський уряд почав систематичне обмеження прав і привілеїв Гетьманщини, звівши її до стану автономії, повноваження якої постійно звужувалися (заборона в 1669 р. відносин з іноземними державами; збір в 1666–1668 рр. податків на Гетьманщини російськими чиновниками і відправка грошей до Москви; з початку XVIII ст. — фактичне призначення гетьмана царем та ін.). Реформи цього періоду були орієнтовані на ліквідацію Гетьманщини як держави і поглинання її Московським царством.

У 1663 р. Гетьманщина поділялася на Лівобережну (під контролем Росії) і Правобережну (під контролем Речі Посполитої). Цей поділ був закріплений умовами Андрусівського перемир’я 1667 р. і “вічним миром” 1686 р. Проводячи політику, спрямовану на ліквідацію Гетьманщини, царський уряд прагнув постійно обмежувати її автономію [1].

І. С. Мазепа-Колединський — гетьман Війська Запорозького, голова козацької держави на Лівобережній і всієї Наддніпрянської України, Князь Священної Римської імперії, — був гетьманом на виключно складному етапі життя країни. Він був останнім реформатором України, який стримував процес її остаточного поглинання Росією. За 22 роки правління забезпечив стабілізацію соціально-економічного життя України, підйом релігійного життя та культури.

Доля українських реформаторів на наступних етапах історії органічно пов’язана з трагічною долею української державності. Землі України довгий час перебували в складі інших держав: Австро-Угорщини, Польщі, Російської імперії, що призводило як до опору, так і до активної участі українців в реформах цих країн.

У середині XIX ст. в Україні проходила російська реформа 1861 р., яка звільнила українських селян від кріпацької залежності, частину — від землі. 220 тис. селян взагалі були звільнені без землі, 100 тис. отримали наділ до 1 десятини, 1 млн. 600 тис. (в цілому близько 3-х млн. селян, які жили на Україні) отримали від однієї до трьох десятин. За отриману землю селяни, ставши вільними, до 1906 р. виплатили поміщикам 382 млн. рублів, хоча вона коштувала в середині XIX ст. 128 млн. руб. [2]. Реформа призвела до виникнення дрібнотоварного сільськогосподарського виробництва, включає процес його руйнування і активізувала розвиток капіталізму.

У 1862 р. була проведена фінансова реформа, яка вводила золоте забезпечення рубля, що додало йому стійкість і централизовала управління грошима в руках міністерства фінансів наступному році введенням нового університетського статуту був відкритий доступ до освіти нижчих станів населення. У 1864 р. вийшло положення про організацію земства в 1870 р. — про створення міських дум — органів місцевого самоврядування. Вибрані в ці органи так звані голосні займалися питаннями благоустрою, відкриттям лікарень, шкіл, притулків, будівництвом і утриманням доріг, колодязів та ін. В листопаді 1864 р. була введена судова реформа, яка призвела до встановлення відкритого некастового суду присяжних. Проведена протягом 1862–1864 рр. військова реформа скасувала рекрутські набори [там же].

Реформи 60–70-х рр. були, власне, тимчасовими поступками, які робила Російська імперія, і не мали на меті створення повноцінних умов для розвитку як української, так і будь-якого іншого з народів, пригноблених імперією [3].

Реформи відкрили дорогу капіталізму в Україні. Якщо в 1860 р. в Україні налічувалося 1865 підприємств, то в 1900 році в Російській імперії з 25 327 підприємств гірничодобувної та переробної промисловості на Україну припадало 20 %, а їх частка

у виробництві промислової продукції становила 20,7 %. Шахти України добували 69 % вугілля Росії (в 1913 році ця частка становила 78 % загальноросійського видобутку). Видобуток вугілля на душу населення в Росії залишалася низькою і становив 7 пудів, тоді як у Німеччині — 131 пуд, в США — 147 пудів. Ряд гірничодобувних товариств, таких, як Російсько-Донецьке, Франко-Російське т. д. добувала до 40 млн. пудів вугілля. В Україні виплавлялось 52 % чавуну, 45 % сталі і прокату (тільки 5 найбільших заводів: Юзівський, Дніпровський, Олександрійський, Петрівський, Донецько-Юр'євско — виплавляли на початок століття половину всього чавуну Півдня). У той час в Україні не було жодного заводу, який би виплавляв менш ніж один мільйон пудів чавуну. Рудниками видобувалося 57,2 % залізної руди країни (в 1913 р. — 420 млн. т. руди або 72 %). У той же час в Україні виробництво готових виробів відставало і становило всього 15 % від виробництва в Російській імперії. Це свідчило про односторонність розвитку економіки України. До того ж, існувала нерівномірна концентрація промислових підприємств, велика кількість їх зосереджена в Донбасі і на Півдні [4].

Подібні ж перекоси спостерігалися і в сільському господарстві. Це свідчить про те, що, не дивлячись на те, що реформи забезпечували форсований розвиток деяких сфер суспільства і галузей виробництва, вони загострювали соціальні проблеми, не приводили до гармонізації суспільства, створювали умови для революційних потрясінь. Реформи представляли собою запізнілу модернізацію під тиском історичних обставин. По суті справи вони врятували Росію від бунтів і перетворення на другорядну відсталу країну, що зберегла рабство. Важливу роль тут зіграли поетичні викриття кріпацтва Тарасом Шевченком і протест проти неволі прозових творів молодий український письменник Марко Вовчок.

Слід підкреслити, що запізнювання модернізації виступає головною сутнісною рисою практично всіх наступних реформ, що проходили на землях України, включених до Російської імперії.

Іншою особливістю українських реформ є їхня історична нереалізованість з причини втрати державності. Переконливих прикладів цього досить багато: конституція Пилипа Орлика, реформи гетьмана П. Скоропадського були успішними, але залишились істотними реліквіями.

29 квітня 1918 року Центральна Рада прийняла Конституцію УНР, і Всеукраїнський селянський з'їзд проголосив П. Скоропадського гетьманом України. Внаслідок майже безкровного державного перевороту Центральна Рада була розпущена і в українських землях виникло нове державне утворення — гетьманат “Українська держава”. Суть перевороту полягала в спробі шляхом зміни демократичної парламентської форми державного правління на авторитарну, створити нову модель української держави, яка була б здатна зупинити радикалізацію, дезорганізацію і деградацію суспільства, стала б творцем і гарантом стабільного порядку, заснованого б на приватній власності і дотриманні правових норм. Сам П. Скоропадський характеризував свою програму так: “Створити здатний до державної праці сильний уряд; відновити армію і адміністративний апарат, яких в той час фактично не існувало, і за їх допомогою відновити порядок, який спирається на право; провести необхідні політичні і соціальні реформи. Політичну реформу я уявляю собі так: ні диктатура вищого класу, ні диктатура пролетаріату, а рівномірна участь усіх класів суспільства в політичному житті краю. Соціальні реформи я хотів проводити в напрямі збільшення числа самостійних господарств за рахунок зменшення простіру найбільших маєтків” [5].

В епоху гетьманату помітними були зрушення і в галузі культури і освіти. У листопаді 1918 р. відкрито Українську Академію Наук, президентом якої став В. Вер-

надський [5]. Вагома частина реформ П. Скоропадського була орієнтована у минуле, тому не мала історичних перспектив, що й привело до поразки його політичного режиму.

Заслуговує на особливу увагу радянська епоха українських реформ. Для неї характерні відсутність системи формування нововведень, коли вони впроваджувалися без будь-якої наукової їх перевірки. І якщо після їх впровадження траплялися неприємності, то слідував пошук ворогів народу з відповідними репресіями прихильників неперевіраних інновацій.

Разом з тим Україна особливо в пізній радянській час виступає джерелом передових форм господарювання, управління і освіти. Було налагоджено системне вивчення передового досвіду і його впровадження в практику. Після народження передового досвіду в Україні робилися спроби його розповсюдження в масштабах СРСР, що призводило інколи до суттєвих збоїв. Класичним прикладом є прагнення М. Хрущова поширити український досвід вирощування кукурудзи в північних районах СРСР.

Як і в СРСР в цілому, так і в радянській Україні, спостерігалася суперечлива ситуація, яка полягала в тому, що загострилася потреба кардинального реформування усіх сфер суспільства, яке було неможливим в рамках колишньої економічної, суспільно-політичної та ідеологічної системи. Пара з радянського котла не могла випустити перебудова, реформи в рамках якої носили вкрай суперечливий і поверхневий характер, не змінювали основи суспільної системи, а породжували хаос і революційні настрої. Це і призвело до національно-демократичної революції, виникнення суверенної держави Україна, перед якою в повний зріст постала проблема реформ.

Проблема реформ після здобуття Україною незалежності спочатку не здавалася гострою. Справа в тому, що країна володіла досить високим науково-технічним потенціалом, була індустріально-аграрною, відрізнялася працьовитим населенням і матеріально-продовольчим благополуччям.

Людей турбували питання правильного перерозподілу ресурсів всередині країни і зміцнення мови. Модель перспектив розвитку була зрозуміла — радянська соціальна держава.

Однак найкращі надії на перерозподіл не реалізувалися. В повний зріст постала проблема ринкової модернізації, матеріально і особливо морально застаріває індустріальна інфраструктура, яка мала потребу у відновленні.

Серед 20 головних реформ далеких 1990-х рр. експерти визнали грошову реформу найважливішою за всю історію незалежності. При цьому реформи проходили непомітно, бо лягли на загострену потребу і підтримку населення. Деякі з них носили віртуальний характер. Були також реформи з негативним знаком, так як погіршили дореформену ситуацію [6].

Революція Гідності, тимчасова втрата Криму і Донбасу сформували таку ситуацію в Україні, що, якщо не проводити реформи, то економічне життя остаточно зупиниться, відбудеться радикалізація політики, і країну може понести в рознос. Оскільки реформи від хорошого життя не проводять, то настало настільки погане життя для мільйонів громадян України, що ні Україна, ні її народ не можуть обійтися без якісних інституційних змін держави і суспільства.

Україна опинилася в точці біфуркації, для якої властиві такі характеристики:

По-перше, питання реформ із периферії суспільної свідомості перемістилися в її центр і в значно більшому обсязі. Вони перетворилися в питання всіх питань і відповідей всіх відповідей. За влучним зауваженням академіка В. М. Геєця: “Реформування

зажадають всі сфери нашої діяльності” [7]. Оцінки чисельності необхідних реформ стали досягати 60–70, а при поглибленому аналізі — більш 100.

По-друге, у реформ є і міцна громадянська підтримка, чого не було в реформах дореволюційного десятиліття. Громадянське суспільство поки що невміло і грубувато починає підштовхувати реформи. Але інструменти його постійно удосконалюються: діалоги, дискусії, цивільні проекти, громадянська експертиза тощо створюють атмосферу невідворотності реформ.

По-третє, звужується соціальна і політична база супротивників реформ. Реформи як такі підтримують практично всі громадяни України. Але в змісті багатьох з них не розбираються так само усі, бо будь-яка реформа є складним процесом, що вимагає професійних знань. Суспільство їх не розуміє, сприймає популістськи, бо існує значний інтелектуальний і соціокультурний бар’єр їх розуміння. Зрозуміло, що в революційній епохи люди розумнішають дуже швидко. Тому ці бар’єри не вічні.

По-четверте, в українському політикумі загострюється конкуренція за батьківство по відношенню до реформ. Політикам інтуїтивистського типу зрозуміло, що реформи зумовлені. Вони все одно відбудуться. Тому гетьманський дух п’яти гетьманів серед трьох українців прокинувся і буде довго заважати реформам.

По-п’яте, суспільство, політики, органи державної влади і органи місцевого самоврядування до реформ виявилися неготовими. Відчувається брак експертного інтелекту, гарного консалтингу і, найголовніше, реформаторського менеджменту. Низькою є реформаторська компетентність еліти. Стосовно реформ створюється відчуття, що або нічого не робиться, або робиться не так, як треба. Дуже точно передає інтелектуально-психологічну атмосферу академік В. М. Гєєць: “Дуже важко вчитися на чужих помилках. Українські політики вважають за краще робити свої власні, особливо, якщо мова йде про реформування. У більшості випадків, причини провалу реформ попередніх урядів і президентів були чисто внутрішніми. Брак мотивації або бажання, занадто великий наголос на швидкий успіх, а також — з лякаючою частотою — “втома від реформ” і їх ігнорування або імітація на всіх рівнях владної вертикалі” [7].

Величезна кількість реформаторських помилок наробив уряд А. П. Яценюка, найбільш болючим серед яких виступають: по-перше, формування уряду не під реформи, а за квотним принципом, що призвело до конфліктів всередині нього, і уряду стало не до реформ; по-друге, багато реформ не є головними і підпадають під мудрість польського гумориста Єжи Леца: “Реформа календаря не скорочує термін вагітності”; по-третє, сам А. П. Яценюк поводить себе неадекватно, оскільки потрапив в ситуації професійного вигорання, має не тільки маленький, а негативно великий рейтинг; по-четверте, допущені серйозні помилки в фінансовій сфері, відрахування від пенсій працюючих пенсіонерів, ігри з заробітною платою народних депутатів, запрошених менеджерів, поліцейських тощо; по-четверте, не сформована команда реформаторів, єдиний центр управління реформами, відсутній науковий супровід реформ; по-п’яте, багато реформ проголошувалися, але не реалізовувалися. Скоєні помилки повинні бути не просто переосмислені. За багатьма з них необхідно прийняти відповідні політичні та кадрові рішення. По-шосте, ситуація, яка склалася після звіту А. П. Яценюка перед Веховною Радою України призвела до того, що квапливо-метушливий підхід до реформ зазнав повної поразки. Багато що необхідно почати з самого початку: формування програм і дорожніх карт реформ, команд реформаторів, аналітичних і проектних центрів різних видів реформ, єдиного центру управління реформами. Принципово важливо змінити формат діяльності по відношенню до реформ, перейти від пропаганди до проектування, а від проектування — до впрова-

дження, від неосновних реформ — до головних реформ, що модернізують економіку, від невдалих пошуків кадрів реформаторів — до їх систематичної підготовки.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що сучасне реформування в Україні дуже сильно детерміновано історією, недостатністю та неповнотою досвіду реформ, їх непослідовністю, відкатами у минуле.

Джерела

1. Гетманщина [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://uhistory.ru/history/ukrainian-lands-at-period-cossacks/35-getmanschina.html>
2. Крестьянские и другие реформы 60–70-х годов XIX в. Особенности их проведения в Украине [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://histua.com/ru/knigi/distancionnyj-kurs-istoriya-ukrainy/selyanski-ta-inshi-reformi-60-70-x-rokiv-xix-st-osoblivosti-ix-provedennya-v-ukraini>
3. Влияние имперских реформ 60–70-х гг. на развитие Приднепровской Украины [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://ukrmap.su/ru-uh9/1043.html>
4. Украина после реформы 1861 г. [Електронний ресурс] // http://studbooks.net/51662/istoriya/ukraina_posle_reformy_1861.
5. Гетьманат П. Скоропадського [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.horting.org.ua/node/1470>
6. Щербина Юрий 20 главных реформ. Эксперты признали денежную реформу самой важной за всю историю независимости // Комментарии № 275 | 19 августа — 1 сентября 2011.
7. Геєць В. М. Реформування потребують абсолютно всі сфери нашої діяльності [Електронний ресурс] Режим доступу: https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=uk&prev=search&rurl=translate.google.com.ua&sl=ru&u=http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page130-1966.html&usg=ALkJrhj0dWnXs0CZJN_JoWU5el07t2YYuQ