



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.08.034>

УДК 354:351

JEL: N40, H73

**В.В. ГУМЕНЮК**, канд. екон. наук,  
старший науковий співробітник  
відділу секторальних прогнозів та кон'юнктури ринків  
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»  
вул. Панаса Мирного, 26, 01011, Київ, Україна  
e-mail: intel\_sha@ukr.net  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6299-6024>

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОВОЄННОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ\*

*Викладено досвід повоєнної відбудови системи державного управління Німеччини, Японії та Південної Кореї. Виокремлено особливості такого досвіду, за якими можна ідентифікувати побудову різних за інституційним забезпеченням моделей державного управління. Показано, що відмінності таких моделей мали історичні витоки, а самі моделі формувалися за специфічних для кожної країни обставин і зумовили різні, подекуди не очікувані, наслідки для майбутнього розвитку цих країн після війни. Сформульовано ряд висновків з досвіду реформування державного управління, що можуть бути корисними й повчальними для України.*

**Ключові слова:** державне управління; органи влади; довіра до влади; авторитарний досвід; післявоєнні реформи; окупаційна влада; союзники; спроможність влади; уряд; трансформація.

Ефективні врядування і функціонування системи державного управління мають велике значення для поширення й підтримання довіри до влади і проведення необхідних структурних реформ з метою сприяння економічному розвитку і підвищенню стандартів життєдіяльності в усіх сферах суспільного життя. Роль належного управління стає особливо значущою під час глобальної фінансової кризи або в період подолання наслідків пандемії. Проте життєво визначальною для країни є діяльність органів державного управління в

\* Публікацію підготовлено в рамках виконання НДР «Вплив багатополлярної глобалізації на зовнішню торгівлю України» (№ державної реєстрації 0121U100222) сектору галузевих ринків відділу секторальних прогнозів і кон'юнктури ринків ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України».

Ц и т у в а н н я: Гуменюк В.В. Зарубіжний досвід повоєнної трансформації державного управління і уроки для України. *Економіка України*. 2022. № 8. С. 34—54. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.08.034>

повоєнний період, коли в умовах обмеженості ресурсів і значних руйнувань у максимально стислі строки мають бути відновлені економіка, об'єкти інфраструктури, вирішені питання забезпечення потреб населення в продовольстві, комунальних і адміністративних послугах, підтримання належного рівня соціального захисту найбільш вразливих верств громадян, повернення до звичного життя внутрішньо переміщених осіб і репатріації тих, хто вимушено перебуває на території інших держав. І саме в цих умовах адекватні їм управлінські повноваження і функції держави на національному і регіональному рівнях вирішальним чином впливають на те, наскільки ефективно наявні кошти та інші ресурси використовуватимуться для досягнення цілей відбудови країни після війни і отримання очікуваних системних результатів. Крім того, належне державне управління — один з критичних факторів успіху на шляху до європейської інтеграції, оскільки уможливорює здійснення вже під час війни і в повоєнний період належних інституційних реформ і ефективного діалогу з Європейським Союзом щодо майбутнього членства. І нині все це є надзвичайно актуальним завданням для України.

Вагомим чинником формування ефективної системи державного управління в післявоєнний період може стати досвід інших країн, перш за все тих, що вибудували власні моделі управління із своєрідними концептуальними підходами та інституційною складовою, переваги і недоліки яких можна відстежити в ретроспективі задля з'ясування актуальних для сьогодення певних висновків і позитивної практики.

Отже, **мета статті** — аналітично висвітлити політико-економічні й соціальні умови і фактори, що визначали завдання і напрями трансформації органів влади в ряді країн після Другої світової війни, обґрунтувати особливості формування їх національних моделей державного управління, окреслити деякі висновки з їх досвіду, що можуть бути корисними для України під час реформування системи управління державою.

Проблеми відбудови держави після війни і створення необхідної для цього ефективної системи управління на державному і місцевому рівнях є предметом досліджень багатьох учених. Такі дослідження стосуються переважно досвіду повоєнної відбудови країн Західної Європи після Другої світової війни, зокрема, у частині розробки «плану Маршалла» та інституційного, насамперед на державному рівні, забезпечення його реалізації. Схожі проблеми досліджуються в публікаціях, присвячених розвитку країн Південно-Східної Азії (Японії, Південної Кореї) після війни й ряду країн Азії і Африки після природних катастроф. Певну практичну цінність має також досвід інших країн під час здійснення ними кардинальних реформ державного управління (Великої Британія, країн Північної Європи, країн Східної Європи під час вступу до ЄС, Нової Зеландії, Сінгапуру, Китаю та ряду інших).

Для України найбільш повчальним і, зокрема, застережним у певних аспектах може бути досвід формування трьох, істотно відмінних між собою, моделей державного управління відбудовою країни після Другої світової війни, а саме Німеччини, Японії та Кореї.

## ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

Наукові розвідки історичного досвіду відбудови країн Західної Європи і окупованої союзниками західної частини Німеччини після Другої світової війни стосуються переважно Європейської програми відновлення, відомої в історії як «план Маршалла». Досвід виконання «плану Маршалла» викладений у багатьох наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених. Дослідження такого досвіду проводилися, зокрема, членами НАН України В. Гейцем, Б. Данилишиним, С. Івановим, А. Кудряченком та іншими, а також науковцями Національного інституту стратегічних досліджень О. Власюком і О. Шаровим. Ці праці набули особливої актуальності для України починаючи з 2014 р., коли Росія анексувала Крим і розв'язала збройний конфлікт на Сході країни. Одна з перших дискусій щодо можливостей застосування для України досвіду виконання «плану Маршалла» відбулася 25 вересня 2014 р. під час проведення «круглого столу» в ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» [1].

Водночас практиці формування інститутів державного управління у повоєнній Західній Європі, зокрема в Німеччині, приділяється, на нашу думку, недостатньо уваги, хоча саме раціональна і виважена політика в побудові «з нуля» адекватної системи влади стала одним з основних чинників успішної реалізації і «плану Маршалла», і ряду визначальних для майбутнього Німеччини, як і всієї Європи, економічних та соціальних реформ.

З огляду на історичні наслідки і результати Другої світової війни, відновлення в повоєнний період державного управління Німеччини відбувалося за особливих обставин, що впливали з її беззастережної капітуляції, унаслідок чого вона була повністю позбавлена як зовнішнього, так і внутрішнього державно-правового суверенітету [2]. Її майбутнє цілком залежало від волі держав-переможниць, оскільки Німеччина на той час не існувала як держава і суб'єкт міжнародного права<sup>1</sup> і фактично стала територією, поділеною союзниками на зони управління. Крім того, над німцями тяжіла загроза здійснення плану, запропонованого міністром фінансів США Г. Моргантау [3] на Другій квебекській конференції (12—16 вересня 1944 р.), у якій брали участь Ф. Рузвельт і У. Черчілль, і згідно з яким Німеччина мала бути поділена на дві держави, а Рурська область, Саар і Верхня Сілезія — передані сусіднім країнам або під міжнародний контроль<sup>2</sup>. Крім того, планувалося позбавити Німеччину всієї важкої промисловості, унаслідок чого вона мала надовго стати аграрною країною і демілітаризованою зоною [4, с. 32].

Принципи окупації Німеччини були визначені на Ялтинській (4—11 лютого 1945 р.) і Потсдамській (7 липня — 2 серпня 1945 р.) конференціях. Вій-

<sup>1</sup> На той час Німеччина не мала: 1) постійного населення, 2) території в установлених межах, 3) уряду, 4) можливості вступати у відносини з іншими державами, тобто не відповідала визначенню суверенної держави, закріпленому в ст. 1 Конвенції Монтевідео про права і обов'язки держав 1933 року. Таким чином, у період окупації Німеччина не була суверенною державою, але на неї поширювався суверенітет інших держав.

<sup>2</sup> Публікація цього плану ще до закінчення війни викликала шквал негативних емоцій серед громадськості Німеччини і, на думку деяких істориків, поширення його мети за допомогою геббельсівської пропаганди значно активізувало бойовий дух німецької армії наприкінці війни, бо німці вважали, що «на кону» вже стояла цілісність їхньої держави як такої.

ська союзників окупували всю територію країни, яка для цього ділилася на чотири окупаційні зони: східну (радянську), південно-західну (американську), північно-західну (британську) і на заході й південному заході — невелику французьку. Управління економічним і політичним життям Німеччини здійснювала Союзна контрольна рада, до складу якої входили глави воєнних адміністрацій СРСР, США, Великої Британії і Франції та рішення якої приймалися консенсусом. Рада розташовувалася в Берліні, який теж був окупований військами чотирьох держав-союзниць з поділом міста на відповідні сектори. На той час у Німеччині не існувало ані уряду, ані німецького апарату управління. Водночас Потсдамська конференція визначила політичні принципи окупації (так звані принципи «чотирьох Д») — денацифікація, демілітаризація, демократизація, декартелізація — і прийняла положення про управління Німеччиною як єдиним цілим, де економічна цілісність мала виступати прототипом цілісності політичної [5, с. 32—33].

Таким чином, відбудова Німеччини розпочиналася в умовах, коли в 1945 р. країна, у тому числі Берлін, були окуповані й поділені на зони окупації. У західних зонах застосовувалося правило «непрямого управління», тобто управління за допомогою місцевих еліт, за прикладом колоніального досвіду. В радянській зоні управління було централізованим. За таких умов невдовзі стало зрозумілим, що задекларована союзниками мета управляти Німеччиною як одним цілим є недосяжною. Тому вже в 1946 р. держсекретар США Дж. Бірнс заявив про намір відновити Німеччину і у своїй так званій «промові надії», яку виголосив у Штутгарті 6 вересня 1946 р., заявив про відмову від плану Морґентау і про заходи щодо відновлення економіки Німеччини<sup>3</sup>. Тим самим уперше було зафіксовано поворот американської політики від плану Морґентау до плану відновлення єдності країни і передачі управління німцям.

Водночас невід'ємним чинником відновлення Німеччини після війни була політика денацифікації, що торкнулася кожного дорослого німця. Для різних окупаційних зон вона проходила в різних формах, але найбільш суворою була в зоні, контрольованій США. Надмірна прискіпливість у цій царині призводила до огульного сприйняття всіх німців як нацистів, західні союзники навіть заперечували існування антифашистських рухів та їх роль у відновленні країни. Така практика призвела до того, що була втрачена можливість якомога раніше почати розбудову німецької демократії під проводом місцевого політичного керівництва [6, с. 58].

Важливою обставиною успішного відновлення державності Німеччини стало те, що в західних зонах країни окупаційна влада не перешкоджала політичній самоорганізації німецької еліти, відновленню профспілкового руху тощо. При цьому національна німецька адміністрація спочатку створювалася на комунальному (місцевому), а потім на земельному рівні. Після проведення виборів у ландтаги (парламенти земель) у 1946—1947 рр. були прийняті перші конституції земель (наприклад, у Гессені 1 грудня 1946 р.) [6, с. 110]. Такий підхід до управління відповідав меті США створити за своїм зразком

<sup>3</sup> Speech by J.F. Byrnes, United States Secretary of State Restatement of Policy on Germany. Stuttgart, September 6, 1946. URL: [https://olli.gmu.edu/docstore/300docs/1201-301-6\\_%20Speech%20of%20Hope%20--%20Byrnes%20text.pdf](https://olli.gmu.edu/docstore/300docs/1201-301-6_%20Speech%20of%20Hope%20--%20Byrnes%20text.pdf)

федеративну державу. Накази окупаційної влади передавалися на рівень земель і округів, управління було децентралізоване, що для Німеччини з її довоєнним централізованим управлінням стало значною трансформацією. Проте така система управління швидко адаптувалася до реальності, оскільки країна мала історично розвинуту систему регіонального управління.

Подальший розвиток політичних засад для формування інститутів державного управління Німеччини пов'язаний з об'єднанням західних окупаційних зон [6, с. 59]. У 1947 р. американська і англійська зони об'єдналися в Бізонію<sup>4</sup>, на території якої було випробувано певний прообраз майбутньої моделі управління всією німецькою державою — в березні 1947 р. одночасно із Земельною радою було створено Парламентську раду, у квітні 1948 р. — Верховний суд, Банк німецьких земель, а трохи раніше, 1 березня, — Центральний банк, діяльність якого поширювалася на всі західні окупаційні зони, включаючи французьку. При цьому органи управління Бізонії підпорядковувались окупаційній військовій адміністрації. У трьох західних зонах Німеччини 19 червня 1948 р. було проведено грошову реформу і 21 червня замість рейхсмарки введено німецьку марку, у тому числі в Західному Берліні. Загалом Бізонія стала майданчиком для напрацювання засад парламентської демократії у Західній Німеччині, а набутий при цьому досвід сформував основу діяльності майбутнього уряду ФРН у Бонні.

На Лондонській конференції (лютий — березень 1948 р.) шість держав (США, Велика Британія, Франція, Бельгія, Нідерланди і Люксембург) напрацювали принципи, згідно з якими мала будуватися майбутня німецька держава. Вони були викладені в так званих «Франкфуртських документах». Цими документами пропонувалося затверджувати конституцію всенародним волевиявленням на основі скликання Законодавчих зборів, але німці не сприйняли таку позицію, оскільки вважали, що, допоки їхня нація тимчасово розділена, такий спосіб прийняття конституції не відповідатиме інтересам нації. Отже, його відклали до повернення німцям повного суверенітету. За таких обставин Основний закон був ухвалений 8 травня 1949 р. не Законодавчими зборами, а обраною ландтагами Парламентською радою Західної Німеччини (оприлюднений 23 травня 1949 р.)<sup>5</sup>. Перші вільні парламентські вибори в західних зонах відбулися 14 серпня 1949 р., і на них до парламенту пройшли представники 11 партій, а К. Аденауер був обраний канцлером. У вересні того самого року, після виборів у Бундестаг, були утворені органи державної влади ФРН<sup>6</sup>.

Окупаційна влада західних зон замість трьох управлінь окупаційними військами утворила Вищу окупаційну комісію. К. Аденауер правив Німеччиною на національному рівні, але вища влада як носій суверенітету належала цій Вищій окупаційній комісії. Розподіл компетенцій між нею і урядом ФРН був затверджений Окупаційним статутом, який набрав чинності 21 ве-

<sup>4</sup> Після приєднання в 1948 р. французької зони окупації була утворена Тризонія.

<sup>5</sup> Лише в 1990 р., після об'єднання Німеччини, Основний закон став її Конституцією, зберігши стару назву, ст. 23 якого передбачала можливість його поширення на весь німецький народ.

<sup>6</sup> Майже одночасно, 7 жовтня 1949 р., на території радянської зони окупації була утворена Німецька Демократична Республіка.

ресня 1949 р. Під контролем окупаційних сил залишалися міжнародні справи, зовнішня торгівля, репарації, промисловий розвиток, декартелізація, роззброєння, демілітаризація і деякі сфери наукових досліджень, а також право оголошувати надзвичайний стан<sup>7</sup>. У разі загрози окупаційні сили знову брали б на себе верховну владу в країні для забезпечення дотримання Основного закону і Окупаційного статуту. Крім того, будь-які зміни Основного закону мали узгоджуватися з окупаційною комісією. Таким чином, ФРН залишалася під протекторатом союзників, але з розширеними повноваженнями. З їх згоди Німеччина вступила до НАТО (1955 р.).

Слід зауважити, що такий протекторат не був диктатом. Американські сили спиралися на підтримку місцевого населення, що забезпечувало успіх їх політики. Основними партнерами окупаційної влади були уряд К. Аденауера і Християнсько-демократична партія. При цьому канцлер показав себе політиком, готовим до компромісів, але таким, що неухильно йде до своєї мети, чим заслужив довіру Заходу, перш за все США.

Отже, навіть в умовах обмеженої свободи дій, уряд Німеччини послідовно реалізовував курс на політику включення країни в міжнародні структури. ФРН 31 грудня 1949 р. вступила в Організацію європейського економічного співробітництва, яку було утворено як координаційний орган для реалізації «плану Маршалла». Підписані в листопаді того самого року Петербурзькі угоди сприяли подоланню міжнародної ізоляції ФРН і стали важливим внутрішньополітичним успіхом уряду Аденауера. Країна здобула право перебувати в дипломатичних і торговельних відносинах з іншими державами і вступати в міжнародні організації, такі як Рада Європи, Світовий банк, МВФ.

Важливим є досвід Німеччини в територіальній організації влади. Згаданий Основний закон 1949 р. відновив на території Західної Німеччини федеративний устрій, що був скасований під час влади нацистів, і зафіксував федералізм як вічну гарантію і найвищу цінність для Німеччини, визначивши тим самим її подальший розвиток як федеративної держави. При цьому домінуючою ідеєю федеративного устрою стало створення сильних самостійних земель, які могли протистояти диктату федеральної влади, що певною мірою стало реакцією на тотальну централізацію влади нацистським режимом.

Окремо слід звернути увагу на механізм управління реалізацією «плану Маршалла»<sup>8</sup>. Для України важливим досвідом є те, що для цього були створені не залежні від уряду ФРН органи з боку як країн Європи (реципієнтів), так і США (донора). Відповідно до американських пропозицій, представники 16 західноєвропейських країн створили Комітет з європейського економічного співробітництва, який у подальшому, у 1948 р., був перетворений на Організацію європейського економічного співробітництва (ОЄЕС). Саме вона здійснювала управління Європейською програмою відновлення («пла-

<sup>7</sup> Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation. Reclam, Ditzingen, 1999.

<sup>8</sup> У 1951 р. «план Маршалла» був замінений на Закон про взаємну безпеку, за яким США щороку виділяли 7,5 млрд дол. на воєнно-економічне співробітництво з країнами Західної Європи. У 1961 р. американська зовнішня програма допомоги була реорганізована в Агентство США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development — USAID).

ном Маршалла») спільно із спеціально створеною для цього в США Адміністрацією економічного співробітництва<sup>9</sup>. Остання була суто американською установою, підвітною двом міністерствам — закордонних справ і торгівлі, мала свої відділення в європейських країнах-реципієнтах і очолювалася відомим бізнесменом, колишнім керівником корпорації Studebaker П. Гофманом. Натомість ОЄЕС була загальноєвропейською і відповідала за підготовку програм економічних заходів, а серед її завдань важливе місце відводилося створенню системи багатосторонніх розрахунків, що мало суттєве значення в умовах відсутності конвертованості національних валют. На практиці це завдання вирішилося шляхом створення Європейського платіжного союзу, в рамках якого було створено компенсаційний фонд для збалансування дефіцитів у розрахунках між країнами-членами в межах встановлених для кожної країни квот. Функціонування цієї системи дозволило західноєвропейським країнам забезпечити прийнятний механізм взаємних розрахунків до моменту, коли наприкінці грудня 1958 р. вони змогли перейти на конвертованість своїх валют щодо американського долара.

ОЄЕС також створила спеціальний Європейський фонд з метою пом'якшення для європейських компаній негативних наслідків посилення конкуренції. Для нас цікавим є те, що фінансовий механізм мав два варіанти (залежно від специфіки країн-реципієнтів): бюджетний і банківський. Якщо в першому варіанті, наприклад, у Франції, кошти проходили через бюджет, то у другому, наприклад, у Німеччині й Австрії, — через відповідні банки, що забезпечувало ретельніший контроль за їх цільовим використанням. Зокрема, в Австрії такі операції проходили через Національний банк, а в Німеччині — через спеціально створений державний банк (який існує і нині) — Кредитна установа для відбудови (Kreditanstalt für Wiederaufbau — KfW<sup>10</sup>). Банківська модель дозволила не тільки краще забезпечити контроль за цільовим використанням фондів, але і використовувати кошти в національній валюті, за рахунок яких створювалися так звані «зустрічні фонди» — counterpart funds (до речі, 40% інвестицій у вугільну промисловість країни було здійснено саме через «зустрічні фонди») [7, с. 13—14].

Важливою обставиною реалізації «плану Маршалла» є те, що майже 90% наданих коштів надходило західноєвропейським державам у вигляді грантів, водночас для підприємств, які безпосередньо використовували такі кошти, вони мали кредитний характер [7, с. 15]. Це були, зокрема, позики Міжнародного банку (промислове обладнання) і позики під гарантії американського уряду через Експортно-імпорتنний банк США (сировина, сільгосптехніка, промислові товари, запасні частини тощо).

<sup>9</sup> Для управлінського забезпечення реалізації «плану Маршалла» у США був прийнятий спеціальний Закон про економічну допомогу. Відповідно до нього, у 1948 р. був утворений спеціальний державний орган — Адміністрація економічного співробітництва. У подальшому функції цього органу послідовно виконували Агентство з взаємної безпеки (1951 р.), Управління закордонними операціями (1953 р.) і Адміністрація міжнародного співробітництва (1955 р.).

<sup>10</sup> Сфера діяльності KfW: підтримка малого і середнього бізнесу; загальні позики; будівництво та енергозбереження, охорона навколишнього середовища; фінансування соціальної інфраструктури (водо- і енергопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо); експортне й проектне фінансування; рефінансування, а також управління «зустрічними фондами».

Істотним уроком можна вважати те, що значну роль в успішності відбудови післявоєнної Німеччини, у тому числі й формування моделі державного управління, відіграли політична стабільність і послідовність трансформацій та незмінна практика звернення уряду до народу за підтримкою тих чи інших дій. Як запевняв Л. Ерхард, міністр економіки в уряді Аденауера, а згодом канцлер Німеччини, він добився успіху тому, що усно й письмово звертався до кожного німця, переконуючи в правильності своїх дій. Німецький уряд послідовно вирішував питання соціальної справедливості, безпеки і зростання рівня життя громадян, і його гнучка та цілеспрямована соціальна політика, можливо, дещо сповільнювала реформи, проте дозволила уникнути соціальних потрясінь і катастрофічного зниження рівня життя найбідніших верств населення, чим би могли скористатися ліві політичні сили для приходу до влади [4]. Л. Ерхард вважав, що держава повинна підтримувати пріоритет особистої, економічної та політичної свободи і виступати її гарантом при збереженні балансу інтересів у суспільстві з точки зору загального блага. При цьому ринкова економіка повинна бути соціально орієнтованою, а держава в економічній політиці має дотримуватися принципів господарської доцільності та соціальної справедливості [8, с. 127].

Крім зовнішньополітичних чинників, пов'язаних з протидією загрози поширення впливу Радянського Союзу на Західну Європу, певною прихованою складовою ролі «плану Маршалла» стали міркування внутрішньої політики США. На початку 1947 р. економічні показники свідчили про певний спад в американській економіці. У разі збігу за часом економічного спаду із зменшенням експорту в Європу наслідки для економіки США могли бути серйозними. У цьому зв'язку помічник Держсекретаря з питань економіки В.Л. Клейтон висловився: «Давайте насамперед визнаємо, що наша мета у своїй основі продиктована потребами й інтересами Сполучених Штатів. Нам потрібні ринки — великі ринки, — щоб купувати і продавати» [9, р. 165]. Допомога в рамках «плану Маршалла» виявилась успішною ще й тому, що Європа мала давні традиції підприємництва, ділової кмітливості, високий рівень освіченості населення й технологічних знань поряд з індустріальним потенціалом. Жоден аналогічний план не може виявитись успішним там, де відсутні ці передумови. І наостанок, важливим фактором успіху реформ Л. Ерхарда і формування довіри народу до заходів уряду було те, що за «планом Маршалла» стояла велика міжнародна пропагандистська кампанія на його підтримку, яка фінансувалася завдяки надходженням від його реалізації.

У цілому така модель управління реалізацією союзницької допомоги у відновленні Європи після війни певною мірою позначилася на формуванні інститутів влади країн Західної Європи, на яких поширювалася дія «плану Маршалла», і в подальшому стала одним із засадничих факторів реалізації запропонованого Францією на початку 1950 р. «плану Шумана» й створення міждержавного органу управління і наднаціонального контролю за виробництвом і торгівлею вугіллям і сталлю (прообразу Європейської комісії), що вважається початком європейської інтеграції. Такий досвід успішного відновлення післявоєнної Німеччини та її інтеграції в європейську і міжнародні економічні, політичні та безпекові системи може бути використаний і в Україні. У цьому контексті заслуговують на увагу висновки згаданого «круг-



лого столу», проведеного 25 вересня 2014 р. в ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», які варто врахувати при розробці аналогічної програми відбудови економіки України, зокрема, такі:

- відправною точкою розробки програми має стати вироблене Україною разом з її зарубіжними партнерами-донорами доктринальне бачення місця нашої держави в повоєнному майбутньому Європи і світу в цілому;
- програму післявоєнної відбудови слід розглядати як закономірний політичний і економічний етап майбутнього членства України в ЄС (так само, як і «план Маршалла» заклав основи сучасної євроінтеграції);
- реалізація подібної програми неможлива без створення окремого координаційного органу управління на багатосторонній основі з мережею його відповідних підрозділів у країнах-донорах під орудою відомого і авторитетного у світі менеджера та спеціальних установ фінансового і банківського супроводу програми;
- програма відбудови економіки України має бути розроблена і запропонована саме Україною за підтримки більшості населення і з усвідомленням можливості реалізації в її межах як суспільних, так і приватних інтересів<sup>11</sup>.

Для України, з огляду на довоєнний стан реального сектору економіки, особливо стратегічних галузей промисловості й ВПК, корисним є досвід «плану Маршалла», згідно з яким стратегічним пріоритетом для країни має стати неоіндустріалізація, починаючи з прийняття відповідних законодавчих актів і завершуючи розробкою і реалізацією відповідної програми в складі масштабних проектів [10, с. 7]. Слід також повністю і в «розумних дипломатичних координатах» реалізувати можливості всебічної потужної міжнародної підтримки України в нинішніх умовах повномасштабної війни, розв'язаної Росією, що несе загрозу і для Європи, скориставшись успішним післявоєнним досвідом Німеччини у сфері міжнародної політики та інтеграції в європейські політичні й економічні інститути (НАТО, ОЄЕС, ЄС тощо), що був набутий нею за підтримки США і Великої Британії у тогочасних умовах протистояння загрози комуністичної експансії на Західну Європу.

## ДОСВІД ЯПОНІЇ

Японія, як і Німеччина, зазнала нищівної поразки в Другій світовій війні й була примушена союзниками до капітуляції. Крах її агресивної мілітаристської політики супроводжувався економічним крахом, адже Японія не лише прогнала війну — вона була знищена. Рівень промислового виробництва становив 20% від показників 1939 р., 70% усіх промислових потужностей лежали в руїнах. Країна втратила всі захоплені території, від яких залежало постачання сировини, палива і продовольства. З початком окупації Японії постало завдання конкретизації проголошеного союзниками курсу на демілітаризацію і демократизацію країни, заявленого в рішенні Потсдамської конференції 1945 р. Оскільки головну роль в окупації Японії відігравали

<sup>11</sup> Пропозиції щодо організації «Нового Плану Маршалла» для України. За матеріалами проведеного круглого столу на тему: «План Маршалла: досвід та уроки для України» в ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» 25 вересня 2014 р. URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/Marshal2.pdf>

США, їх вплив на розробку і здійснення післявоєнних реформ у країні мав вирішальне значення.

Адміністративна модель довоєнної Японії, як вона описується в наукових публікаціях, була «моделлю прямого представництва», за якої формальне існування парламенту і політичних партій достатньою мірою не відображало специфіки політичного устрою країни, у межах якого мало місце значне посилення виконавчої влади. Характерною ознакою такої моделі було те, що при формуванні виконавчої влади завжди превалювали кланово-земляцькі, корпоративно-олігархічні інтереси [11, с. 36].

Після капітуляції Японії в країні було введено систему непрямого окупаційного правління (функції управління виконував Штаб окупаційних військ), що діяло до остаточного формування так званої «системи 1960 року» — центральної системи міністерств (одна канцелярія і 12 міністерств), яка існувала до 2001 р. Водночас поразка Японії у війні та окупація країни союзними силами не призвели до автоматичного демонтажу старої системи державного управління. На відміну від Німеччини, де було введено систему прямого окупаційного управління, для Японії було характерним збереження існуючої владної інфраструктури на всіх рівнях. У країні продовжували діяти довоєнне законодавство і всі державні інститути [11, с. 40—41]. Свої посади в держпараті зберегла більшість вищих державних чиновників довоєнного періоду (за винятком військової та поліційної бюрократії). Розмежування повноважень окупаційної адміністрації і японського уряду регламентувалося спеціальними директивами Об'єднаного комітету начальників штабів Збройних сил США від 29 серпня і 1 листопада 1945 р. [12, с. 78].

Командування союзних сил свідомо пішло на відмову від демонтажу старої системи, щоб мати точку опори в практичній реалізації своєї окупаційної політики. Разом з тим довоєнна система управління не могла забезпечити належну ефективність у проведенні демократичних реформ. Монархічна система інститутів ґрунтувалася на принципі дорадчої відповідальності глав відомств перед імператором, а механізми громадського контролю над владою були практично відсутні. Окупаційна адміністрація за допомогою американських експертів наполегливо ініціювала низку законопроектів і адміністративних реформ. Були прийняті нова Конституція Японії<sup>12</sup> (набрала чинності в 1947 р.), Закон про кабінет міністрів (набрал чинності в 1947 р.), Закон про структуру державного управління (набрал чинності в 1949 р.) [11, с. 42]. У зв'язку з традиційною і важливою для суспільства міфологізацією імператорської влади прийнята під сильним тиском окупаційної влади Конституція Японії у першу чергу вирішила питання щодо статусу імператора, позбавивши його титулу «суверена» й наділивши ним японський народ і закріпивши за імператором роль «символу держави і єдності народу». З конституції були вилучені положення про «багатовікову і неперервну наступність» японської імператорської династії.

Таким чином, протягом перших післявоєнних років було сформовано модель парламентсько-кабінетного управління, у якій мав дотримуватися

<sup>12</sup> Дістала неофіційну назву «Конституція Сьова» (оскільки прийнята в епоху Сьова — Освічений світ, у роки правління імператора Хірохіто 1926—1989 рр.), друга в історії Японії. Прийнята на заміну попередньої Конституції 1889 р. (так званої конституції Мейдзі) [13].

принцип розподілу влади і передбачалося, що виконавчу владу слід поставити під демократичний контроль народу, який є носієм суверенітету і делегує за допомогою прямих, рівних демократичних виборів своїх представників у вищій законодавчий орган країни. Проте стара еліта і урядовий апарат, так само як і місцева влада, переважно саботували розпорядження окупаційної адміністрації. Конверсія воєнної промисловості майже не проводилася, нічого не робилося й для створення інституту вільного підприємництва і захисту механізмів ринкової конкуренції. Це можна пояснити тим, що Японія мала виразну інституціональну специфіку взаємовідносин у сфері державного управління. Для японської системи врядування властивою є наявність окремих відомств, що користуються високим рівнем самодостатності й відносної незалежності та структурованих за пірамідальним (ієрархічним) принципом. У довоєнний час відомчі піраміди замикалися безпосередньо на міністра — члена кабінету, а в післявоєнний період — на адміністративного заступника міністра. Завдання вищого ешелону виконавчої влади полягало переважно в примиренській координації проєктів рішень, що пропонувались окремими відомствами. Кабінет міністрів у такій моделі влади виконував функції не центрального органу адміністративного управління, що мав координувати і реально втручатися в роботу окремих відомств, а працював швидше як надбудовно-декоративний орган політичного представництва, у якому дістав відображення баланс інтересів угруповань правлячої верхівки. У довоєнній Японії це були клани вихідців з колишніх князівств, що узурпували владу в мейдзійський період (замбацу), а в післявоєнній — фракції ліберально-демократичної партії. До речі, ця партія, що є результатом політичної модернізації Японії після війни, домінувала протягом чотирьох десятиліть у політиці країни і впродовж усього цього періоду володіла монополією на владу. Було сформовано специфічну модель партійно-політичної системи, так званої «системи 1955 року» [14, с. 12]. Але при цьому, і це важливо, Японія залишається повністю демократичною державою, у країні на всіх рівнях регулярно проводяться вибори, дотримуються політичні права й свободи.

Істотне значення в системі державного управління також має здатність національної адміністративної (бюрократичної) еліти враховувати у своїх рішеннях інтереси різних соціальних і економічних груп. У довоєнній Японії це відбувалося за допомогою так званих «залізних трикутників» («корпоративні угруповання — депутатські клани — відомства») за участю добре структурованих «груп за інтересами», здатних виконувати політичні замовлення своїх клієнтів і представляти їх у діалозі з урядом і політиками. Таке явище має місце в багатьох розвинутих країнах, але особливістю Японії після війни стало те, що об'єктом активності таких «груп за інтересами» був не парламент, а переважно сфера адміністративної політики. Це обумовлено слабкістю партійної системи країни, яка, незважаючи на успіхи в демократизації післявоєнного часу, не змогла здобути масової підтримки народу. Натомість саме національна бюрократія уявлялася значній частині громадян найбільш грамотною і передовою ланкою суспільства, здатною шукати і знаходити вірний шлях розвитку.

З огляду на це, пряме впровадження західної демократичної моделі з балансом інтересів на рівні парламенту не було успішним у післявоєнній

Японії. Характерною особливістю японської моделі управління після війни залишилися непрозорість, правова невизначеність і непідконтрольність з боку громадськості процесу державного управління, значний обсяг якого відбувався в прихованих, а подекуди і нелегітимних формах. Наприклад, в обмін на протекціонізм міністерств японський бізнес «з розумінням» ставився до «адміністративного керівництва», що, по суті, було неправовим методом адміністративного регулювання. Або притаманна Японії практика амакударі — прийняття на роботу в приватний бізнес бюрократів у відставці в обмін на послуги, що були надані ними під час виконання владних повноважень. Водночас така практика фактично непрямих корупційних угод дозволила країні уникнути прямої корупції у вигляді масового хабарництва [11, с. 301]. Крім того, у післявоєнний період у Японії відбулась істотна тінізація адміністративної сфери, коли поширення набули неформальні комунікації в системі «бюрократія — політика — ділові кола» замість конституційних механізмів проведення в життя рішень через структури уряду, а за необхідності — парламенту.

У цілому японську модель державного управління після війни можна ідентифікувати як мобілізаційну, що відома в науковому дискурсі як «система 1940 року» [15, с. 235]. Для неї характерними є високий рівень централізації влади в руках вузького кола професійних управлінців, націленої на вирішення завдань наздоганяючого розвитку, слабка правова регламентація процесу прийняття рішень і широка сфера дискреції, низький рівень конкуренції з боку політичних та інших небюрократичних інститутів за право голосу і впливу при прийнятті рішень, а також відносно значна порівняно з більшістю західних демократій роль бюрократичної складової в системі державного управління [11, с. 302; 15, с. 14].

У період високих темпів післявоєнного економічного зростання Японії мобілізаційна модель була певним позитивним фактором суспільного розвитку, дозволяла державі адміністративними методами концентрувати фінансові та інші матеріальні ресурси в пріоритетних сферах і в такий спосіб з більшою результативністю досягати поставлених цілей. Разом з тим високий рівень участі держави в економіці призвів до скорочення сфери дії ринкових механізмів, що поставило цілі сектори економіки (перш за все банківсько-фінансову сферу, будівництво, підприємства інфраструктури і ряд інших) у залежність від адміністративних рішень влади, що спричинило їх занепад і підштовхнуло до широкої адміністративної реформи в країні на початку 1990-х років. Додатковим мотивом цієї реформи став винятково негативний вплив мобілізаційної моделі управління на політичну сферу Японії, оскільки бізнес був вимушений звертатися до політиків по допомогу, а останні користувалися цим, вимагаючи поповнення виборчих фондів своїх партій. У підсумку значно зросла корупція в політичній сфері.

Слід зазначити, що в повоєнній Японії, на відміну від Німеччини, органи місцевого самоврядування відігравали незначну роль у системі публічного управління. Останнє з 12 міністерств післявоєнного періоду — міністерство у справах місцевого самоврядування — було створене лише у 1960 р. (хоча Закон про місцеве самоврядування був прийнятий того самого, 1947, року, що й Конституція), і ця подія завершила післявоєнний період станов-

лення адміністративної системи держави [11, с. 67]. Тому реальний перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами управління на користь місцевої влади розпочався тільки наприкінці 1960-х років.

Певним особливим спадком окупаційного впливу на післявоєнну систему органів державного урядування Японії є те, що США вдалося трансформувати Японію в проамериканську демократію й змістити фокус інтересу її влади з міжнародних і безпекових проблем<sup>13</sup> у площину економічного розвитку і внутрішніх питань, при тому, що країна має вільний доступ до глобального ринку капіталу. Починаючи з 1945 р. Японія (на противагу Німеччині) є досить пасивною у сфері зовнішніх відносин і дедалі більше фокусується на власних внутрішніх проблемах, навіть коли глобальні й регіональні події потребують її уваги чи економічного реагування.

Отже, слід зазначити, що процес формування державного управління Японії на всіх рівнях влади відбувався нерівномірно, в основному, методом «проб і помилок», як правило, примусом згори донизу (директивним методом): спершу, наприкінці 1940-х років, — з боку американської окупаційної влади, а потім, у 1950-ті роки, — з боку політичного керівництва правлячої партії. При цьому, якщо реформування старої урядової структури управління здійснювалося радикальними методами в контексті процесів демократизації післявоєнного періоду, то реформа системи державної служби проводилася значно повільніше і майже не зачепила ієрархічно-кастового принципу її формування.

У цілому досвід післявоєнного реформування державного управління Японії є прикладом того, що без підтримки населення і подолання кланово-олігархічних структур у владі та її очищення від непрофесійних службовців і осіб, для яких на державній службі власні інтереси превалюють над суспільними, навіть найдосконаліші програми і реформи будуть приречені, а їх реалізація стане непомірно тривалою або навіть неможливою.

## ДОСВІД ПІВДЕННОЇ КОРЕЇ

Протягом багатьох століть Корея була абсолютною монархією, заснованою на принципах східної деспотії. Після анексії у 1910 р. Корейського півострова Японською імперією всіх прав суверенітету набув японський імператор, представником влади якого був генерал-губернатор. Останній зосереджував у своїх руках вищі законодавчі, виконавчі й судові функції, контролював збройні сили, фіскальні та репресивні органи. Лише після Другої світової війни і поразки в ній Японії стало можливим відновлення незалежності Кореї, але це не було наслідком національно-визвольних рухів чи поверненням незалежності за рішенням метрополії, а стало результатом геополітичних рі-

<sup>13</sup> Така політика відповідає так званій «доктрині Йосіда» (по імені прем'єр-міністра, який очолював уряд у 1946—1947 і 1948—1954 рр.), суть якої полягає в тому, що Японія відмовилася від масштабного переозброєння, покладаючись на гарантії безпеки з боку США, і зосередилася на внутрішньому, економічному розвитку. Гарантії безпеки надано японсько-американським Договором безпеки 1951 р. (хоча він не містив зобов'язань США захищати Японію від зовнішнього нападу), який у 1960 р. замінений на Договір про взаємне співробітництво і безпеку, в якому вже були зазначені конкретні взаємні гарантії безпеки, обмежені територіями під управлінням Японії [15, с. 248]. Останній договір викликав потужний протест японців, що змусило уряд після його ратифікації піти у відставку.

шень США і СРСР, війська яких окупували півострів і мали на меті закріпити розкол країни. Питання післявоєнного устрою Кореї ще з листопада 1943 р. порушувалося на переговорах союзників по антигітлерівській коаліції. Тоді вважалося, що корейський народ не готовий до самоврядування, висловлювалася думка про створення міжнародної комісії з опікування країною, а про незалежність корейської держави навіть не йшлося. Ялтинська і Потсдамська конференції 1945 р. визначили режим опікування і передбачили створення на Корейському півострові двох окупаційних секторів [16, с. 52].

Подальший хід історії призвів до розколу корейської нації на дві ворожі держави з різним суспільно-політичним укладом, що було закріплено проведенням сепаратних виборів і проголошенням 15 серпня 1948 р. в Сеулі Республіки Корея, а 9 вересня 1948 р. в Пхеньяні — КНДР. Воєнне протистояння між КНДР і Південною Кореєю, що дістало назву Корейської війни, почалося 25 червня 1950 р. Війна тривала три роки і принесла нечувані розрухи й втрати корейському народу.

Ще в довоєнні роки були закладені певні передумови соціально-економічної модернізації Південної Кореї. Це, перш за все, створення державного сектору економіки за рахунок націоналізації колоніальної власності японських компаній і «національних зрадників», проведеної за участю воєнної адміністрації США і на основі Попередньої угоди про майно (11 вересня 1948 р.) і Закону про покарання національних зрадників (прийнятий 22 вересня 1948 р, набрав чинності 5 січня 1949 р.). Крім того, у ході аграрної реформи були ліквідовані володіння великих землевласників і створено значний прошарок дрібних землевласників за рахунок продажу в розстрочку земельних ділянок. Такі дії тодішньої адміністрації Лі Синмана не лише сформуливали засади ринкової економіки, а й перетворили селянство країни на соціальну опору південнокорейського режиму [16, с. 57]. Саме в період президентства Лі Синмана (1948—1960 рр.) було закладено основи системи державного регулювання, мали місце спроби координації економіки шляхом розробки перших стратегічних програм і планів [17].

У передвоєнні роки (до 1950 р.), крім проведення згаданих реформ, були утворені ряд міністерств та інших організацій, на які поклалися функції управління, координації та контролю з боку держави за економічним розвитком, діяльністю економічних інститутів і приватних осіб. Держава робила ставку на підтримку великого бізнесу, значне місце відводилося пріоритетному субсидюванню, податковим пільгам та іншим формам заохочення перспективних галузей і великих компаній. Водночас обмежувалося кредитування і зростало оподаткування в інших секторах економіки, що не вписувалися в державну стратегію розвитку. Діяльність держави спрямовувалася на реалізацію імпортозаміщуючої моделі розвитку, а адміністративні заходи підтримки не завжди були виважені й мали негативні наслідки. Проте досвіду застосування іншої альтернативи проведенню прискореної індустріалізації у відсталій країні на той час не було.

У післявоєнний період президент Лі Синман значно зміцнив свої владні позиції, зросли його політичні амбіції, йому вдалося взяти під контроль бюрократію і поліцію. В умовах жорсткої цензури преса створила йому образ видатного борця за незалежність, захисника народу від комуністичної агре-

сії. Замість колишньої партії «Національне суспільство» вже в 1956 р. він створив нову Ліберальну партію. Водночас проблеми економіки не були вирішені, країна повністю залежала від іноземної допомоги, головним чином США. При цьому Ліберальна партія ініціювала спосіб перетворювати цю, переважно товарну, допомогу для власної партійної вигоди. Набула поширення певна корупційна практика надання ліцензій на поставку в країну тих чи інших товарів, а взамін підприємства, що займалися поставками, здійснювали внески в партійну касу. Поряд з тим наприкінці 1950-х років розпочалася реалізація проекту із субсидювання ряду промислових підприємств, які також мали робити відрахування від прибутку на користь партії. Саме тоді виникли перші фінансово-промислові групи, так звані чеболі, які набули розвитку в майбутньому і стали флагманами корейської економіки [18, с. 80].

У процесі поступової консолідації владних повноважень у період I Республіки<sup>14</sup> Лі Синману вдалося на конституційній основі створити політичну систему країни, центр якої зайняв інститут сильної президентської влади. Зосередження уваги керівництва держави на політичних проблемах та ігнорування порад фахівців США щодо переведення господарства на ліберальну основу за відсутності потенціалу для переходу до промислової індустріалізації (американська допомога спрямовувалася виключно на вирішення продовольчої проблеми і забезпечення обороноздатності країни) закріплювали відсталість економіки, високий рівень інфляції та безробіття, примітивну технічну базу селянського господарства. Фальсифікація підсумків виборів 15 березня 1960 р. з метою провести на посаду прем'єр-міністра прибічника Лі Синмана, похилого віку Лі Кі Пунга, викликала потужну хвилю народних протестів, що стало кінцем авторитарного режиму Лі Синмана, який подав у відставку [18, с. 80—81].

Після цього посилилася провідна роль раніше опозиційної Демократичної партії, навколо неї згуртувалась опозиція. Обіцянки її лідерів відновити загальнодемократичні норми і свободи, подолати безробіття і корупцію держапарату, скоротити витрати на його утримання, значно підвищити заробітну плату, впорядкувати й спростити податкову систему тощо супроводжувалися потужною пропагандистською кампанією, що і дало їй можливість виграти парламентські вибори 29 липня 1960 р. Перед цими виборами, у середині червня 1960 р., парламент прийняв нову, четверту, редакцію конституції, якою передбачалася реорганізація вищих органів влади, зокрема, обрання президента національними зборами, наділення його виключно представницькими функціями і відсторонення від виконавчої влади, а призначення ним прем'єр-міністра мало затверджуватися парламентом [18, с. 81]. Ця конституційна реформа означала перехід до республіки парламентського типу, і 1 жовтня 1960 р. було проголошено створення II Республіки. Ніколи більше в історії корейського народу не існувала модель парламентської республіки. II Республіка проіснувала недовго. І саме в цей період найбільш чітко і драматично виявилися риси, властиві корейському народу під час відсутності стабільної влади. Більше того, нездатність до самоорганізації без

<sup>14</sup> У зарубіжній історіографії політична історія Республіки Корея ділиться на етапи, пов'язані з розвитком її політичної системи: I Республіка (1948—1960 рр.), II Республіка (1960—1961 рр.), III Республіка (1963—1972 рр.), IV Республіка, або режим Юсин (1972—1979 рр.), V Республіка (1980—1987 рр.) і нинішня VI Республіка, що існує з 1988 р.

певної вищої спрямовуючої сили викликала в населення побоювання, що успішно побудувати сучасне демократичне суспільство в Кореї неможливо.

Впевнена перемога Демократичної партії на виборах дозволила їй контролювати обидві палати парламенту. Однак демократичні сили почали ділитися на фракції, серед яких не було єдності. До цього опозиційність партії фактично заміняла її ідеологію, але після виборів виявилось, що партія не має об'єднувальних ідей. У результаті вона пішла шляхом підпорядкування «суспільній думці», відмовилася від висунення власних програм чи проєктів, що викликало численні акти суспільного невдоволення — мітинги і демонстрації, яких відбулося близько 2000 за неповні 10 місяців, тобто 6-7 демонстрацій на день [19, с. 111]. Кульмінацією безвладдя в країні стало захоплення 11 жовтня 1960 р. будинку парламенту протестувальниками-студентами, які вимагали прийняття закону, який би заднім числом дозволив переслідування керівників Ліберальної партії. Уряд не лише не вчинив жодних спроб для припинення таких дій, але навіть вибачився за бездіяльність і забезпечив ухвалення закону, що обмежував громадянські права осіб, які займали високі посади напередодні «студентської революції» [20, с. 48].

Нова влада також намагалася збільшити надходження допомоги США, від якої країна залежала ще за попереднього режиму Лі Синмана. Результатом стало майже повне підпорядкування влади американським інтересам, зокрема, уряд удвічі девальював національну валюту, що викликало стрімке зростання цін з одночасним падінням виробництва в деяких галузях майже на чверть. Крім того, уряд уклав угоду, згідно з якою США здобули право контролю над розподілом своєї допомоги, після чого половина всіх бюджетних витрат Південної Кореї опинилась у віданні США. За умови безпорадності нової влади молодь дедалі більше зверталася до лівих ідей, а студенти Сеульського університету навіть створили Національну студентську федерацію за возз'єднання батьківщини (Мінтон) на підтримку примирення з КНДР і висловили уряду ультиматум з вимогою розпочати власні прямі перемовини з Пхеньяном, якщо їх не почне уряд. Відповідний студентський марш було заплановано на 20 травня 1961 р. Ця ініціатива Мінтона стала безпосереднім приводом для воєнного перевороту, який 16 травня 1961 р. поклав кінець II Республіці, надовго знявши з порядку денного проблему демократизації Південної Кореї [18, с. 83]. До влади в країні прийшов Революційний воєнний комітет (невдовзі перейменований у Верховну раду національної реконструкції), лідером якого став генерал-майор Пак Чжон Хі. У країні настав 26-річний період авторитарного воєнно-бюрократичного режиму, особистої диктатури генерала Пака, і тривалої боротьби за відновлення конституційної демократії у Республіці Корея. Під його керівництвом Корея здійснила вражаючий ривок у економічному розвитку, її промисловість була піднята фактично з руїн. Розпочате з легкої та харчової промисловості відновлення економіки здійснювалося на основі п'ятирічних планів розвитку і відбувалося під контролем держави. Розбудова виробничих галузей, орієнтованих на експорт, розглядалась як найвагоміша умова успішного розвитку, на експортному виробництві в подальшому базувалася вся економічна стратегія [18, с. 121]. При цьому форсована модернізація вимагала значних капіталовкладень. За період правління Пак Чжон Хі зовнішній борг країни значно зріс, але при цьому



постійно бракувало коштів на модернізацію. Протягом десятиліть Південна Корея балансувала на межі кризи, одночасно дивуючи світ значними темпами зростання, а результат її розвитку став прикладом успіху авторитарного правління і підтвердив роль особистості в управлінні державою.

Таким чином, з досвіду Південної Кореї можна зробити висновок, що успішні економічні перетворення є можливими за авторитарної моделі державного управління, яка в принципі не виключає наявності тих чи інших форм суспільного контролю. Водночас неспроможність влади несе загрози соціальних потрясінь і конфліктів, що можуть стати руйнівними для держави. «Модернізаторський» авторитаризм, навіть за його певної жорсткості, не створює непереборних перешкод на шляху демократії. Навпаки, вирішуючи питання економічного і соціального розвитку, він сприяє зростанню середнього класу і створює передумови політичної лібералізації [18, с. 126]. Певний час рішучих дій влади достатньо для швидкого вирішення нагальних потреб післявоєнного відновлення, проте влада повинна діяти виключно в інтересах власної країни і забезпечення її економічної безпеки. Будь-яка допомога західних партнерів є, по-перше, тимчасовою, по-друге, тим чи іншим чином має бути відплачена, а інколи ціною такої допомоги стає знищення країни як політичного суб'єкта. Уроком має стати те, що владі слід перш за все керуватись інтересами власного народу і використовувати ресурси міжнародної допомоги задля того, щоб держава швидше «стала на ноги» і зміцніла як повноправний суб'єкт у глобальному світі.

## ВИСНОВКИ

У цілому досвід як Німеччини, так і Японії чи Південної Кореї дає підстави для певних узагальнень, які нині є актуальними і для України й можуть забезпечити її від потенційно можливих ризиків у сфері державного управління на період післявоєнної відбудови. Ідеться про таке.

1. Система державної влади на період реконструкції економіки держави і відбудови її господарства і умов життя населення неодмінно потребує певної трансформації, що обумовлюється як наслідками війни для країни, так і тими завданнями, що поставатимуть, а також геополітичною ситуацією, яка складеться.

2. Успішне формування і здійснення політики відбудови країни після війни й відстоювання інтересів її народу на міжнародній арені безпосередньо визначаються ключовою роллю вищого політичного керівництва і лідера держави.

3. Належне державне управління і спроможність влади ефективно діяти є не лише головною умовою післявоєнної мобілізації усіх ресурсів держави на відбудову та її успішного здійснення, але й потужним фактором формування довіри до влади і підтримки населенням усіх відповідних заходів.

4. Неспроможність влади тягне за собою реальну загрозу авторитаризму, а за умов повної бездіяльності та ігнорування думки народу, як це мало місце під час II Республіки в Південній Кореї, — навіть загрозу встановлення воєнного режиму і значного обмеження демократичних надбань.

5. При визначенні заходів трансформації державного управління після війни важливо раціонально і відповідально поставитися до встановлення меж втручання держави в економіку, а також сфери і обсягу застосування

різних важелів регуляторного характеру, оптимальних параметрів боргової політики держави, уникаючи при цьому надмірних зовнішніх зобов'язань.

6. Меритократично-інклюзивний підхід до формування влади має стати основою трансформації державного управління, а її завданням — очищення влади від осіб професійно неспроможних, причетних до корупції чи колабораціонізму або членів (колишніх та нинішніх) заборонених партій чи громадських об'єднань тощо.

7. Міжнародна підтримка і допомога для держави, що перебуває в стані відбудови після війни, мають вирішальне значення для успішного післявоєнного відновлення і розвитку з огляду на її об'єктивно критичне фінансове і матеріальне становище.

8. Програма відбудови після війни і бачення цього процесу в стратегічній перспективі мають бути ініційовані й запропоновані для реалізації з урахуванням допомоги зарубіжних партнерів саме країною, що претендує на роль реципієнта такої допомоги, що є істотним фактором довіри до неї і сприйняття реальності її планів і намірів.

9. У разі створення програми відновлення, що фінансово забезпечується іноземною допомогою, управління такою програмою слід здійснювати під егідою окремого спеціально створеного для цього наднаціонального органу за участю представників зацікавлених сторін-донорів, діяльність якого має координуватися з роботою відповідного спеціального (не консультативного, хоча він може залучати експертів і консультантів), наділеного необхідними повноваженнями виконавчого органу (комітету, агенції тощо) країни-реципієнта, і повинна мати спільну з ним мету належного і результативного виконання програми і дотримання суспільного інтересу країни, що зазнала втрат унаслідок війни.

10. При з'ясуванні напрямів можливої трансформації державного управління в Україні на повоєнний період слід виходити з критеріїв розширення ЄС, що визнають і роблять наголос на необхідності побудови такої системи управління на державному і місцевому рівнях, яка спроможна дотримуватися відповідних принципів належного державного управління і ефективно адаптувати і впроваджувати нормативну базу ЄС, зважаючи на те, що моніторинговий механізм, поряд з визначенням загального для всіх країн комплексу вимог, залишає кожній країні певну свободу у визначенні власних завдань і цілей реформування державного управління.

11. Розглянуті моделі державного управління, що формувалися різними країнами в критичний для них період повоєнної відбудови, мають свої відмінності, на які варто додатково звернути увагу, а саме:

- Німеччина створювала «з нуля» свою адміністративну систему в співпраці з окупаційним режимом і на основі традицій, ініціативи й розвитку місцевого самоврядування, тому засади швидкого успіху її історичної місії вбачаються в тому, що вона була зорієнтована виключно на інтереси населення і створення умов для прискореного розвитку ліберально-демократичної ринкової економіки, підпорядкованої соціальним критеріям якості життя, що забезпечило підтримку населення і високий рівень довіри до влади. При цьому посилена активність держави в зовнішніх відносинах мала стратегічну мету нарощування і ефективного використання у власних інтересах набутого безпекового, політичного і фінансового «капіталу»;

• Японія здійснювала трансформацію довоєнної системи управління під тиском і за ініціативою окупаційної адміністрації, без належної зацікавленості місцевих еліт у дійсно демократичних зрушеннях, при існуванні рудиментів так званого «прямого представництва» у владі й за умови централізації і надмірної бюрократизації владних функцій, монополізації політичного життя країни і обмеження демократичних засад ринкової економіки і спроможності місцевого самоврядування, що призвело до формування мобілізаційної моделі відбудови, тривалого і нестійкого процесу трансформації виконавчої влади, орієнтації економіки переважно на внутрішні інвестиції та низького рівня підтримки реформ населенням. Водночас невисока активність держави в міжнародних відносинах, неувага до питань зовнішньої безпеки і орієнтація лише на внутрішні проблеми розвитку не сприяли отриманню державою вигод від зовнішньополітичного співробітництва, крім доступу до світових ринків;

• Південна Корея формувала післявоєнну публічну адміністрацію на основі створених ще до війни міністерств та інших організацій в умовах посилення консолідації владних повноважень і формування на конституційній основі політичної системи країни з централізованою сильною президентською владою, що призвело до зростання адміністративного тиску на економіку, вибіркового субсидювання великих підприємств на умовах політичної корупції (в обмін на внески в касу правлячої партії), занепаду виробництва і масових народних протестів, а неспроможність авторитарного цивільного режиму керувати країною за таких умов спричинила воєнний переворот і заміну його авторитарним режимом воєнної бюрократії у статусі особистої диктатури генерала Пака Чжон Хі, за час правління якого централізована планова економіка країни пододала кризу і досягла вражаючих темпів розвитку, що стало прикладом успіху авторитарного управління і підтвердило його неспроможність завадити демократичним перетворенням у державі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Економіка України*. 2015. № 4. С. 6—96. URL: [http://economyukr.org.ua/?page\\_id=17&lang=uk&mode=view&year=2015&issueno=4](http://economyukr.org.ua/?page_id=17&lang=uk&mode=view&year=2015&issueno=4)
2. Philpott D. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton, Princeton University Press, 2001. 352 p.
3. Gareau F. Morgenthau's Plan for Industrial Disarmament in Germany. *The Western Political Quarterly*. 1961. Vol. 14. No. 2. P. 517—534. URL: <https://www.jstor.org/stable/443604>
4. Гузикова М.О. Трансформации германского суверенитета после Второй мировой войны. *Международные отношения в XIX—XXI веках. Сб. трудов молодых исследователей*. Вып. 4. Екатеринбург, Изд-во Урал. ун-та. 2008. С. 31—37.
5. Дубинин Ю.А., Мартынов Б.Ф., Наринский М.М., Юрьева Т.В. *Ялтинско-Потсдамская система*, 2017. Т. 3. 552 с. В: *История международных отношений*. Учебник. В 3 т. Под общ. ред. А.В. Торкунова, М.М. Наринского. 2-е изд., испр. М., Аспект Пресс, 2017.
6. Кудряченко А.І. *Федеративна Республіка Німеччина: засади демократичного сходження*. Моногр. ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України». Київ, Фенікс, 2020. 656 с. URL: <https://ivinas.gov.ua/images/FRNzasadysxod2020.pdf>
7. Шаров О.М. Уроки та перспективи «плану Маршалла» для України. *Економіка України*. 2015. № 4. С. 12—18. URL: [http://economyukr.org.ua/?page\\_id=723&lang=uk&aid=553](http://economyukr.org.ua/?page_id=723&lang=uk&aid=553)
8. Эрхард Л. *Благосостояние для всех*. М., Дело, 2001. 352 с.
9. Kunz D.B. The Marshall Plan reconsidered: a complex of motives. *Foreign Affairs*. 1997. Vol. 76. No. 3. P. 162—170.

10. Власюк О.С. План Маршалла для України: економічні, реформаторські та зовнішньополітичні аспекти. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 3. С. 5—13.
11. Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М., МАКС Пресс, 2002. 304 с.
12. Изотов А. Япония: концепция выхода в лидеры. М., Экономика, 1991. 196 с.
13. Панов А.Н. Революция Сёва. Модернизация Японии в послевоенный период (1945—1952 гг.). М., Восток — Запад, 2010. 288 с.
14. Молодякова Э.В., Маркарян С.Б. Модернизация: японский феномен. *Восточная аналитика*. 2011. № 2. С. 7—13.
15. Япония в эпоху великих трансформаций. Под ред. Д.В. Стрельцова. М., АИРО-XXI, 2020. 320 с.
16. Толстокулаков И.А. Политическая модернизация в Республике Корея (1945—1987 гг.). *Вестник ДВО РАН*. 2005. № 2. С. 49—64.
17. Суслина С. Государственное регулирование экономики: опыт Республики Корея. URL: [http://vasilieva.narod.ru/ptpu/7\\_4\\_03.htm](http://vasilieva.narod.ru/ptpu/7_4_03.htm)
18. Прозоровский А.С. Политический лидер и модернизация на Востоке. Опыт Индонезии и Южной Кореи во второй половине XX века. М., ИМЭМО РАН, 2009. 132 с.
19. Мазуров В.М., Синицын Б.В. Южная Корея. Драматическое перепутье. М., Изд-во Восточной лит-ры, 1963. 152 с.
20. Республика Корея: становление современного общества. Отв. ред. А.В. Загорский. Корейский фонд. М., 1996. 131 с.

Надійшла 22.07.2022

Прорецензована 25.07.2022

Підписана до друку 29.07.2022

#### REFERENCES

1. *Economy of Ukraine*, 2015, No. 4, pp. 6-96, available at: [http://economyukr.org.ua/?page\\_id=17&lang=uk&mode=view&year=2015&issueno=4](http://economyukr.org.ua/?page_id=17&lang=uk&mode=view&year=2015&issueno=4) [in Ukrainian].
2. Philpott D. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
3. Gareau F. Morgenthau's Plan for Industrial Disarmament in Germany. *The Western Political Quarterly*, 1961, Vol. 14, No. 2, pp. 517-534, available at: <https://www.jstor.org/stable/443604>
4. Guzikova M.O. Transformations of German sovereignty after World War II. In: *International relations in the XIX-XXI centuries. Collection of young researchers works*. Vol. 4. Yekaterinburg, 2008, pp. 31-37 [in Russian].
5. Dubinin Yu.A., Martynov B.F., Narinskiy M.M., Yuryeva T.V. Yalta-Potsdam System, 2017, Vol. 3. In: *History of international relations. Textbook*. In 3 vols. A.V. Torkunov, M.M. Narinskiy (Eds.). М., 2017 [in Russian].
6. Kudryachenko A.I. Federal Republic of Germany: principles of democratic ascent. Kyiv, 2020, available at: <https://ivinas.gov.ua/images/FRNzasadysxod2020.pdf> [in Ukrainian].
7. Sharov O. Lessons and perspectives of the «Marshall Plan» for Ukraine. *Economy of Ukraine*, 2015, No. 4, pp. 12-18, available at: [http://economyukr.org.ua/?page\\_id=723&lang=uk&aid=553](http://economyukr.org.ua/?page_id=723&lang=uk&aid=553) [in Ukrainian].
8. Erhard L. Prosperity through competition. М., 2001 [in Russian].
9. Kunz D.B. The Marshall Plan reconsidered: a complex of motives. *Foreign Affairs*, 1997, Vol. 76, No. 3, pp. 162-170.
10. Vlasyuk O.S. The Marshall Plan for Ukraine: economic, reformatory and foreign policy aspects. *Strategic Priorities*, 2014, No. 3, pp. 5-13 [in Ukrainian].
11. Streltsov D.V. Japan's system of government in the post-war period. М., 2002 [in Russian].
12. Izotov A. Japan: the concept of taking the lead. М., 1991 [in Russian].
13. Panov A.N. Shōwa Revolution. Modernization of Japan in the post-war period (1945–1952). М., 2010 [in Russian].
14. Molodyakova E.V., Markaryan S.B. Modernization: Japanese phenomenon. *Eastern Analytics*, 2011, No. 2, pp. 7-13 [in Russian].

15. Japan in the era of great transformations. D.V. Streltsov (Ed.). M., 2020 [in Russian].
16. Tolstokulakov I.A. Political modernization in the Republic of Korea (1945–1987). *Vestnik of the Far East Branch of the Russian Academy of Sciences*, 2005, No. 2, pp. 49–64 [in Russian].
17. Suslina S. State regulation of the economy: the experience of the Republic of Korea, available at: [http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/7\\_4\\_03.htm](http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/7_4_03.htm) [in Russian].
18. Prozorovskiy A.S. Political leader and modernization in the East. The case of Indonesia and South Korea in the second part of the 20-th century. M., 2009 [in Russian].
19. Mazurov V.M., Sinitsyn B.V. South Korea. Dramatic crossroads. M., 1963 [in Russian].
20. Republic of Korea: the formation of modern society. A.V. Zagorskiy (Ed.). M., 1996 [in Russian].

Received on July 22, 2022

Revised on July 25, 2022

Signed for printing on July 29, 2022

Vasyl Humeniuk, PhD (Econ.),  
Senior Research Fellow of the Department  
of Sectoral Forecasts and Market Conjuncture  
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine  
26, Panasa Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine

#### FOREIGN EXPERIENCE OF POST-WAR TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LESSONS FOR UKRAINE

The political, economic and social conditions and factors that determined the tasks and directions of the transformation of authorities in Germany, Japan and South Korea after the World War II are highlighted. The peculiarities of the formation of their national public administration models are substantiated, some conclusions from their experience that may be useful for Ukraine are drawn. Peculiarities of such experience are singled out, by which it is possible to identify the construction of different in terms of institutional composition public administration models. It is shown that the differences of such models had historical origins, and the models themselves were formed under circumstances specific to each country, which affected the mechanisms and consequences of their influence on the post-war development of the state and its place in the global world.

The role and ways of international aid provision for the creation of effective public governance system, in particular the management of the implementation of donor plans and economic development programs, are highlighted, attention is paid to the experience of managing the «Marshall Plan» in post-war Europe on the example of West Germany. The experience of Japan and South Korea allows us to define the possibilities and threats of conservative, authoritarian and liberal approaches to the organization of public administration in the conditions of post-war devastation, which directly affect the effectiveness of governance and the formation of the economic model of state development.

Conclusions that may be useful for Ukraine were made, in particular, about: the need to form a capable government on a meritocratic basis in compliance with the public administration principles in order to rebuild the country's economy after the war; the importance of people's trust in government as a key factor in the effectiveness of public administration; the decisive role of international support and aid and its proper use for successful post-war reconstruction and development of the country; the unconditional priority of policy goals aimed at the development of democracy and reasonable regulation of the economy for the main objective of the state — ensuring security and high standards of living of the population.

**Keywords:** *public administration; authorities; trust in government; authoritarian experience; post-war reforms; occupation authorities; allies; capacity of the authorities; government; transformation.*