

Євген Перегуда

ПОЛІТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ ЯК КОНФЛІКТОГЕННИЙ ЧИННИК У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються різні концептуальні підходи до політики модернізації, які існують у системі державної влади України. Теоретичні розходження закладають підвалини для політичних суперечностей, які можуть набути конфліктного характеру в умовах фінансово-економічної кризи. Окреслюються сценарії розгортання конфліктів та шляхи виходу з них.

Ключові слова: модернізація, суперечність, конфлікт.

Evgen Pereguda. The policy of modernization as a conflict factor among government. The article examines the different conceptual approaches to a policy of modernization existing in the system of government. The theoretical differences are founding the political contradictions that can cause the political conflict in the financial and economic crisis. The scenarios of conflict and ways out of them are outlined.

Key words: modernization, contradiction, conflict.

Актуальність в останні роки теми суспільної модернізації зумовлена інтенсивністю модернізаційної риторики керівництва пострадянських країн. Зокрема, у 2009 р. курс на модернізацію Росії оголосив Президент Д. Медведєв, а у поточному році глава Української держави спрямував до Верховної Ради України Послання за назвою «Модернізація України – наш стратегічний вибір» [1].

Модернізація неодноразово ставала темою наукових досліджень, зокрема в Україні. Варто назвати праці В. Горбатенка [2] та О. Новакової [3], в яких були проаналізовані поняття модернізації, цілі та зміст модернізаційних процесів, зв'язок модернізації з політичною системою тощо. В. Горбатенко називає модернізацією «процес переходу від традиційного суспільства до сучасного», але зазначає неоднозначність «конкретних інтерпретацій цього поняття», відносячи до них урбанізацію, індустріалізацію, трансформацію

державно-владних структур тощо [2, с. 12]. О. Новакова вважає, що модернізація – це «частина трансформаційного процесу, коли система не тільки переходить до нового якісного стану, але й завдяки цьому переходу підвищує власні адаптивність, здатність та диференційованість» [4, с. 9].

Водночас, рано говорити, що в науці та суспільній практиці пояснення й оцінки модернізаційних процесів усталені. Так, хоча у наукових працях доводилася відсутність єдиного модернізаційного проекту, обґрунтовувався зв'язок модернізації з національними традиціями. І сьогодні наявні спроби розробити єдині моделі модернізації, визначити її як «об'єктивний процес», а західну демократію – як критерій політичної модернізації [5] тощо.

Ці спроби пояснюються домінуванням нормативізму. Мало уваги звертається на причини, що зумовлюють модернізацію в окремих країнах, та як це впливає на зміст та реалізацію модернізаційних стратегій. З визначень модернізації, розроблених провідними теоретиками, ще незрозуміло, до чого саме адаптується суспільство, його політична система. Дефіцит дослідження національних модернізаційних проектів зумовлює те, що у низці праць зміст модернізації формулюється абстрактно, обмежується стандартним переліком з 5-10 позицій – розвиток ринкових відносин, політична демократія, громадянське суспільство тощо.

Недослідженою залишається «символічна» модернізація, яка обмежується риторикою державних функціонерів та є наслідком їх адаптації до умов політичної конкуренції. Прикладом є й Росія, модернізація якої, за висловом деяких російських вчених, перетворилася на міф з обмеженим простором дії.

Аналізуючи політичну боротьбу навколо модернізації, дослідники часто обмежуються абстрактними твердженнями про протистояння її прихильників та противників, ігноруючи суперечності серед перших, а також те, що другі теж можуть сприяти її впровадженню.

Саме під цим кутом зору автор підійшов до модернізації в Україні. Нижче аналізується, як розуміють політику модернізації у ешелонах влади і як це вплине на політичні відносини. Точкою відліку став порівняльний аналіз двох

текстів, в яких обґрунтовується політика модернізації: по-перше, Послання Президента до Верховної Ради України, по-друге, стаття та деякі інші виступи першого віце-прем'єр-міністра А. Ключова [6]. Статус цих текстів та глибина аналізу в них суспільних процесів різні. Але їх порівняння можливе, оскільки у статті теж наявна низка тез, що не лише стосується втілення політики модернізації, а й мають теоретичний характер.

Щодо причин модернізації. В обох текстах поштовхом до модернізації називається сучасна криза. Але у Посланні проблема формулюється ширше. Йдеться про те, що «криза вийшла за суто економічні межі», призвела до нових національних, релігійних та соціальних рухів, змін у геополітичному ландшафті. Серед найважливіших її елементів називається суперечність між захистом гуманістичних цінностей і політичних ідеалів, з одного боку, та намаганнями досягти матеріальних і споживчих стандартів найрозвиненіших країн світу – з іншого [1, с. 7–8]. Отже, причини політики модернізації сягають не лише економічної, а й соціальної, політичної і духовної сфер.

Щодо цілей та змісту політики модернізації. У Посланні пріоритети модернізації формулюються таким чином: «Передусім – творення сучасної, конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент. Другий пріоритет – гуманізація розвитку, що означає передусім збільшення соціальних інвестицій у людський капітал, формування сучасної інфраструктури життєзабезпечення. ...Третій пріоритет – запровадження прогресивної моделі розвитку, що поєднує тактику реформаційних змін зі стратегічними орієнтирами та пріоритетами соціально-економічного розвитку... Четвертий пріоритет – зовнішня політика ствердження національних інтересів у глобалізованому світі» [1, с. 8–9]. Отже, в стратегії модернізації питанням економіки Президент відвів не перше місце. Щоправда, глава держави вказує, що модернізація політичної системи має бути підпорядкована «визначальній меті» – створенню «ефективної економіки», але акцентує, що слід

«за жодних обставин не допустити підпорядкування суто матеріальній, господарчій меті засадничих принципів демократії» [1, с. 26].

У свою чергу, А. Ключев визначає: «...У рамках проголошеного Президентом та урядом курсу на модернізацію України головний пріоритет – модернізація економіки» як «єдиний шанс забезпечити повноцінний розвиток країни» [6]. Цікаво також, що, представляючи у вересні 2011 р. проект Державної програми соціально-економічного розвитку на 2012 р., перший віце-прем'єр визначив такі пріоритети: «Забезпечення умов для соціально-економічного зростання; модернізація виробництва та інфраструктури; підвищення соціальних стандартів; посилення ролі регіонів у забезпеченні зростання економіки та підвищення їх відповідальності за вирішення соціальних проблем; зміцнення обороноздатності держави; захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку; розвиток міжнародної співпраці» [7]. Привертає увагу, зокрема, розгляд економічного зростання та економічної модернізації як двох окремих завдань.

Щодо часових параметрів політики модернізації. Найявний у Посланні аналіз причин політики модернізації наштовхує на думку, що модернізація оцінюється як політика осяжної перспективи. Її індикатори, що визначаються у Посланні, не можуть бути досягнуті назавжди. Модернізація перетворюється на завдання, яке не припиняється. Врешті, сам Президент називає політику модернізації безперервною [1, с. 8].

Формально не обмежує в часовому вимірі політику модернізації й А. Ключев. Але слова з назви його статті («взятися і зробити») свідчать про уявлення, що політика модернізації обмежується у часі.

Щодо суб'єкта перетворень. Згідно з В. Януковичем, «основним викликом для країни ...є необхідність синхронного продовження курсу реформ і розширення їх соціальної бази... Дієва відповідь на цей виклик неможлива без підвищення рівня довіри у суспільстві, зокрема довіри до органів та інститутів влади. Кардинально змінити ситуацію ...можна через розширення можливостей громадської участі, перетворення громадян на впливового суб'єкта

трансформацій, формування у суспільстві усвідомлення підзвітності влади та можливості впливати на неї» [1, с. 12]. Отже, громадянське суспільство є рівноправним партнером влади не лише у реалізації, а й у розробці політики модернізації.

Перший віце-прем'єр теж вважає необхідною довіру суспільства до влади. Формально він не виключає громадянське суспільство з кола суб'єктів розробки політики модернізації і називає державу «головним стратегом модернізації» (якщо є «головний», то, напевне, є й інші). В низці інших виступів він проголошує розвиток державно-приватного партнерства пріоритетом урядового управління [8]. Про це свідчить і розроблений урядом проект Закону «Про Державний бюджет України на 2012 рік» [9]. Аналітики звертають увагу щодо його спрямованості на задоволення інтересів найорганізованішої складової суспільства – великого капіталу – та водночас зазначають, що «з точки зору аналізу видатків ...не можна сказати, що державні бюрократи будуть жирувати за рахунок погіршення ситуації у мільйонів пересічних українських громадян» [10].

Водночас перший віце-прем'єр твердить, що, як засвідчила світова криза, ринок є поганим стратегом і лише держава може бути ефективним антикризовим менеджером [6].

Щодо цієї тези слід зробити два уточнення. Громадянське суспільство є конгломератом інтересів, зокрема суперечливих, які важко гармонізувати і досить часто призводять до конфліктів. Але теза, що держава, яка теж складається з інституцій, що мають свої інтереси, є гарним стратегом, не є очевидною. Протидія кризі 2007–2009 рр. з боку держав обмежилася переважно тим, що вони «завалили економіку грошима». Чи надовго цього вистачить, покажуть наступні кризи. Натомість інституційних перетворень, які б перевели соціально-економічний розвиток у нову якість, здійснено не було. Щоправда, Німеччина та Франція ініціювали перетворення у Євросоюзі (координація бюджетної політики, зближення соціального законодавства тощо). Але поки що це лише наміри. По-друге, дехто може спитати, а до чого тут ринок. Але ринок – це не лише економіка, це також інститути, репрезентовані

організаціями, зокрема тими, належність яких до громадянського суспільства безсумнівна – об'єднаннями роботодавців, працівників, споживачів тощо.

Непрямо про позицію заступника глави уряду щодо суб'єкта модернізації свідчить і його символічна інтерпретація соціального діалогу. Формулу «Успішна Україна» він визначає як «соціальний діалог плюс модернізація усєї країни» [6]. Тобто, соціальний діалог формально виводиться за межі модернізації.

Отже, підходи до політики модернізації, що містяться у зазначених текстах, мають спільні риси. Це стосується економічних реформ, провідної ролі держави у розробці та реалізації політики модернізації тощо. Але між ними є й суперечності, зокрема щодо філософії модернізації, співвідношення модернізації економіки та соціально-політичної сфери, відносин між державою та громадянським суспільством тощо. Цей висновок зроблений не для того, щоб протиставити функціонерів державної влади. А. Ключев, згідно з жорсткими правилами владної ієрархії, не міг дозволити собі висловлювати думки з питань, які входять до компетенції політичного лідера. І все ж навіть у рамках цього його тези мають світоглядний характер. Тому суперечності між підходами до політики модернізації мають теоретичний вимір.

Все вищесказане не означає автоматичних оцінок тієї чи іншої концепції. Зокрема, й позитивної оцінки там, де йдеться про взаємодію держави та громадянського суспільства, або негативної – де уявлення про цю взаємодію обмежені. У суспільстві в умовах стрімких змін є сфери, де потенціал суспільної самоорганізації обмежений, а тому обмежені й можливості співробітництва держави та суспільства*.

* Досить навести проблему об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, на створення яких влада орієнтує населення. Причини повільної реалізації цієї політики демонструє ситуація в Києві, де чимало будинків зведені багато десятиліть тому, а комунікації вичерпали ресурс. Необхідних коштів для їх реконструкції мешканці не мають. Тому розв'язання цієї проблеми неможливе на рівні суспільства. Коли влада, примушуючи до створення ОСББ, заявляє про готовність надати пільгові кредити для реконструкції, це схоже на скинення з себе відповідальності, щоб заробити на кредитуванні мешканців.

Концептуальні суперечності в сфері модернізації пояснюються місцем особи у системі влади. Відповідальні за стан економічного розвитку, пріоритетними вважають проблеми економічної модернізації. Ті ж, хто несе відповідальність за усі сфери суспільного життя, зокрема глава держави, змушені розглядати питання ширше, аналізувати проблеми економічної модернізації у взаємодії з іншими сферами суспільного життя.

З іншого боку, враховуючи, що здійснення влади значною мірою визначається політичними відносинами, положення й Послання, й статті першого віце-прем'єра слід розглядати як напрацювання політичних угруповань, які причетні до влади, а різні концептуальні підходи віддзеркалюють суперечності між ними.

Тому логічним є запитання, як концептуальні розбіжності здатні вплинути на політичні відносини у системі влади. У зв'язку з цим слід проаналізувати ще деякі положення Послання.

Оцінюючи якість кредитно-інвестиційної політики, Президент відзначає, що «за 2010 р. частка кредитів, наданих на інвестиційні цілі, зменшилася на 2,1 в. п. Тому відновлення кредитування скоріше консервувало чинні дисбаланси структури економіки, ніж сприяло її виходу із кризи на основі модернізації та оновлення основного капіталу» [1, с. 67]. Щодо залучення іноземних капіталів зазначено, що його «приріст ...спостерігався головним чином у фінансовому секторі... У технологічні види діяльності залучено найменші обсяги іноземних інвестицій» [1, с. 64]. Загалом «зовнішні кредитні потоки мають переважно споживчий, а не інвестиційний характер використання, що стосується і державних, і приватних запозичень» [1, с. 76]. У сфері регіональної соціально-економічної політики глава держави відзначає подальше посилення дисбалансів системного характеру, наслідком чого стало «погіршення ситуації у сфері соціально-трудова відносин, зниження якості людського капіталу» [1, с. 84].

Уже пізніше, 15 вересня 2011 р., на засіданні Ради регіонів, глава держави піддав критиці уряд та регіональні органи виконавчої влади, зокрема відзначаючи зменшення видатків на реалізацію Державної програми енергоефективності

тощо [11]. Але реалізація саме цієї програми, згідно зі статтею першого віце-прем'єра, належить до пріоритетів політики уряду [6].

До речі, експерти в сфері бюджетного процесу звернули увагу на те, що проектом закону про Держбюджет-2012 передбачено мало асигнувань на реалізацію програм енергозбереження, яку уряд називає ключовим пріоритетом (700 млн грн за статтею витрат на енергозбереження, ще 200 млн за статтею «облаштування багатоквартирних будинків сучасними засобами обліку і регулювання води та теплової енергії» та, теоретично, 503,9 млн грн асигнувань на видатки розвитку Держагентства з енергоефективності та енергозбереження), а також що у проекті не передбачені «механізми, що стимулюють домогосподарства до здійснення заходів з енергозбереження, хоча це теж доволі поширений інструмент і він активно використовуються багатьма країнами» [10].

Але справа в тому, що до витрат слід також віднести суму пільг, зокрема податкових, які надаються розробникам та імпортерам енергоефективного обладнання. Це цілком вкладається в рамки проголошеної орієнтації на державно-приватне партнерство. Але ці витрати стосуються лише великих промислових підприємств. Отже, в одному з ключових питань модернізації уряд орієнтується на взаємодію з громадянським суспільством, але обмежує його найбільш організованою на нинішній час соціальною групою (великим капіталом). Натомість задоволення інтересів інших груп намагається перекласти на саме суспільство (наприклад, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків), яке до цього не готове, а також на кредити міжнародних фінансових структур, проекти яких мають дуже обмежений простір дії. Хоча розраховуватися за ці кредити доведеться всьому населенню.

Отже, «економічний» (який представляє в нашому випадку перший віце-прем'єр) та більш широкий інституційний (Президент) підходи до модернізації спираються на різну соціальну базу. Це призводить до різних критеріїв оцінки модернізації, зокрема й в економічній сфері. Перші

оперують чіткими показниками динаміки ВВП, інфляції, обсягів бюджетних доходів та витрат, другі – критеріями якості економічного розвитку, реалістичності соціально-економічних прогнозів, якості людського капіталу тощо.

Чи здатні ці розбіжності призвести до конфліктів у системі влади? Скоріш за все в умовах економічного зростання цього не станеться, чому сприяють точки дотику зазначених концепцій (базовий характер економічної модернізації, провідна роль держави, низький рівень самоорганізації більшості соціальних груп), а також зростаючі ресурси, що використовуються різними групами великого капіталу. Але загострення кризових явищ може поставити під сумнів критерії, якими оперують прихильники «економічного» підходу.

Підсумовуючи, ми можемо зробити наступні висновки.

Між політичними угрупованнями в системі державної влади існують концептуальні суперечності з точки зору розуміння політики модернізації. Ці суперечності стосуються, зокрема, пріоритетів модернізації, механізмів її розробки та реалізації, ролі держави та суспільства. Ці розбіжності спираються на різну соціальну базу перетворень. Теоретичні розходження закладають підвалини для можливих політичних конфліктів. Але конфліктогенний вплив вони матимуть, вірогідно, в умовах фінансово-економічної кризи.

Можливі декілька сценаріїв розгортання та подолання цих конфліктів. Вони передбачають: перерозподіл центрів впливу всередині самої «партії влади»; спробу прихильників більш широкого інституційного підходу розширити політичний вплив за рахунок залучення до влади представників інших політичних груп, зокрема опозиційних; формування нової, більш радикальної, політичної опозиції. Не можна заперечувати й перетворення широкого соціального дискурсу модернізації на виключно символічний, який не здійснюватиме істотного впливу на конкретні заходи державної політики.

1. Янукович В. Ф. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України / В. Ф. Янукович. – К., 2011. – 416 с.

2. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Монографія / В. П. Горбатенко. – К.: Видавничий центр «Академія», 1999. – 240 с.

3. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні: Монографія / О. В. Новакова. – Луганськ: Вид-во СНУ імені Володимира Даля, 2006. – 216 с.

4. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні: Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / О. В. Новакова; НАН України. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – К., 2007. – 31 с.

5. Брустінов В. В. Модернізація системи влади і управління: чинники змін та розвитку: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / В. В. Брустінов; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2005. –17 с.

6. Ключев А. П. Формула української модернізації: взятися і зробити / А. П. Ключев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/articles/81765>.

7. Андрій Ключев назвав сім пріоритетів реформ і сім завдань влади у наступному році. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=171843&cat_id=38606.

8. Ключев А. П. Качество управления / А. П. Ключев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=172100&cat_id=47454.

9. Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». Внесений на розгляд Верховної Ради України 15 вересня 2011 р. Зареєстрований у секторі законопроектів під № 9000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41157.

10. Кушнірук Б. Держбюджет на 2012 рік – на жаль, нічого нового... / Б. Кушнірук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/ukr/detail/103662>.

11. Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів 15 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21206.html>.