

SUREC POLICY PAPER

Oleh Luksha

STRATEGIES AND BARRIERS FOR A SYSTEM REFORMS IN UKRAINE

Олег Лукша

СТРАТЕГІЇ І БАР'ЄРИ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ



Апріл 2011, Prešov – Užhorod / Квітень 2011, Пряшів – Ужгород

SUREC POLICY PAPER

Oleh Luksha

**STRATEGIES AND BARRIERS FOR A SYSTEM
REFORMS IN UKRAINE**

Олег Лукша

**СТРАТЕГІЇ І БАР'ЄРИ СИСТЕМНИХ
РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Олег Лукша

директор Міжнародного інституту людини і глобалістики «Ноосфера» (м. Ужгород), експерт Асоціації Агенцій регіонального розвитку України та Асоціації міст України, кандидат фізико-математичних наук, доцент Ужгородського національного університету

СТРАТЕГІЇ І БАР'ЄРИ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

На основі узагальнюючого аналізу бар'єрів суспільно-економічного розвитку, підсумків розпочатих з 2010 року реформ в Україні та досвіду системних реформ і децентралізації влади у Словаччині і Польщі, підсумовується: в Україні уже впродовж 20 років незалежності існує високий і незадоволений запит на системні реформи в усіх сферах суспільного життя, що становить серйозну загрозу подальшому національному розвитку держави; першочергове здійснення реформ по пріоритетному напрямку демократизації влади всіх рівнів, включаючи територіальну державну владу і місцеве самоврядування, спроможне стати «локомотивом» для реформ по іншим чотирьом пріоритетам пропонованих громадськістю начерків Стратегії системних реформ внаслідок прогнозованого максимального синергетичного ефекту; для реалізації справжніх системних реформ, що відповідають національним інтересам народу України, необхідна консолідація влади і всіх здорових суспільних сил країни, найперше – експертів неурядових, державних та наукових організацій, а також – мас-медіа.

Книга буде корисною як для розробників і реалізаторів реформ в Україні, так і для широкого загалу небайдужої частини українського суспільства, зокрема, активістів місцевого самоврядування, неурядових організацій та їх мереж, а також – для студентів університетів.

Зміст

Вступ

1. Суспільний запит на системні реформи в розрізі національних інтересів
2. Чи пройдена точка неповернення до керованої демократії восени 2004 року?
3. Стратегія реформ територіальної публічної влади з використанням східно-європейського досвіду.
4. Геополітична ситуація для України в контекстах сутності і без альтернативності реформ.
5. Концептуальні основи стратегії системних реформ в Україні.
6. Перший рік реформ (2010 – 2011 р.р.) в оцінках експертів і громадян України.

Висновки

Використані джерела інформації

Вступ

В українському соціумі ще з часу здобуття у 1991 році незалежності і утворення суверенної держави в суспільстві не знижується високий запит на глибокі і системні реформи у всіх сферах життя.

Впродовж уже 20 років у різні періоди трансформаційних змін від тоталітарного комуністичного режиму у складі СРСР – до незалежної держави, що задекларувала рух до європейської демократії і ринкової економіки, інститути української центральної влади фактично стримували розроблення і впровадження системних реформ, спрямованих на захист і вираження корінних інтересів основної частини населення, тобто національних інтересів. Це віддзеркалювало процеси, пов'язані з особливостями періоду перерозподілу сукупного національного багатства (періоду «дикого» накопичення капіталу) з різким розшаруванням суспільства на супербагатіїв із тісно зв'язаною з ними олігархічно-клановою владою українського типу – та іншу частину народу.

В цих умовах позитивом і стримуючими факторами від встановлення в Україні неорежиму автократії чи керованої демократії з участю олігархічно-кланових кіл стали, серед іншого, такі:

- жорстка конкуренція олігархів і створених та підтримуваних ними основних політичних партій між собою;
- позиція країн західної демократії, передовсім Європейського Союзу і США, які, з однієї сторони, виступають ринками збуту для підприємств багатьох українських олігархів, а з іншої, в геополітичному плані та з огляду на безпеку транзиту енергоносіїв через Україну, не зацікавлені у появі ще однієї політично нестабільної держави в центрі Європи;
- високі євроінтеграційні і демократичні цивілізаційні устремління українського народу та приклад постсоціалістичних східноєвропейських країн щодо реформ.

Кульмінаційним моментом незадоволених суспільних очікувань народу України в організації системи влади і реформах став масовий стихійний виступ у Києві та в багатьох інших містах під час президентських виборів 2004 року, що увійшов в історію як Помаранчева революція. Але очікування українцями наслідків Майдану у вигляді системних реформ під час президентства у 2005-2009 роках В.Ющенка не лише не справдилися, а й привели до глибокого суспільного розчарування. Втім, одним із позитивних результатів цього періоду втрачених можливостей стало те, що владні й опозиційні кола та неурядові організації ініціювали розроблення ряду масштабних всеукраїнських проектів програм реформ і модернізації країни з претензіями на статус національних. Це створило в суспільстві певні конкурентні програмні передумови для системних реформ.

Після перемоги на президентських виборах у 2010 році нова владна команда на чолі з Президентом України В. Януковичем задекларувала і почала здійснювати на практиці курс на комплексні реформи. Розробляючи і коригуючи ці реформи без широкого суспільного обговорення стратегічних намірів, дій і проміжних та довгострокових результатів, не залучаючи до цього процесу більш повно кращий інтелектуальний потенціал країни.

Впродовж уже першого року реформ стала очевидною необхідність найширшого громадського і експертного обговорення та узагальнення ходу реформ і порівняння з досвідом інших країн з питань: підготовки реформ на основі аналізу стартових суспільних умов; обґрунтування стратегії та оптимальної послідовності реформних кроків; застосування системного підходу для досягнення максимального синергетичного ефекту; інформаційно-роз'яснювального супроводу реформ та досягнення підтримки в суспільстві; уникнення підходів, які в результаті можуть привести до псевдо-реформ (не в національних інтересах) чи імітації реформ.

Концептуальному висвітленню зазначених питань з обґрунтуванням пріоритетності реформ у сфері організації територіальної публічної влади на основі формування ефективного і спроможного місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи і створення нової системи регіонального розвитку і присвячена ця студія.

1. Суспільний запит на системні реформи в розрізі національних інтересів

Високий суспільний запит на радикальні зміни на краще в усіх сферах життя активно формувався хвилею національного піднесення та ейфорії перших років здобуття Україною незалежності. Реальність 90-х років шокує і сьогодні. Погіршення рівня і якості життя, вагомі втрати економічного і кваліфікованого людського потенціалу, вихід за межі бідності мільйонів і мільйонів українців, застій у розвитку комунальної і житлової інфраструктури, занепад соціальної сфери, культури і моралі – все списувалось тодішньою владою на „кризові негаразди” перехідного періоду. Який от-от скінчиться і ми припливемо усією нацією до берега наших надій і сподівань – треба лише трохи набратися терпіння. Адже Україна на початку 90-х років за сукупним економічним і людським потенціалом входила до когорти найпотужніших країн Європи і світу.

Тим часом лідер червоного директорату Кучма Л.Д., який був обраний президентом у 1994 році на хвилі розчарувань людей від різкого погіршення умов

життя, паралельно з вибудовуванням власного режиму керованої демократії за рахунок безпрецедентних владних повноважень формував і умови для дбайливого зрощування своїх, українських великих і малих олігархів. В цей „перехідний період” до колишньої радянсько-партійної і комсомольської номенклатури, до червоних директорів і спритних „нових українців”, як за нинішніми мірками – за безцінь, й справді „переходить” у власність колосальна кількість промислових підприємств і об’єктів нерухомості в містах. „Перехідний період” для великих і навіть стратегічно важливих для країни економічних об’єктів у вигляді програм приватизації, як спостерігаємо, не закінчився й донині. Історики і політологи уже називають його періодом дикого накопичення капіталу. Дикого, очевидно, тому, що про стабільні правила гри, однакові для всіх, про рівні можливості для всіх, систему справедливих законів та навіть про неухильне дотримання чинних на той час законів у більшості випадків навіть не йшлося. Кримінальне за своєю сутністю накопичення багатств і капіталу потребувало більш-менш надійного захисту набутків та сталого притоку нових ресурсів збагачення. Бо ж апетити розгоралися й зупинитись на досягнутому було важко. Найкращим варіантом виглядало йти у владу або ж мати в ній постійне і надійне підставне представництво. Саме цими потребами, а не ідеологічним об’єднанням, обумовлене було створення багатьох нинішніх політичних партій.. Так формувалась українська клептократична і олігархічна система, аналогів якої у світі віднайти важко.

В цей же час справжній малий і середній бізнес з величезними потугами, в умовах неприхованого рекету корумпованих чиновників з чисельних державних контролюючих органів відвойовував своє право на існування. Позитивну роль зіграло свого часу утворення Державного комітету з регуляторної політики і підприємництва – державного органу з безпрецедентними завданнями захисту інтересів підприємців від свавілля інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Держава змушена була боротись сама з собою. Такими є українські реалії.

Для багатьох українців на межі століть підприємництво виявилось останньою надією отримати опору в житті, стати економічно незалежними від держави і прогнати свої сім’ї, не виїжджаючи за кордон. При цьому клас підприємництва, що масово народжувався в Україні, об’єктивно був зацікавлений в справедливому, прозорому і стабільному законодавстві, у відповідальній і відкритій владі. Саме тому підприємництво стало найбільш надійною і послідовною опорою майданів по всій країні у 2004 році.

І це не єдиний приклад гострої потреби у системних реформах. Зокрема, постійне зниження фінансової і законодавчо-нормативної спроможності місцевого самоврядування, стримування найнеобхідніших реформ, конфліктне

двовладдя з місцевими державними адміністраціями, жорстка централізація бюджетних ресурсів ведуть до занепаду комунальної інфраструктури і реального погіршення рівня і якості життя мешканців громад по всій Україні. А невирішеність земельної проблеми в інтересах простих громадян уже загрожує національній безпеці України.

Після кульмінації очікувань змін, обумовлених Майданом, впродовж 2005-2009 років в суспільстві сформувалось глибоке розчарування його практичними наслідками. Оскільки жодних вагомих, тим більше, системних реформ не проводилось, це ще більше загострило суспільний запит на них.

Як відповідь на незадоволений запит, саме у цей період з'являються ініційовані різними опонуючими одна одній політичними силами стратегії реформ, проекти і програми розвитку та модернізації країни. Звісно, вони підсилюються передвиборними PR-технологіями, не сходять зі шпальтів газет і журналів, обговорюються в інформаційних повідомленнях, інтерв'ю з політиками й на чисельних ток-шоу на телебаченні. І все це уже впродовж останніх кількох років змішується в одному киплячому інформаційному котлі з гарячими репортажами з віртуальних фронтів боротьби з глобальною фінансовою і економічною кризою.

В умовах посиленого інформаційного галасу українське суспільство якнайбільше повинно дізнатися не лише про значення понять „стратегія” і „стратегічний підхід”, „системні реформи” і „системний підхід та аналіз”. Набагато важливіше показати усім зацікавленим сторонам українського соціуму, наскільки повно, аналітично, методологічно та політологічно обґрунтовано застосовуються в Україні надзвичайно плідні й ефективні у світовій практиці підходи стратегічного управління і планування та системного аналізу. Адже мова йде про застосування їх на національному рівні – в практиці розроблення і реалізації системних реформ. Причому, що найбільш важливо – з безумовним врахуванням виключно національних інтересів громадян України. В цьому ключовому питанні криється можливість підступної підміни національних інтересів декларативними поняттями, лозунгами і формальними узгодженнями на зразок: державних інтересів; національної безпеки (в трактуванні будь-якого високопосадовця, далекого від проблеми); політичної і економічної стабільності в суспільстві (будь-якою ціною); суміщення виконавчої і президентської влади; подолання наслідків глобальної кризи; необхідності виконання передвиборної президентської програми; кроки у відповідь на чисельні „звернення громадськості” або ж „трудових колективів”; узгодження з якою-небудь політичною постановою Верховної Ради України чи рішенням парламентського профільного комітету та ін. Це ще далеко не всі варіанти „вагомих підстав” та „державницьких підходів”, здатних сприяти вихолощенню чи нівелюванню

національних інтересів при протягуванні будь-якого проекту закону, указу президента чи урядової постанови або ж розпорядження глави уряду. Тим більше – тих законодавчо-нормативних актів, які відіграватимуть визначальну роль у системних реформах.

Як вчасно забезпечити бочку меду національних інтересів від підступних ложок дьогтю в складному, багатоплановому і непрозорому процесі законотворчості і реформ? Безумовно, на основі об'єднання зусиль парламентської опозиції, яка потенційно має більше можливостей доступу до інформації, та експертного середовища неурядових організацій (НУО) і їх всеукраїнських мереж. І, безперечно, - з широким інформаційним супроводом будь-якого гострого питання прийняття реформного закону чи нормативного акта в незалежних медіа. За малим, залишається віднайти в Україні об'єднану і конструктивну опозицію та незалежні центральні медіа. Чи не звернутися по допомогу до тих же олігархів? Ситуація з медіа і опозицією – це не лише ще одна українська реалія. Це – ще один високий бар'єр для проведення системних реформ в розрізі національних інтересів. І рупор для тих, хто проводитиме реформи в інтересах олігархічних кланів.

А що власне являють собою національні інтереси? Чи є однакове розуміння і трактування їх владою, олігархами і громадянами? Недотримання повноти і сутності стратегічного і системного підходів, тим більше, відхід від врахування справжніх національних інтересів при спробах розробки і реалізації стратегій системних реформ фактично створює для них бар'єри, є штучним стримуванням чи профанацією реформ. Або ж служить не національним, а корпоративним інтересам чи олігархічним кланам.

Нині в Україні створилась така суспільно-політична ситуація, коли сектор неурядових, громадських організацій та його експертний потенціал спроможні об'єднаними зусиллями не лише відслідковувати відповідність пропонованих системних реформ власне ознакам системності і національним інтересам. Наявні інтелектуальні ресурси та громадянська позиція НУО дозволяють активно висувати свої концепції і стратегії системних реформ та пропонувати їх суспільним і владним інституціям для обговорення і впровадження. Час консолідації усіх здорових суспільних сил в Україні, здається, уже настав. Альтернативи цьому процесу просто не існує.

Спробуємо для наглядності в модельно-графічному варіанті представити: трансформацію колишньої тоталітарної держави через нинішній перехідний період (рис.1); можливі сценарії розвитку України в контексті поки-що неіснуючої Національної Стратегії розвитку (рис.2); головні напрямки та стартові бар'єри системних реформ в Україні з центральною роллю національних ін-

тересів (рис.3), де схематично показаний у вигляді «тіні» результат реалізації сценарію забезпечення олігархічно-кланових інтересів.

2. Чи пройдена точка неповернення до керованої демократії восени 2004 року?

Як експерти з багатьох НУО оцінюють розвиток незалежної України в розрізі істинних національних інтересів? Ось частковий підсумок висновків, зроблених ГО «Інститут національних інтересів».

За майже 20 років незалежності ми так і не стали об'єднаною політичною нацією – згуртованою спільнотою громадян, яка вмотивована і налаштована разом, у своїй державі рухатися до світлого майбутнього. Замість омріяної країни, що успішно розвивається, інтегруючись у світове співтовариство, маємо занедбані до критичної межі та неефективні і централізовані суспільно-владні інституції й конституційно-правові відносини, викривлені двовладдя і державними владними вертикалями совєцького типу в регіони. Тому й не дивно, що деградують економіка, освіта і культура, просторова інженерна інфраструктура та природне й урбаністичне середовище, не розвивається сфера публічних послуг, а метастази корупції пронизали увесь суспільний організм включно із судовою системою.

В цій похмурій картині головне тональне забарвлення надають всевладні олігархи і корумпована бюрократія. В регіонах верхівка територіальної влади керується з центру постійно ворогуючими за владу представниками українського олігархату – т.зв. „політичними елітами”. Нерідко олігархи і „політична еліта” – одні і ті же персони, особливо в регіонах. Для багатьох із них влада давно стала бізнесом. Клептократія по-українськи, очевидно, найбільш вдалий вихід для характеристики олігархів і бізнесменів у владі. Для них криза системи управління і судової системи, які паралізували нормальну життєдіяльність країни, якнайкраще формують ту каламуть, в якій добре ловиться і мала, і велика рибка відкотів, хабарів, держзамовлень, нерухомості і землі. Криза ж управління охопила усі рівні влади – як по вертикалі, так і по горизонталі, в центрі і в територіальних, державних структурах та місцевому самоврядуванні.

Цей короткий вступ без жодних коригувань міг би бути написаний ще у 2004 році напередодні Майдану. На жаль, як це часто буває в історії, народ – єдиний натхненник і творець майданів восени 2004 році по всій Україні, на хвилі ейфорії і довіри не зміг тоді запобігти бездумним рішенням і безладу, які продукувалися кон'юнктурними політиками. Дуже часто – під прикриттям спра-

ведливості і демократії, політичної стабільності та президентської „турботи” про „свою” націю. Незавершеність конституційної політичної реформи 2004 року, вихолощення громадянської сутності місцевого самоврядування через запровадження пропорційної системи виборів до місцевих рад, невмотивована відставка Уряду у 2005 році та паталогічні політичні ревності Президента Ющенка до экс-Прем’єр-міністра Юлії Тимошенко, відверте ігнорування ним своєї ж передвиборчої програми „Десять кроків назустріч людям” – це лише окремі штрихи постмайданного періоду.

Справдилися прогнози, що незавершеність політичної реформи стане найгіршим варіантом ще більшого, критичного спотворення системи центральної влади в Україні. Зокрема, приведе до прямих дисбалансів і суперечностей, які інститути центральної влади намагатимуться вирішувати шляхом неписаних норм, непублічних практик, позаінституційних взаємин та використання сумнівних і суб’єктивних принципів політичної доцільності.

В умовах незавершеності політичної реформи було обрано й нового Президента України В. Януковича. Тим часом, діюча на той час редакція Конституції України і надалі залишала широкі можливості для силового „перетягування” повноважень, не надаючи можливостей для їх правового розмежування.

Не слід забувати і першопричину та задум кучмівського режиму та його політичних поплічників напередодні президентських виборів 2004 року щодо конституційної реформи – будь-що послабити нову президентську владу та підпорядкувати її впливу олігархічно-кланових груп. Росії на той час також не вигідна була сильна президентська влада в Україні – про це відкрито тоді ж говорили експерти, ЗМІ та політики сусідньої держави. Єдине, що не змогли передбачати змовники конституційної реформи 2004 року – це спонтанний і масовий Майдан. В результаті після приходу у 2010 році до влади Президента В. Януковича через рішення Конституційного Суду країну було повернуто до дії старої конституції зразка 1996 року.

Не дивлячись на всі потуги і спотворення інформації, уже ніколи не вдасться заперечити, що у листопаді 2004 року на Майдані Незалежності, у м. Києві і в багатьох інших містах України відбувся масовий стихійний народний виступ. Він і досі зберігає потужний суспільний імпульс до формування сучасної української європейської нації-держави.

Більше того, в широких колах громадськості та свідомості мільйонів українців у листопаді-грудні 2004 року фактично стався остаточний стратегічний вибір на користь незалежності, свободи і демократії, проросли здорові зерна обґрунтованих національних амбіцій. Власне тодішні президентські вибори стали лише поштовхом до масового виявлення суспільного незадоволення. Як не

парадоксально, але саме під час Майдану зміцнилась соціальна і світоглядна основа для об'єднання країни, незалежно від мовних, національних культурно-ментальних чи релігійних відмінностей. І це – не дивлячись на відверто сепаратистські заклики щодо відділення Східних і Південних регіонів України, які лунали з вуст окремих політиків в кінці 2004 – на початку 2005 року.

Усвідомлення своєї громадянської і національної гідності для десятків мільйонів українців, яке настало після Майдану, сформувало високі рівні очікування позитивних змін та підвищені вимоги оцінок дій тих, хто претендував на роль лідерів та політичної еліти нації. Звісно, це були очікування справедливої і ефективної влади, реальних і практичних змін в усіх сферах суспільного життя, які б підняли рівень і якість життя кожного українця. Тому сміливо можна стверджувати про породжений Майданом суспільний запит на реформи і модернізацію нової якості. В експертних, неурядових і управлінських колах, у владі і в опозиції у 2005 році на повний голос заговорили про системні реформи. Згадали навіть про начерки окремих реформ, задуманих ще при президентах Кравчуку Л.М. та Кучмі Л.Д.

Те, що у 2005-2009 роках системних реформ в Україні не відбулося, уже факт зовсім недавньої історії. Факт, безперечно, прикрий.

Аналіз причин тривалого і успішного блокування і стримування реформ заслуговує окремого розгляду. З висвітленням особливої ролі Президента Ющенка В.А. та опозиції. Хоча їх потуги – це лише вершина айсберга, а справжні причини криються глибше і зародились ще за часів розвалу СРСР та здобуття Україною незалежності. Водночас, саме впливу Майдана слід завдячувати розробку всеукраїнських програм і стратегій реформ, які з'явилися у період 2005-2009 роки в середовищі політикуму і влади, і опозиції. А також – в окремих політичних групах та об'єднаннях неурядових організацій. Розробка базових концепцій і пакетів законопроектів реформ у різних суспільних сферах, хоч і повільно та некоординовано, але тривала в ряді міністерств і відомств. Ми ще повернемося до аналізу цього напрацьованого експертного потенціалу реформ.

Підтвердженням тому, що політики з учорашнім мисленням та олігархи були смертельно налякані Майданом, є не лише їх критично-негативне відношення до цієї події, а й настійливі намагання її дискредитації. У різних формах через підконтрольні медіа й досі здійснюється агресія у масову свідомість українців з тим, щоб нація не лише відмовилась від Майдану, а й засудила його. Дарма, бо Україна й справді не Росія, як свого часу відзначав навіть Кучма Л.Д. Пересічні ж громадяни насправді засуджують і критикують тих, хто не виправдав (часто – і не збирався виправдати) високі ідеали Майдану, а не саме явище.

Як відмічалось, саме під впливом Майдану в середовищі того політикуму, що не бажав публічно сприймати його позитивну роль, почали розроблятися проекти всеукраїнських стратегій системних реформ. З метою, принаймні, на декларативному рівні поєднати зміст пропонованих реформ з очікуваннями людей як на Сході, так і на Заході країни. Побіжно вирішуючи тим самим і завдання передвиборчих агітацій. Характерним прикладом такого проекту є представлена громадсько-політичним об'єднанням „Український Форум” амбіційна розробка під назвою – Національна стратегія розвитку „Україна – 2015”. Реальний статус цієї розробки на час завершення проекту ніяк не міг претендувати на ознаку „національна”. Втім, навіть це питання в Україні нормативно не врегульоване. Хоча цілком очевидно, що статус „національної стратегії розвитку” може мати лише програмний документ, який є результатом всенародного обговорення і консолідованого погодження суспільними силами та легітимізований рішенням одного з центральних конституційних органів влади – парламенту або Кабінету Міністрів (краще – обидвох органів).

На сьогодні в Україні все ще відкритим залишається по суті риторичне питання: «Чи є зміст після Майдану, як точки неповернення до керованої демократії кучмівського типу, блокувати, стримувати чи імітувати системні реформи або ж вперто проводити їх не з позицій національних інтересів, тобто, інтересів переважної більшості українців?»

В нинішніх умовах вкрай негативного синергізму глобальної і внутрінаціональної економічної і фінансової кризи ціна відповіді – незалежність і державність України.

3. Стратегія реформ територіальної публічної влади з використанням східноєвропейського досвіду

3.1. Необхідність стратегічного підходу

В Україні практично з перших років незалежності як у колах політиків і урядовців, так і серед експертів та в середовищі неурядових організацій точаться дискусії з приводу шляхів регіоналізації, здійснення децентралізації влади та проведення системних реформ в усіх сферах суспільного життя. І найперше – реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, які взаємопов'язані і складають фундамент системних реформ. Отже, новітній досвід постсоціалістичних європейських країн, які проводили подібні реформи і вже пройшли певний період їх випробування практикою територіальної публічної влади і управління, для нас безумовно становить інтерес.

Для України, як унітарної держави, досвід постсоціалістичних європейських країн у здійсненні політики регіоналізації і реформ представляє інтерес ще й через такі обставини:

- Постсоціалістичні країни теж є унітарними, і до періоду трансформацій та реформ в багатьох з них, як і в Україні, панувала система засилля централізованої держави в територіальному публічному управлінні, а в Словаччині і Чехії місцевого самоврядування фактично не було взагалі.
- Перші реформи після розпаду «табору соціалістичної співдружності» країн супроводжувались складними та притаманними індивідуальній національній специфіці розвитку кожної з держав процесами суспільних трансформацій: від планової – до ринкової економіки, від тоталітарного і заідеологізованого комуністичного режиму – до становлення громадянського і демократичного суспільства. Спільною рисою цих початкових трансформацій була відсутність системного підходу. Для України ця риса характерна і донині.

Загалом на початку 90-х років минулого століття і Україна, і більшість постсоціалістичних сусідніх країн Східної Європи мали близькі „стартові умови” та подібні риси суспільно-економічних відносин і систем публічного управління, що передували майбутнім глибоким суспільним трансформаціям.

Але навіть побіжний аналіз комплексу факторів, які характеризують рівень розвитку економіки, соціумів, суспільних відносин і навіть ментальних рис народів засвідчує, що для України впродовж усього ще короткого періоду незалежності досвід Польщі і Словаччини у побудові правової і демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством і ринковою економікою є найбільш близьким, цінним і корисним. Не дивно, що до досвіду реформаторства у Словаччині і Польщі за останні роки була посилено увага з боку експертів і фахівців урядових і неурядових організацій України. Логічно, що вивчення саме цього досвіду творчо використане і при розробленні в Мінрегіонбуді України концептуальних засад та пакету законопроектів здійснення базових реформ в Україні – реформи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Чому ці ретельно і якісно розроблені законопроекти «запізнилились» в Україні мінімум на 5-7 років та чому вони відтерміновані практично уже в завершеному вигляді – питання не стільки змісту, як стратегії здійснення системних реформ.

Нині можемо цілком впевнено стверджувати: суспільно-політичний досвід і практика здійснення системних реформ у Словаччині і Польщі не менш (якщо не більше) цінні і корисні для України, ніж сутність законодавчих новацій. Але з плином часу і цінність, і корисність цього досвіду знижуються. Як

внаслідок змінюваних зовнішніх геополітичних та глобальних факторів, так і внутрішніх суспільних змін та кризових явищ, що відбуваються в Україні. Тим не менше, певний набір спільних рис технологій словацьких і польських реформ дозволяє порівняти їх з підключенням „активного каталізатора” трансформацій, відносно яких є як високий суспільний запит, так і опір слабо інформованої частини суспільства та опозиції.

Забезпечення незворотності системних реформ шляхом введення в дію «активного каталізатора» - прийняття парламентом концепції реформ і першого пакету реформаторських законопроектів та активна і цілеспрямована роз'яснювальна і агітаційна робота із слабо інформованою частиною суспільства, в принципі, і складають основу успішної стратегії системних реформ. Саме такими рисами характеризувався цей процес реформування і в Словаччині, і в Польщі. Однак, на шляху від розробки стратегії реформи до її практичного втілення було немало бар'єрів.

3.2. Уроки реформування у Словаччині за останні 10-15 років

Процес реформування у Словаччині за період після 1989 року загалом характеризується як період масштабних суспільних, політичних та економічних змін. Словаччина стала самостійною і суверенною державою, почали реалізовуватись процеси її демократизації, переходу економіки до ринкових відносин. Здійснювані політичні і економічні структурні реформи принципово змінили характер і модель побудови держави. Саме це дозволило Словаччині здійснити з часом повну інтеграцію до євроатлантичних структур. Завдяки змінам після 1998 року у публічному управлінні та регіональній політиці країна перейшла до нової фази свого розвитку. З'явилися нові і розширились існуючі можливості, а словацька економіка до нинішньої глобальної фінансової кризи переживала унікальне піднесення.

Успішний розвиток реформаторської політики у Словаччині, однак, не є наслідком випадкового збігу обставин. Навпаки, він є результатом історичного протиборства різних тенденцій. У 1992 році незалежна республіка повністю відділилась від федерації Чеської та Словацької республік. Період 1993-1998 р.р. пройшов під знаком централізму, що мав тенденції переростання навіть до авторитаризму за часів Прем'єр-міністра В.Мечіара. Це зумовило не тільки наростання суспільно-політичної напруги всередині країни, але й певну міжнародну політичну ізоляцію Словаччини у зв'язку з відхиленням курсу на вступ до Європейського Союзу та НАТО. Економічне відставання Словаччини, внутрішня і зовнішня політика тодішньої урядової коаліції та її відхилення від принципів демократизації спричинило наростання опору громадянського суспільства у середині 90-х років, кульмінацією якого стали парламентські ви-

бори 1998 року. Після виборів опозиційні партії утворили нову, широку і демократичну коаліцію.

Період 1998-2002 р.р. можна назвати періодом надолужування євроінтеграційного відставання та економічної стабілізації. Вдалося зупинити спад економіки, відновити процеси демократизації, підійти до завершення розробки системних реформ. Не дивлячись на те, що в країні суттєво знизився рівень життя населення і був зафіксований найвищий у Європі рівень безробіття, в суспільстві у середовищі політикуму і соціуму велися гарячі дискусії щодо сутності і напрямків реформування та виходу з міжнародно-політичної ізоляції.

Результати наступних виборів у Словаччині в 2002 році виявилися теж загалом сприятливими уже для практичного здійснення задуманих системних реформ і реалізації стратегії децентралізації влади та всієї системи територіального публічного управління.

В період 2002-2006 р.р. із системним підходом були здійснені комплексні і глибокі реформи у сферах бюджету і фінансів, податкової і пенсійної систем, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і ринку праці, публічного управління (у т. ч. місцевого самоврядування та державного управління). Загалом за період здійснення децентралізації і системних реформ у Словаччині було прийнято близько 100 нових законів або змін до законів. А на місцевий або регіональний рівень місцевого самоврядування передано близько 400 повноважень і компетенцій, що раніше належали органам центральної або територіальної державної влади. При цьому передбачена Конституцією Словаччини, прийнятою Словацькою Національною Радою ще у вересні 1992 року, дворівнева система регіонального (8 самоврядних країв) та місцевого самоврядування (міста і села) набули повністю фінансово забезпечених повноважень і компетенцій для здійснення регіональної і місцевої політики та надання публічних послуг в інтересах громадян.

Стратегія і тактика проведення реформ у Словаччині для різних періодів ще зовсім недавньої історії та в умовах різних владних урядових коаліцій залишає широке поле для досліджень і аналізу, у т. ч. і з метою використання в Україні. Однак, головний урок словацького досвіду для України полягає у жорсткому збереженні основних принципів і сутності концепції децентралізації влади і системних реформ шляхом організації кампанії їх широкої підтримки громадськістю, мас-медіа і Асоціації міст та громад Словаччини і органів місцевого самоврядування.

Стратегічна успішність словацьких реформ у довготерміновому плані, фундаментом якої послужив європейський цивілізаційний вибір розвитку нації,

нині підтверджена тим, що у 2010 році команда реформаторів повернулась до влади (зокрема, це відомі політики як під час здійснення реформ, так і нині – Прем'єр міністр Іветта Радічова, Міністр закордонних справ Мікулаш Дзурінда та «батько» реформ словацької адміністративної системи, нині – глава адміністрації уряду та колишній уповноважений уряду щодо реформи державного управління і децентралізації Віктор Ніжнянскі).

3.3. Досвід реформування територіального врядування у Польщі

Після 1989 року територіальне самоврядування у Польщі на окремих адміністративних рівнях утворювалось поетапно. У 1990 році самоврядні органи були сформовані у 2383 гмінах (близький аналог українських громад). Перший базовий закон у цій сфері визначив рамкові умови функціонування гмінного самоврядування, а перші вибори до рад гмін були проведені уже у травні 1990 року. Гмінне самоврядування було не дуже досконалим, а фінансування проходило через трансфети з державного бюджету.

У 1993 р. окремим рішенням до закону про бюджет було ініційовано виконання пілотної програми, що мала на меті обґрунтування передачі гмінам додаткових повноважень. А в 1995 р. за результатами цієї програми уже був прийнятий новий закон щодо розширення громадських послуг, які надають гміни.

До початку 90-х років в польському суспільстві відбувалась дискусія щодо трьох рівнів територіального самоврядування – гмінів-повітів-регіонів. Як результат, у 1998 р. було утворено 308 повітів, 16 воєводств, а 65 гмін отримало статус на правах повіту. Таким чином була завершена друга стадія самоврядування, якою запроваджувалась трирівнева модель. При цьому найголовнішими концептуальними принципами функціонування територіального самоврядування в Польщі закріплювались принципи субсидіарності і легітимності.

Принцип легітимності означає, що територіальне самоврядування є частиною делегованої парламентом і конституцією публічної влади, і кожен рівень може діяти виключно в рамках повноважень і коштів, визначених законами. Принцип субсидіарності визначає можливість передачі на вищий рівень вдали тільки тих повноважень і функцій, які нижчий рівень виконати неспроможний і він сам приймає рішення відносно цього. Таким чином, перевага завжди віддається нижчим, ближчим до громади рівням влади.

Дуже важливо, що у Конституції Польської Республіки модель побудови територіальної організації влади спирається на тотожність одиниць основного адміністративного поділу держави і одиниць територіального самоврядування. Його практичним наслідком є те, що Рада Міністрів у територіальній системі

– воєводствах має своїх представників – воєводів, які представляють контролюючу інституцію і функцію держави.

Нині Польща має 16 воєводств, в яких функціонують обрані жителями ради – сейми, 314 повітів та 2 478 гмін. У польській системі територіального самоврядування гміна та повіти є одиницями місцевого самоврядування, натомість воєводства (з виборними органами – сеймами) є одиницями регіонального самоврядування.

Розподіл повноважень між цими одиницями спирається на принцип субсидіарності – повноваження і компетенції надаються тим одиницям, які за територією своєї діяльності спроможні найкраще ці повноваження і компетенції виконати. На цей принцип спирається і розмежування повноважень між державними (урядовими) адміністраціями, у т. ч. воєводств і підрозділів центральної виконавчої влади (Ради Міністрів), та органами територіального самоврядування – гмінами, повітами і воєводствами.

Польща, як і Словаччина, за останні 10-12 років суттєво покращила більшість макроекономічних показників свого розвитку, а також – рівень життя і добробуту населення практично у всіх гмінах, а відтак – сумарно у повітах і воєводствах. Успішна адміністративно-територіальна реформа дозволила активізувати саме гміни, повіти й воєводства і у розробці проектів розвитку інфраструктури, на які виділяють кошти із структурних фондів Європейського Союзу та бюджетів розвитку. Вкупі з інвестиційними комерційними проектами вони дозволили швидко змінити обличчя польських міст і сіл, транспортних магістралей та просторово-інженерної, виробничої та житлової інфраструктури. Польща неспізнано змінилася на краще і по рівню життя, і за просторовою інфраструктурою, і за рівнем публічних та комерційних послуг.

Нині експерти і аналітики знаходять немало огріхів та дрібних помилок у здійсненні реформ адміністративно-територіального устрою та системи територіального публічного управління Польщі. Однак, практично жоден з них не може заперечити того факту, що саме ці реформи послужили основою для децентралізації влади та проведення реформ в інших сферах суспільного життя, формування ефективної регіональної політики. А у підсумку – побудови сучасної, потужної і демократичної європейської держави, що динамічно розвивається, забезпечуючи своїм громадянам високий рівень життя.

3.4. Спільні риси стратегій і технологій успішних реформ

Досвід Словаччини і Польщі свідчить про те, що мінімально необхідними умовами для здійснення децентралізації влади і проведення системних реформ у країні, що перебуває на шляху трансформації до ринкової економіки, демо-

кратизації і побудови громадянського суспільства, є такі:

- наявність глибоко продуманої, зрозумілої і обґрунтованої концепції проведення системних реформ, що гармонізуються із консолідованою у суспільстві стратегією розвитку держави, а також – національною ідеєю;
- наявність передумов (можливо, навіть короткотривалих у часі), що характеризуються консенсусом політичних еліт і гілок центральної влади щодо необхідності і змісту системних реформ; при цьому реформаторам важливо віднайти свої «п'ять хвилин» впродовж терміну консенсусу для ініціювання прийняття незворотніх рішень на вищому рівні щодо системних реформ (дана умова заперечує лінійну „траєкторію” здійснення реформ);
- формування як групи інтелектуалів-експертів (розробників концепції) з легітимізацією їх інституційних повноважень на проведення реформ, так і системи широкої та ефективної підтримки системних реформ у суспільстві (регіональні еліти, місцеве самоврядування, малий і середній бізнес, громадські організації, мас-медіа і др.)

Як бачимо, в основу як концепції децентралізації влади і здійснення системних реформ, так і пакетів відповідних проектів законів має бути покладено першочергове проведення реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на основі принципів: субсидіарності; виключності і повноти компетенцій; повної законодавчо-нормативної, інституційної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги.

Стратегія регіоналізації та проведення регіональної політики в Україні повинна бути взаємопов'язана і взаємоузгоджена із концепцією децентралізації влади і системних реформ.

Нині в Україні ще не сформована консолідована усіма суспільними силами Національна стратегія розвитку держави, іде процес викристалізовування національної ідеї. По-різному розуміють і формулюють національні інтереси близькі до влади олігархічно-кланові кола та переважаюча інша частина українського народу, яка найбільше зацікавлена в децентралізації влади і системних реформах і є єдиним носієм та виразником національних інтересів.

Тим не менше, українське суспільство уже впритул підійшло до системних реформ, включаючи розробку концептуальних документів і пакету базових законопроектів.

На рис. 4 схемно представлені п'ять, на нашу думку, головних стратегій системних реформ в Україні в розрізі національних інтересів. Відповідно, в тіні показаний варіант імітації системних реформ за рахунок псевдостратегій

і псевдореформ в інтересах олігархічних кланів. Звісно, системні реформи територіальної публічної влади за визначенням відносяться до стратегії демократизації влади усіх рівнів.

4. Геополітична ситуація для України в контекстах сутності і безальтернативності реформ

Аксіомою є те, що жодна країна у нинішньому глобалізованому світі не може планувати і проводити системні реформи без аналізу геополітичних впливів та їх прогнозів. У свою чергу, геополітична ситуація у Європі і світі постійно змінюється під дією багатьох факторів – економічних, демографічних, соціо-екологічних, а також чинників політичної, фінансової, інформаційно-комунікаційної і культурної глобалізації.

Експерти з міжнародної політики і глобального розвитку часто по-різному оцінюють роль геополітичних впливів на розвиток України як держави у центрі Європи, що утворилась 20 років тому на теренах зруйнованого СРСР. Водночас, більшість експертів і фахівців мають близькі бачення і позицію з наступного:

1. Нинішня геополітична ситуація доволі сильно відрізняється у плані сприятливості реформам від тієї, яка була ще 10-15 років тому, коли східноєвропейські країни розробляли і впроваджували свої реформи – звісно, у бік погіршення.
2. Водночас, подальше зволікання або чергове відтермінування системних реформ критично нарощує виклики і загрози економічній і політичній незалежності України та її національній безпеці внаслідок зниження багатьох показників конкурентоспроможності країни та її регіонів.
3. Альтернативи системним реформам в Україні просто не існує. А несприятливі геополітичні фактори слід розглядати, з однієї сторони, з позиції їх нейтралізації чи зменшення впливу з допомогою тих же реформ. Проте, з іншої сторони, виникає внутрішня спокуса скористатись погіршенням геополітичної ситуації та критичним відставанням у проведенні реформ для прихованого здійснення псевдореформ в інтересах олігархічно-кланових груп та в руслі догоджання посиленню геополітичних устремлень Росії.

Що слід розуміти під псевдореформами?

Якщо коротко, то це ті законодавчо-нормативні і конституційні зміни, які потенційно чи на практиці здійснює державна влада, але які не відповідають національним інтересам населення країни. Отже, поняття реформи і псевдо-

реформи лежить у площинах сутності і змісту планованих і здійснюваних суспільних змін, які відповідають або не відповідають національним інтересам. Таким чином, суспільна увага має бути сфокусована не на самому факті проведення реформ, як це найчастіше представляють наближені до влади ЗМІ та владні політичні сили, а на їх сутності і змісті.

Логіка даного підходу диктує постановку ключового питання: А хто визначає відповідність сутності і змісту реформ національним інтересам? В країнах реального народовладдя і розвиненої демократії, звісно, це питання риторичне, бо відповідь на нього завжди однозначна: національні інтереси захищені працюючою системою правової держави і можливістю захисту і вираження цих інтересів у вигляді консолідованої суспільної позиції. Яка має багато каналів і способів доведення до влади - аж до всенародного референдуму. Це – у них, а що в Україні?

Безсумнівно, що саме відповідність чи невідповідність системних реформ в Україні національним інтересам могла становити головний стартовий бар'єр для їх здійснення по п'яти основним напрямкам реформ (рис.3):

- політична й інституційна організація держави;
- конкурентоспроможна економіка;
- соціальна сфера;
- громадянське суспільство і права людини;
- безпекова і зовнішня політика.

Могла становити, якби суспільству були доведені сутність і зміст пропонованих реформ. На цьому ж рис.3 «тінню» схемно представлені імовірні результати псевдореформ по цим же п'яти основним напрямкам:

- автократія або керована демократія;
- неконкурентоспроможна, тінізована і корумпована економіка;
- деградовані людський потенціал та інфраструктура;
- слабке і контрольоване громадянське суспільство з обмеженням прав людини;
- вразливий рівень безпеки і залежна зовнішня політика.

Заснований на кредиті певного народного довір'я до нової влади, а отже – в значній мірі безбар'єрний старт системних реформ (чи псевдореформ?) відбувся в Україні у 2010 році. Результати експертного моніторингу і оцінювання річного підсумку на початку 2011 року цього безбар'єрного старту наведемо нижче. Забігаючи наперед, відмітимо, що з багатьох напрямків і конкретних реформ ігнорування стартових бар'єрів між реформами і псевдореформами, що виразилось в непрозорій підготовці їх сутності і змісту, в результаті призвело до суспільного опору і протестних настроїв практично в усій країні. Звісно, немала доля суспільного опору викликана непопулярними заходами і виникаючими труднощами, які тимчасово супроводжують реформи в будь-якій країні.

І все ж, в експертному середовищі і широких суспільних колах виникає багато запитань як до стратегії (чи її відсутності), так і до сутності, змісту і тактики здійснюваних реформ та інформаційно-роз'яснювального супроводу їх проведення.

Аналізу геополітичної ситуації для України на рубежі першого і другого десятиліття XXI століття присвячено немало досліджень відомих державних (наприклад, Національний інститут стратегічних досліджень) та незалежних інституцій (наприклад, Український Центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова). Тому в цій роботі ми скористаємось лише найбільш узагальнюючими результатами цих досліджень.

Ось головні фактори, які визначають нинішню геополітичну ситуацію для України в контексті проведення системних реформ:

- висока динаміка глобалізаційних процесів;
- ослаблення міжнародно-договірної системи забезпечення глобальної безпеки та глобального балансу сил;
- світова фінансова і економічна криза, що розгорнулась наприкінці 2008 року; відповідно, пошук можливостей для «вигідних» масштабних зовнішніх запозичень – як приклад, через МВФ з виконанням його умов;
- нова актуалізація завдання захисту таких життєво важливих для України інтересів, як суверенітет і територіальна цілісність, національно-економічна і енергетична безпека, демократичний і конституційний лад, верховенство права, збереження повноцінного і рівноправного членства у міжнародному співтоваристві, безпека інформаційного і культурного простору;
- певні труднощі, зміни і трансформації у зовнішній політиці, які характерні нині для глобальних гравців світової політики: Європейського Союзу, Росії, США і Китаю та які в тій чи іншій мірі відображаються на геополітичній ситуації для України.
- позиціонування України в очах світової спільноти за такими ключовими характеристиками: перша країна у світі, що відмовилась від ядерного арсеналу; країна найбільшої техногенної екологічної катастрофи в історії людства – Чорнобиля; держава, що виробляє космічні ракетні двигуни і системи озброєнь; країна транзиту енергоносіїв і транспортного транзиту; потенційно одна з найкращих територій для ефективного землеробства і агропробудництва; країна з працездатним і миролюбним населенням, толерантним навіть до нездалої і неефективної влади; країна, в якій за 20 років після розпаду СРСР не відбулось жодного масштабного внутрішнього конфлікту або теракту з кровопролиттям чи жертвами серед населення, включаючи мирний перебіг Помаранчевої революції; країна, в якій з'явилося немало олігархів, що контролюють владу, а за багатьма світовими рейтингами розвитку вона скочується до рівня країн третього світу; держава, в якій влада,

судова система, правоохоронні органи і багато сфер суспільного життя пронизані тотальною корупцією; країна, з якої в пошуках заробітку своїх сімей чи реалізації своїх можливостей за кордон виїхали і виїжджають не менше 5 млн. громадян.

Міжнародна і внутрішня безпекова та геополітична ситуація, в якій опинилась Українська держава впродовж 2004-2011 р.р., загострює питання про цивілізаційний вибір України: європейський чи неоімперський. Цей вибір може стати визначальним чинником або деградації, або розвитку держави Україна як самостійного, дієздатного і конкурентоспроможного учасника міжнародних процесів у Європі та Євразії. Цей вибір ніхто за український народ не зробить. Принаймні, не має права його зробити. І цей вибір тісно пов'язаний із сутністю і змістом здійснюваних з 2010 року реформ.

В нинішній складній для України геополітичній ситуації і для суспільства, і для влади повинен спрацювати «інстинкт самозбереження», якщо він не притуплений або не приспаний прихованими і неприхованими антиукраїнськими (в розумінні Української держави) силами.

З позицій модельних підходів, які застосовуються до складних багатопараметричних систем зокрема у фізиці, Україна нині внаслідок реформ знаходиться у т.зв. «точці біфуркації», коли достатньо забезпечити введення ззовні лише незначних змін параметрів системи, щоб незворотно направити її по тій чи іншій, якісно відмінній одна від одної траєкторії розвитку. Отже, хто і в який спосіб та які зміни внесе у параметри системи «суспільство-влада» - в нинішній час може виявитись доленосним для України.

Грунтовний аналіз геополітичної ситуації для України з позицій нинішньої владної команди на чолі з Президентом В. Януковичем можна знайти в недавньому Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 року «Модернізація України – наш стратегічний вибір». Можливо, вперше у цьому об'ємному документі новою командою значно більш пильна увага приділена питанням стратегії розвитку держави і суспільства та обґрунтуванню важливості і необхідності реформ.

5.

5. Концептуальні основи стратегії системних реформ в Україні

Чи є на світі держава, яка б розпочала масштабні суспільні трансформації і зміни одночасно в багатьох сферах (те, що, зазвичай, може мати означення – системні реформи), не маючи на старті консолідованих у суспільстві концепцій, програми чи стратегії їх здійснення (з акцентом на «консолідованих у суспільстві»)? Хоча б з окремими елементами бачення, оптимізації і прогнозування наслідків таких трансформацій і змін у середньо- і довгостроковій перспективі та елементами системного підходу? Відповідь ствердна: такою державою була Україна у 2010 році.

Не вдаючись до критики і аналізу реформ в Україні, що в тій чи іншій формі проводять різні незалежні неурядові експертні організації (і це надзвичайно важливо як для суспільства, так і для влади), спробуємо аргументувати своє концептуальне бачення здійснення системних реформ.

По-перше, концепція, стратегія чи програма системних реформ – це документи суспільно-національного значення, які за змістом є виключно експертними, і лише за формою та способом суспільної легітимізації носять політико-правовий характер.

По-друге, подібні документи суспільно-національної ваги повинні мати якомога ширший рівень суспільного обговорення і схвалення із максимальним залученням до цього процесу НУО, бізнесових кіл, наукової та інтелектуальної еліти, мас-медіа і політичної опозиції. Власне, в цьому і полягає сутність суспільної консолідації та гармонізації інтересів усіх зацікавлених сторін. У свою чергу, це забезпечує зниження опору реформам тієї частини суспільства, яка буде незадоволена навіть тимчасовим погіршенням рівня і якості життя в результаті реформ.

По-третє, концепція стратегія чи програма системних реформ повинні обов'язково передбачати обґрунтування і розроблення таких складових: пріоритетні напрямки; оптимальна послідовність чи поєднання реформ у різних сферах задля досягнення синергетичного ефекту; ефективні механізми і «технології» здійснення реформ з урахуванням можливого створення та наділення повноваженнями реформних інституцій; широка і ефективна інформаційно-роз'яснювальна кампанія в суспільстві із залученням експертів і мас-медіа; оцінки і прогнози «соціальної ціни» та фінансових затрат на проведення реформ, а також – оцінки соціального і економічного ефекту від їх впровадження для визначених періодів розвитку держави.

По-четверте, розроблення будь-яких, навіть концептуальних начерків здійснення реформ повинно супроводжуватись SWOT-аналізом (включаючи й аналіз викликів і загроз) як для діагностики внутрішньої соціально-економічної ситуації, так і для врахування зовнішніх та геополітичних чинників.

По-п'яте, політична влада, яка розпочала справжні системні реформи, повинна використати всі можливі правові і законодавчі механізми для того, щоб забезпечити незворотний і поступальний хід реформ незалежно від політичної кон'юнктури та змін конфігурації політичних сил чи персоналій у владі в результаті виборів.

Наведені п'ять вимог до концепцій, стратегій чи програм справжніх системних реформ в більшій чи меншій мірі реалізовувались у східноєвропейських країнах, зокрема Польщі, Словаччині і Угорщині. Швидше за все, саме це дало для них у кінцевому підсумку успішний результат.

На рис. 4 наведені п'ять (на думку багатьох українських експертів, зокрема, коаліції НУО, що розробили проект «Модернізація України», цю думку поділяємо і ми) основних напрямків реформ, які разом складають об'єднану стратегію системних реформ. Отже, пріоритетними напрямками системних реформ, які відповідають національним інтересам, є:

- демократизація влади усіх рівнів, включаючи територіальну державну владу і місцеве самоврядування;
- побудова конкурентоспроможної та інноваційної економіки;
- досягнення соціальної справедливості і соціальної забезпеченості в українському суспільстві;
- забезпечення прав людини і формування громадянського суспільства;
- забезпечення відповідності зовнішньої і безпекової політики національним інтересам.

Відповідно на цьому ж рис. 4 у вигляді «тіней» показана ситуація у кожному з цих пріоритетних напрямків, якщо замість справжніх системних реформ проводити їх імітацію. В результаті матимемо псевдореформи, з допомогою яких може бути досягнуто результат, що протирічить національним інтересам:

- суспільство керованої демократії (або автократії в українському варіанті);
- економіка прихованого протекціонізму для крупного капіталу, економіка тінізації і корупції;
- несправедлива соціальна сфера з мінімізацією соціальних видатків;
- контрольоване громадянське суспільство з обмеженням прав людини;
- нівельовані національна незалежність і конкурентоспроможність України як держави.

Якщо далі аналізувати вимогу оптимальної послідовності та поєднання реформ для досягнення синергетичного ефекту (системний підхід), то не применшуючи стратегічного значення жодного із п'яти напрямків, на нашу думку, початком і локомотивом усіх інших реформ мали б стати реформи у сфері демократизації влад усіх рівнів, включаючи територіальне державне управління у формі місцевих державних адміністрацій (МДА) та органи місцевого самоврядування (ОМС).

При цьому, давно пропоновані засадничі сутність і зміст цих реформ повністю відповідають національним інтересам народу України: децентралізація влади у відповідність із принципами Європейської Хартії місцевого самоврядування та принципом субсидіарності; досягнення повної законодавчої і фінансової спроможності конституційно незалежного місцевого самоврядування; запровадження виконкомів районних і обласних рад з відповідною зміною функцій і ролі МДА та ліквідації двовладдя в районах і областях; здійснення ефективної адміністративно-територіальної реформи на принципах економізації діяльності ОМС відповідних рівнів та суттєвого підвищення якості всіх видів публічних послуг; створення нової законодавчої та інституційної основи державної підтримки регіонального розвитку з використанням кращого європейського досвіду (з інституційно-фінансовими інструментами – Агенціями та Фондами регіонального розвитку).

Згаданий блок системних реформ у сферах територіальної публічної влади та регіонального розвитку має цілий ряд незаперечних і вагомих переваг:

1. Основні політичні сили, включаючи нинішню владу і опозицію, впродовж багатьох років декларують сталу підтримку цим реформам (правда, в загальних рисах). Більше того, до прикладу, сама ідеологія утворення і діяльності нині владної Партії регіонів пов'язана з підтримкою процесів регіоналізації та децентралізації влади. Таки чином, у цьому питанні в суспільстві начебто давно існує консолідація «політичних еліт».
2. Від першого дня здобуття незалежності для України все ж головною і визначальною була і є криза системи управління, що проявляється у вкрай неефективній діяльності усіх рівнів державної влади та ОМС. При цьому адміністративна реформа у відриві від системної реформи територіальної публічної влади загалом апriorі неспроможна змінити ситуацію на краще. Тим більше, що вона не спрямовується нині на функціональні зміни органів центральної і територіальної державної влади.
3. У порівнянні з іншими напрямками, для реформи у сферах нової організації ефективної територіальної публічної влади та підтримки регіонального розвитку «ступінь готовності» був і є найвищим: повністю розроблені і погоджені на всіх владних рівнях та у всеукраїнських асоціаціях ОМС, найперше, в Асоціації міст України, ще у 2009 році законопроекти: «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій

- України», «Про місцеві державні адміністрації» (керівники групи розробників експерти найвищої кваліфікації Ткачук А.Ф. та Ганущак Ю.І.); у 2010 році повністю розроблені концептуальні основи нового законодавства щодо регіонального розвитку (керівник групи – висококваліфікований експерт з Асоціації Агенцій регіонального розвитку України Третяк Ю.І.).
4. Навіть побіжний аналіз показує: системні реформи по організації ефективного і спроможного місцевого самоврядування на всіх рівнях з правовим контролем держави через МДА та створення системи підтримки пріоритетних напрямків розвитку регіонів не лише наблизили б нашу країну до європейських стандартів розвиненої демократії, але й створили б добрі передумови для успіху в інших секторах реформ: конкурентоспроможна економіка; підвищення соціальних стандартів життя і соціальний захист; формування громадянського суспільства і забезпечення прав людини; підвищення рівня безпеки держави і кожного її громадянина.

Станом на квітень 2011 року, коли завершувалась ця робота, автори могли дізнатись з владних повідомлень оптимістичну інформацію лише щодо можливості реформ у сфері регіонального розвитку на основі згадуваної вище концепції. Правда, без гарантій її неспотворення. Тим не менше, ще є надія на те, що визначальна роль реформ місцевого самоврядування, територіальної державної влади та адміністративно-територіального устрою країни буде належним чином оцінена та взята на озброєння нинішньою владною командою. І що розроблені проекти реформ у цій сфері не перетворяться на їх імітацію шляхом вихолощення сутності і змісту інновацій.

На завершення цього розділу коротко охарактеризуємо наше модельне представлення переходу від погляду передумов сталого розвитку громади на основі трьохсекторальної взаємодії у трикутнику «влада-бізнес-громадськість» до погляду просторової тетраедричної координації з появою вершини «сукупний інтелект» (рис.5). В центрі тетраедра, що і як просторова фігура, і модель ближчий до дійсності, з'являється місце для людини і сім'ї – комірки громади. А на рис. 6 дана модель наглядно демонструє зміцнення основи «слабозв'язаного» тетраедра в результаті реформи системи територіальної публічної влади з передачею виконавчих повноважень від МДА до ОМС.

Певної наглядності ресурсній реалізації Національної Стратегії розвитку України на національних стратегій розвитку окремих галузей і суспільних сфер (здійснюються за допомогою відповідних пріоритетних напрямків системних реформ) надає піраміда стратегій і програм, показана на рис. 7. На жаль, ця піраміда за 20 років незалежності України так і не набула своєї вершини – Національної Стратегії розвитку. Між тим, більшість розвинених країн світу здійснювали свої системні реформи уже маючи консолідовану суспільством Національну стратегію розвитку.

6. Перший рік реформ (2010-2011 рр.) в оцінках експертів і громадян України

Розпочаті після перемоги на президентських виборах В.Януковича реформи з 2010 року стають предметом посиленої уваги суспільства і мас-медіа. І не в останню чергу тому, що влада сконцентрувала свою увагу на тих проблемних питаннях, які прямо зачіпають інтереси мільйонів українців: податкове і пенсійне законодавство, Трудовий і Житловий кодекси, житлово-комунальні тарифи, судова і адміністративна реформа, освіта і медицина, сприяння економічному зростанню. Як бачимо, на превеликий жаль, у цьому переліку не має реформ у сфері організації нової системи територіальної публічної влади (місцеве самоврядування та МДА) у пакеті із адміністративно-територіальною реформою. І для багатьох експертів цілком очевидно, що проведення таких реформ на засадах децентралізації, досягнення фінансової і законодавчої спроможності місцевого самоврядування у відповідність із Європейською Хартією місцевого самоврядування та ліквідацією фактичного двовладдя на рівні районів і областей (МДА і ОМС) прийшло б у протиріччя із практикою вибудовування міцної вертикалі виконавчої влади з Центру у регіони.

Чи це тимчасове відтермінування раніше підтримуваного Партією регіонів курсу на реформи в організації територіальної публічної влади у зв'язку з наближенням парламентських виборів, чи це й справді стратегічний вибір на користь зміцнення вертикалі державної влади та суттєвого послаблення місцевого самоврядування – покаже час.

На нашу думку, відтермінування уже підготовлених реформ нової організації територіальної публічної влади та адмінтерустрою країни (якщо не повна відмова від них) – це суттєва стратегічна помилка нової влади і втрачений шанс на перетворення саме цієї реформи у локомотив для реформ в інших суспільних сферах з високоімовірним синергетичним ефектом.

Втім, фактично одночасне започаткування радикальних реформ у податковому законодавстві, пенсійній сфері, медицині, освіті, державному апараті, судоустрої, житлово-комунальній сфері та економіці за дуже короткі терміни розроблення не могло не позначитись їх на якості та спроможності влади ефективно проводити реформи їх у життя. До того ж, в міністерствах і відомствах у 2010 р. відбулось уже традиційне для України «оновлення» не лише керівної, а й середньої ланки держслужбовців. Як відомо, саме середня ланка фахівців міністерств і відомств (керівники департаментів, управлінь і відділів) найчастіше є головними виконавцями інноваційних чи реформних нормативних документів та законопроектів, що потребують особливої якості. Власне, це і є питанням сутності і змісту реформ, які відповідають або не відповідають національним

інтересам. І воно, це питання, в принципі не може не бути обговорене та консолідоване у суспільстві.

Не варто забувати, що нова влада опікувалася не лише реформами, а, в більшій мірі, відновленням керованістю країною, яка було послаблена за часів конфронтаційної до Уряду політики колишнього Президента В.Ющенка. Проте, ключовим є питання – на що спрямовується ця керованість і чи забезпечена вона відповідним рівнем професійності кадрів.

Перший рік при владі команди під керівництвом Президента України В.Януковича пройшов під знаком започаткування масштабних реформ одночасно в багатьох сферах суспільного життя. Факт, сам по собі, позитивний. Якщо задекларовані нові реформи робляться для людей, то і наміри, і дії, і результати цих реформ у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі мають бути повністю відкритими для громадян. На жаль, цього не сталося. І це ще не все. Як показує аналіз чисельних публікацій і телепередач, спектр суб'єктивних оцінок реформ доволі широкий і в більшості своїй критичний. Щоб не йти в руслі емоційності і суб'єктивізму громадян чи опозиційних політиків (чого не уникнула жодна із східноєвропейських реформ), ми звернулись до вибірки оцінок експертів відомої і авторитетної в Україні та за рубежом незалежної неурядової організації – Українського Центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Окремий випуск свого журналу за березень 2011 р. ця експертно-дослідницька інституція так і назвала: «Перший рік діяльності нової влади: наміри, дії, результати (Аналітична доповідь Центру Разумкова)»:

Юрій Якименко, директор політико-правових програм Центру Разумкова:
«Перші кроки з реалізації проголошених реформ в економіці та соціальній сфері були здійснені без належного прорахування наслідків і мали негативний ефект».

Анатолій Рачок, генеральний директор Центру Разумкова:
«С підстави стверджувати, що в країні формується непрозора, закрита для громадськості система державного управління з ознаками авторитаризму. Відбувається гальмування демократичних процесів».

У вступі до Аналітичної доповіді йдеться:
«Якщо негативні тенденції в діях влади будуть посилюватися, то можуть виникнути серйозні загрози для розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, а саме: звуження демократичних прав і свобод громадян, подальша еволюція економічної політики в напрямі захисту інтересів крупного капіталу, маргіналізації європейського (і в цілому західного) вектора зовнішньої політики».

У розділі «Внутрішня політика» Аналітичної доповіді, в контексті аналізу викликів для нової влади у 2010 р., зауважено:

«...Існувала об'єктивна необхідність здійснення ряду реформ у внутрішньополітичній сфері (зокрема, адміністративної, судової, місцевого самоврядування та ін.), що передбачалось і міжнародними зобов'язаннями України».

Загалом відмічено: *«Нова владна команда надала досить значної уваги формуванню програмної основи своєї діяльності. Її програмні цілі, завдання та засоби їх реалізації були визначені, зокрема в таких документах, як Закон «Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік», Послання Президента України В.Януковича до українського народу від 3 червня 2010 року, Програма економічних реформ на 2011-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Програма економічних реформ). Не вдаючись до аналізу змісту цих документів, можна позитивно оцінити сам факт уваги нової влади до визначення програмних орієнтирів своїх дій. Водночас, її стратегічний документ – Програма економічних реформ, має сумнівний правовий статус, оскільки він не затверджений жодним нормативно-правовим актом. Ця ж обставина не дозволяє визначити конкретний суб'єкт відповідальності за її реалізацію».*

У висновках до розділу «Внутрішня політика» Аналітичної доповіді підсумовується:

«Позитивної оцінки заслуговує проголошення новою владою її програмних орієнтирів і цілей – програми реформ. До числа досягнень, з певними застереженнями, можна віднести започаткування адміністративної реформи, а також окремі заходи в рамках реформи системи судоустрою. Водночас, головні проблеми нової влади у внутрішньополітичній сфері пов'язані із засобами реалізації проголошених завдань.

...Розробка програми реформ, особливо в тих сферах, де очікувався негативний суспільний резонанс, здійснювалась непрозоро. За деякими напрямками (податкове законодавство, пенсійна реформа та ін.) влада намагалась приховати зміст непопулярних реформ, що планувала здійснити. Це викликає сумніви в реальних намірах реформаторів, обмежує суспільну підтримку їх дій.

Оскільки за своєю природою нова влада представляє інтереси великого бізнесу, то реформи не передбачають справедливого розподілу їх соціальної ціни між усіма суспільними верствами. Поглиблення соціальної несправедливості (в результаті першого року дій нової влади «бідні стали біднішими, багаті – багатішими») та намірів влади вдаватися до заходів, що погіршують ситуацію для більшості громадян (пенсійна реформа, Трудовий і Житловий кодекси), зумовлюють зростання в суспільстві протестних настроїв. Проблема несправедливого розподілу «тягаря реформ» може стати головним викликом для стабільності нової влади

...Масштаб і спрямування змін, що відбулися у внутрішньополітичній сфері протягом року, є достатніми для висновку щодо еволюції політичного режиму в Україні. Сподівання на консолідацію демократії під час перебування у влади «помаранчевої команди» не виправдалися. Водночас, за перший рік діяльності нової влади Україна ще не стала «контрольованою» чи «керованою» демократією, проте з'явилися помітні ознаки руху в цьому напрямку.

...На цей час політичний режим, що складується в Україні, можна охарактеризувати як «імітаційну демократію», за якої значна частина демократичних інститутів є такими за формою, проте не за змістом».

Володимир Фесенко, голова Центру прикладних політичних досліджень «Пента» в дискусії до Аналітичної доповіді відмітив як здобутки, так і прорахунки в технології здійснення та бар'єри для реформ:

«До здобутків першого року діяльності нової влади можна віднести ініціювання структурних соціально-економічних реформ. Більшість цих реформ (за цілями і напрямками) відповідають інтересам модернізації країни.

Проте вже початок реформаційного процесу, насамперед, події навколо Податкового кодексу, виявили серйозні проблеми і з сприйняттям реформ, і з їх змістом, та, особливо, з їх впровадженням.

...Є серйозна проблема з інформаційно-роз'яснювальним супроводженням реформ.

...Очевидними є проблеми із інституційним ланцюжком реформ – реформи розробляють в Адміністрації Президента, реалізують через Кабінет Міністрів і систему виконавчої влади. Неминуче виникають збої на «стиках» цього ланцюжка. Виникає і традиційна проблема – реформи мають впроваджувати достатньо консервативні чиновники, які не дуже зацікавлені у змінах.»

Якщо повернутись до аналізу ідеї визначальності реформ у сфері організації територіальної публічної влади для всієї Стратегії системних реформ в Україні (якої так і немає донині), то аналітичний підсумок ситуації, який не представлений достатньо повно в Аналітичній доповіді Центру Разумкова, здійснений одним із відомих експертів у цій сфері і основним учасником розробки вже згадуваного пакету законопроектів реформ місцевої влади і адмінтерустрою Юрієм Ганушаком у статті «НеРегіональна політика», Дзеркало тижня, №15 від 23 квітня 2011 року.

Як підсумовує експерт, державна політика у сфері місцевого самоврядування за останній рік не лише не просунулася в бік реформ і децентралізації влади, а навпаки – характеризується подальшою тотальною централізацією і суттєвим зниженням дієздатності громад і місцевих рад:

«Сам факт почастішання декларування намірів реформувати місцеве само-

врядування насторожує. У традиціях радянського лукавства посилена увага до якоїсь із сфер здебільшого закінчується для неї сумно.

...Стислий перелік «перемог держави» над самоврядуванням за останній рік:

...Віднині регулювання тарифів на комунальні послуги здійснюватиметься в центрі. Що це нонсенс, починає визнавати вже й уряд.

...Найбільшим ударом по місцевому самоврядуванню стало прийняття Податкового кодексу. Ліквідовано ринковий збір, який у багатьох містах становив істотну частину власних доходів. Слабкі перспективи залишаються і для єдиного податку після обмежень у сфері його застосування.

...Проблеми місцевого самоврядування не є пріоритетними для уряду, аби перейматись інтелектуальними розробками у сфері місцевого самоврядування. Свідчення цього – гротескний податок на нерухомість, з-під застосування якого виводиться понад 95% нерухомості.

...Черговим свідчення подальшої централізації фінансів стала ліквідація транспортного податку під приводом його заміни акцизом на паливо (збір з акцизу іде вже до державного бюджету – авт.).

...Великі надії поклалися на надання права органам місцевого самоврядування регулювати ставки з податку на землю.

...Загрозу практично ліквідації системи планування в забудові поселень через прийняття суто лобістського закону «Про містобудування» відвело лише вето Президента. Хоча і введений у дію варіант закону паралізує діяльність місцевого самоврядування.

...Слабкість місцевого самоврядування, паралізованого тотальною «партизацією», відчуває не тільки уряд, а й інші державні інституції, що прагнуть «застопити нічийну територію». Наприклад, Рахункова палата тепер посилено прагне контролювати місцеві бюджети.

... Влада втратила час, необхідний для підготовки реформ. Тому вони будуть замінені на їх імітацію. Симптоми цього уже з'являються. Адміністративна реформа зводиться до перетруски апарату. Створення системи управління регіональним розвитком за європейським зразком, як декларував президент, насправді перетворюється на «удосконалення управління». Реформування місцевого самоврядування теж рекламується, однак без конкретних обрисів. У бюджетній сфері довгострокове бюджетування підміняють плануванням. Єдине, про що боїться навіть згадувати влада – проведення територіальної реформи.

... Однак остаточну ліквідацію місцевого самоврядування поки-що відкладено. Центральній владі необхідні цапи-відбувайли, на яких можна було б повісити відповідальність за непопулярні, точніше – непрофесійні дії центральної влади».

Показовими є також результати соціологічних досліджень реформної діяльності нової влади серед населення, підсумок яких наведено в Аналітичній до-

повіді Центру Разумкова. Наведемо лише загальний висновок цих досліджень: *«Здобутки нової владної команди у відновленні дієздатності влади, формуванні владної вертикалі тощо не можуть переважити в очах громадян України відсутності ознак покращення їх реального життя. Під час соціологічного дослідження, проведеного в лютому 2011 року, більшість опитаних відзначили погіршення за перший рік нової влади ситуації фактично в усіх сферах суспільного життя, у країні загалом, а також – засвідчили зниження рівня добробуту їх родин. Не побачили громадяни й посилення боротьби з корупцією, більше того – саме правоохоронні та судові органи, покликані боротися з корупцією, вони вважають найбільш корумпованими серед владних інститутів.*

У цілому діяльність Президента В.Януковича громадяни оцінили у 2,7 бала за п'ятибальною шкалою (що дорівнює оцінці діяльності В.Ющенка наприкінці 2005 року), діяльність Уряду – у 2,5 бала. Повна підтримка дій Президента України знизилася з 41% у квітні 2010 року до 18% у лютому 2011 року; дій Уряду – з 29% до 11%; Парламенту – з 17% до 8%, відповідно. 58% громадян вважають, що події в Україні розвиваються в неправильному напрямі (проти 19% тих, хто має протилежну думку).

Порівняльний аналіз даних моніторингу громадської думки стосовно діяльності інститутів влади дозволяє стверджувати, що нова владна команда, як і її попередниця, виявилася нездатною ефективно використати кредит суспільної довіри для здійснення протягом року реформ, які б продемонстрували хоча б ознаки покращення ситуації у ближчому майбутньому. На цей час нова влада стрімко втрачає суспільну підтримку, що, крім іншого, дедалі більшою мірою ускладнюватиме здійснення задекларованих нею реформаторських кроків».

Як бачимо, висновки незалежних експертів та однієї з найвідоміших незалежних та неупереджених неурядових інституцій – Центру Разумкова щодо підсумку першого року реформ доволі невтішні. Водночас, на нашу думку, ще є можливості і шанси виправити і скоригувати хід реформ та направити їх у русло досягнення національних інтересів народу України.

Висновки

1. Найголовнішим і найвизначальнішим підсумком аналізу ситуації щодо Стратегії системних реформ в Україні є те, що подібного консолідованого владою і суспільством стратегічного програмного чи концептуального документа досі не розроблено і не прийнято, хоча на практиці, починаючи з 2010 року, в багатьох сферах суспільного життя розпочато і проводяться реформи. Це суттєво знижує підтримку і суспільну довіру до здійснюваних владою реформ у сенсі їх відповідності національним інтересам народу України.

2. Водночас, відсутність консолідованої Стратегії системних реформ автоматично означає неможливість у належному обсязі застосувати потужний методологічний арсенал технологій стратегічного управління та планування: розробки бачення майбутнього; діагностику поточного стану (SWOT-аналіз) з обґрунтуванням пріоритетних напрямків; оптимізацію послідовності чи поєднання реформ задля досягнення синергії; запровадження уповноважених реформних інституцій; здійснення соціально-економічних прогнозів оцінок і моніторингу реформ; проведення планомірної і скоординованої інформаційно-роз'яснювальної кампанії.
3. Для українських реформ досвід східноєвропейських країн-сусідів Словаччини і Польщі є найбільш корисним щодо прискорення розбудови правової і демократичної держави з розвиненими місцевим самоврядуванням, ринковою економікою і громадянським суспільством. Особливу цінність складають набір необхідних передумов та спільних рис технологій словацьких і польських реформ:
 - наявність глибоко продуманої, зрозумілої суспільству і обґрунтованої концепції чи стратегії (програми) проведення реформ, які б забезпечували їх системний характер;
 - досягнення хоча б у короткотривалому періоді суспільно-політичного консенсусу щодо сутності і змісту пропонованих реформ;
 - утворення уповноваженої інституції чи групи у складі інтелектуалів-експертів, що користуються високою довірою у суспільстві, для детального розроблення і здійснення реформ, а також запровадження системи для проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії серед населення для забезпечення суспільної підтримки реформ;
 - підготовка і прийняття парламентом концепції і такого першого пакету реформних законопроектів, які б забезпечували незворотність процесу системних реформ;
 - пріоритетність реформ у сфері побудови ефективної і спроможної територіальної влади на основі національних моделі і традицій місцевого самоврядування, а також – формування європейської моделі сталого регіонального розвитку.
4. Одним із шляхів швидкого і якісного розроблення суспільно-консолідованої Стратегії системних реформ в Україні є **комплексне і творче використання інформаційного та інноваційного інтелектуального напрацювання раніш розроблених програм розвитку та модернізації Української держави чи її окремих секторів та галузей, здійснені за останні роки різними владними і опозиційними політичними силами, державними структурами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та їх мережами і коаліціями, окремими**

громадськими і політичними діячами. Такий підхід дозволить не лише ефективно використати ідейно-інноваційний потенціал цих розробок і зацікавлених секторів суспільства, але й закласти міцні підвалини для реальної та практичної консолідації усіх суспільно-політичних сил країни на проведення справжніх системних реформ і тим самим – на забезпечення національних інтересів народу України.

5. На основі вищенаведеного підходу та аналізу різноманітних програм розвитку і модернізації держави здійснених НУО та їх мережами, владі для затвердження пропонується 5 пріоритетних напрямків Стратегії системних реформ в Україні:

- демократизація влади усіх рівнів, включаючи територіальну державну владу і місцеве самоврядування;
- побудова конкурентоспроможної та інноваційної економіки;
- досягнення соціальної справедливості і соціальної забезпеченості в українському суспільстві;
- забезпечення прав людини і формування громадянського суспільства;
- забезпечення відповідності зовнішньої і безпекової політики національним інтересам.

Пропоновані НУО та їх мережами пріоритетні напрямки реформ найбільш повно відповідають як національним інтересам народу України в нинішній період, так і критеріям досягнення максимального синергетичного ефекту.

6. Системний аналіз засвідчує, що вибір в якості початкового і визначального для реалізації пріоритету **«демократизація влади усіх рівнів, включаючи територіальну державну владу і місцеве самоврядування»**, в кінцевому підсумку здійснення системних реформ (навіть у варіанті незмінності нинішніх конституційних засад в Україні), дозволить:

- ліквідувати гостру невідповідність розвитку сучасних економічних ринкових відносин та існуючої неефективної системи і неефективних інститутів державної влади та місцевого самоврядування, що уже тривалий час гальмує розвиток Української держави;
- забезпечити не лише віртуальний розподіл фінансових ресурсів держави для виконання делегованих і власних повноважень місцевими радами, але й досягнути реальної просторової ефективної «роботи» цих бюджетних ресурсів в конкретних поселеннях і громадах з допомогою дієздатних і спроможних надавати якісні публічні послуги рад;
- досягнути ефектів зростання економічного і соціального розвитку громад на основі перевірених європейською практикою підходів здійснення реформ територіального устрою та інституційно-ресурсної підтримки державою регіонального розвитку (Агенції і Фонди регіонального розвитку);

- позитивно вплинути на інші 4 пріоритетні напрямки системних реформ з прогнозованим досягненням синергетичного ефекту (економіка; соціальна сфера; громадянське суспільство і права людини; безпекова і зовнішня політика).
7. Підсумки першого року реформ (2010-2011 рр.) за оцінками незалежних і визнаних експертів та даних неупереджених соціологічних досліджень загалом засвідчують тривогу і занепокоєння як фахівців, так і громадян щодо всього комплексу проблем і суспільних наслідків, пов'язаних із реформними змінами: від невідповідності, непередуманості і непрозорості намірів та хаотичності дій влади – до спричинення серйозних загроз для розвитку України як демократичної, соціальної і правової держави, еволюції економічної політики в напрямі захисту інтересів крупного капіталу та ознак руху через «імітаційну демократію» до «керованої демократії».

Експертами відмічаються також низький рівень залучення існуючих програмно-стратегічних документів та кращого інтелектуального і людського потенціалу НУО і науки до розроблення і здійснення реформ та слабо організована інформаційно-роз'яснювальна і дискусійна кампанія в суспільстві з відсутністю ефективного зворотного зв'язку.

8. В ситуації, в якій опинились українське суспільство і влада після першого року здійснення практичних реформних кроків в багатьох напрямках розбудови економічної, соціальної, внутрішньої і зовнішньої політики держави єдиним шансом вибратись із трясовини нової хвилі системної кризи є **об'єднання усіх суспільних сил країни – влади, опозиції, місцевого самоврядування, неурядових організацій, інтелектуальної еліти та соціально-відповідального бізнесу навколо ідеї розроблення і втілення в життя справжніх системних реформ**. Єдиним критерієм істинності і актуальності таких системних реформ повинна стати їх відповідність національним інтересам народу України.

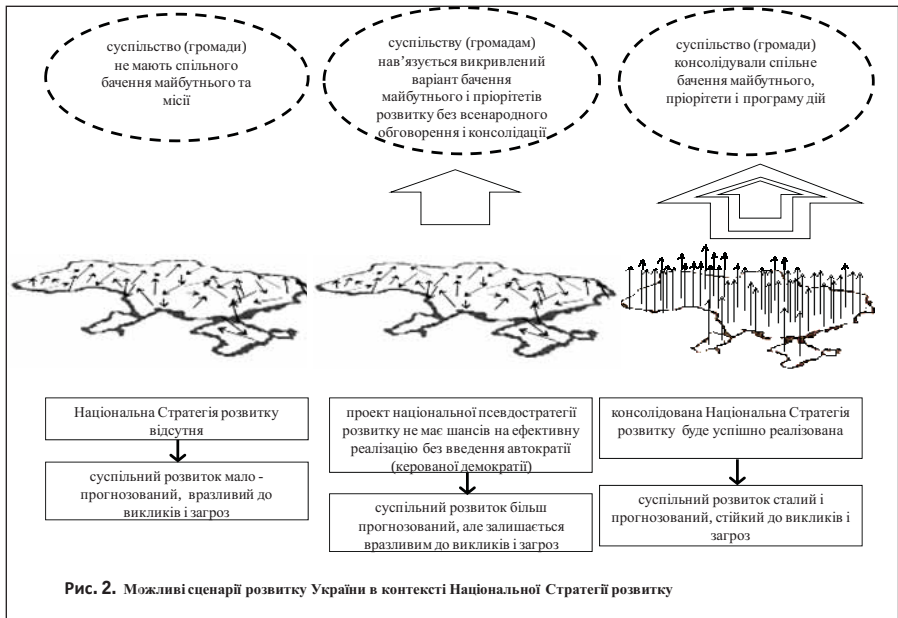
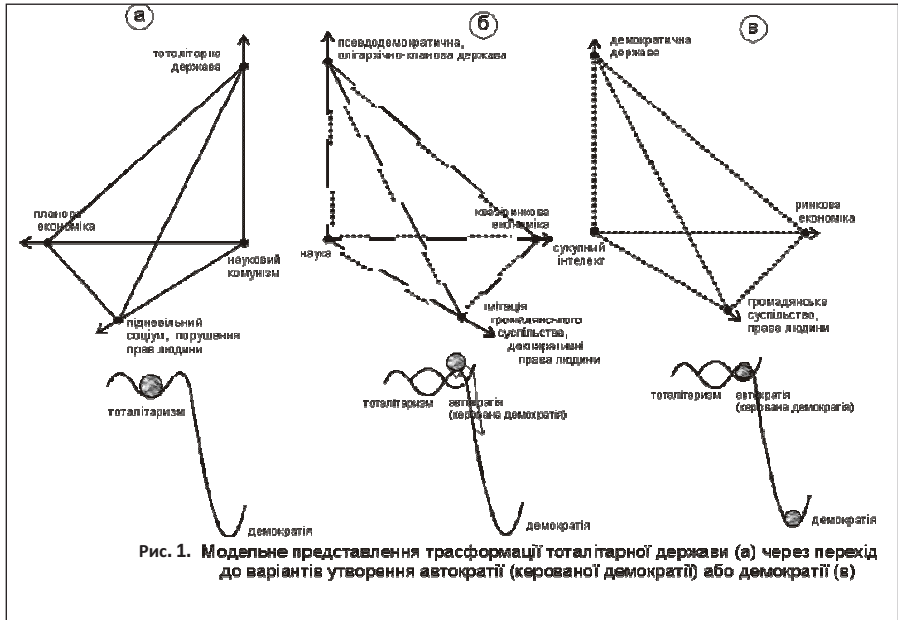
В Україні після 20 років незалежності нарешті може і повинна бути перервана тривала і суспільно небезпечна тенденція багатьох країн пострадянського простору, коли інститути центральної влади, попри декларації та імітації дій, виступають основними стримувачами і бар'єрами для здійснення відповідних національним інтересам - справжніх системних реформ у суспільстві, захищаючи цим самим інтереси олігархічно-кланових груп.

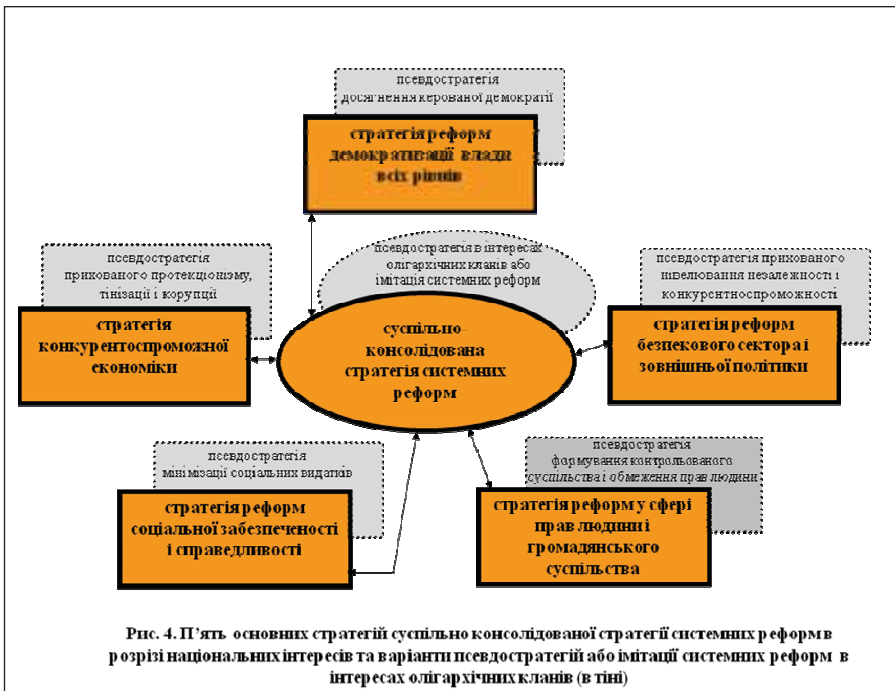
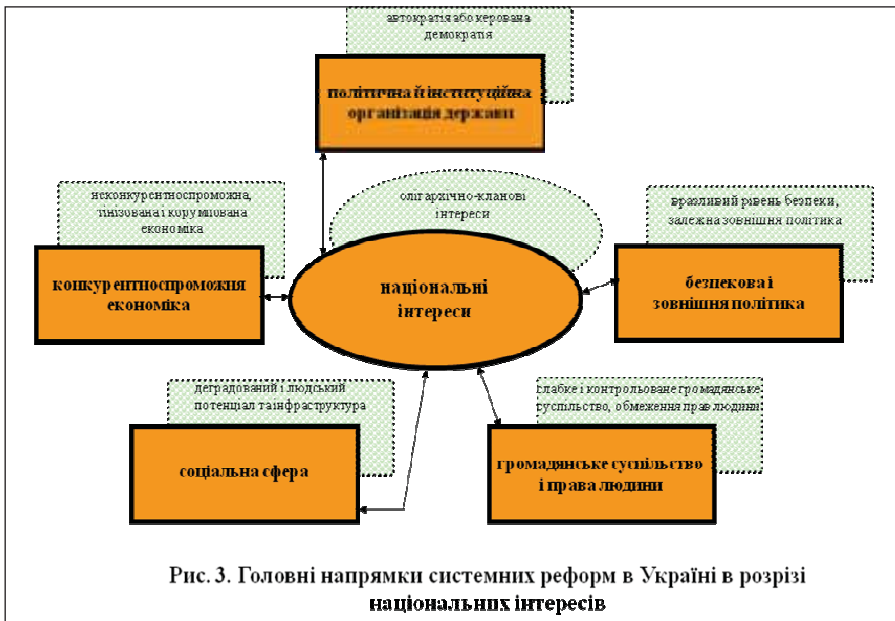
Використані джерела інформації

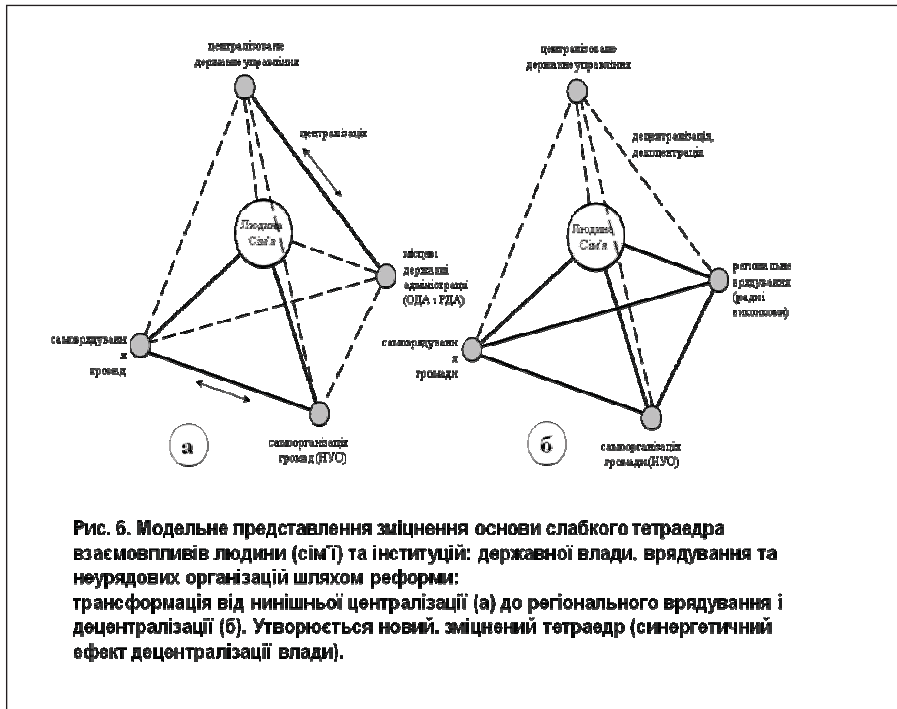
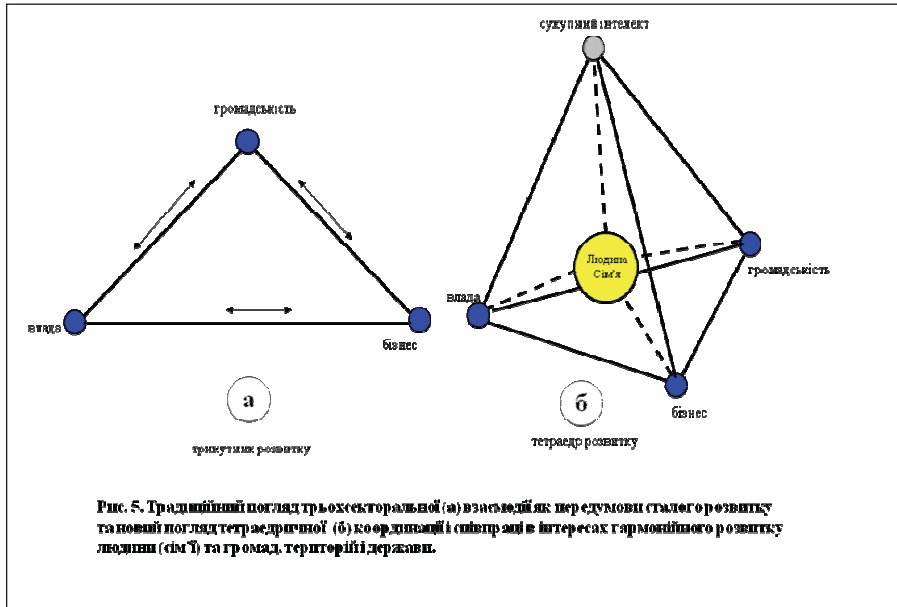
1. Глобалізація і безпека розвитку: Монографія/ О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін.; Наук. ред. О.Г. Білоруса – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
2. Програма економічних реформ на 2011-2014 р.р. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Сайт Президента України www.president.gov.ua
3. Послання Президента України В.Януковича до українського народу від 3 червня 2010 року. Сайт Президента України www.president.gov.ua
4. Щорічне послання Президента України В. Януковича до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 року «Модернізація України – наш стратегічний вибір». Сайт Президента України www.president.gov.ua
5. Національна стратегія розвитку «Український прорив: до справедливої і конкурентоспроможної країни». – К.: БІУТ, 2007. – 319 с.
6. Національна стратегія розвитку «Україна – 2015». – К.: ГПО «Український Форум», 2008. – 72 с.
7. Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення/Колект. збірник (За заг. ред.. І. Коліушко, І. Бураковський, О. Сушко, Є. Захаров, Є Бистрицький) – К.: Мережа підтримки реформ, 2009. – 120 с.
8. Тигипко С.Л. Украина: Проект развития. – К.: 2009. – 184 с.
9. Європейський вибір. Послання Президента України до Верховної Ради України. Концептуальні засади стратегії та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. – К.: 2002.
10. Інноваційна стратегія українських реформ/ Гальчинський А.С., Гесць В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П. – К.: Знання України, 2002 – 336 с.
11. Національна антикризова програма «Прагматичний вибір»/ Заряд. Єханурова Ю.І. – вид-во Київського націон. університету ім.. Т. Шевченка. – К.: 2010. – 69 с.
12. Україна в 2005-2009 р.р.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія/ За заг. ред.. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 655 с.
13. Дмитренко М.А. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції. Монографія. – К.: Знання України, 2008. – 544 с.
14. Ліпкан В.А. Національна безпека і національні інтереси України. – К.: КНТ, 2006 – 68 с.
15. Радухін Ю. Національні інтереси: проблемне поле України (1994 – 2004) в аспекті європейської ідентичності (на матеріалах періодики Заходу). – К.: Інститут історії України НАНУ. – Київ: Ідеалпринт, 2005. – 468 с.
16. Горбаченко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика. – К.: Генеза, 2006 – 400 с.
17. Українці і влада// Пертяк Ю. Самойленко В., Федів І. і ін.. автори публікацій в газеті «Сота Свободи» - Львів: «Лібра-ВР», 2007 – 142 с.

18. Згуровський М.З., Доброногов А.В., Померанцева Т.Н. Исследование социальных процессов на основе методологии системного анализа. – К.: Наукова думка, 1997. – 211 с.
19. Вовканич С.Й. Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. – Львів: вид-во ЛБА, 2001. – 540 с.
20. Мензур Ослон. Влада і процвітання. Подолання комуністичних і капіталістичних диктатур/ Пер. з анг. А. Іщенко. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 174 с.
21. Збігнев Бжезінський. Україна у геостратегічному контексті (перекл. з англ.). – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 102 с.
22. Мороз О. Наєнко Ю. Час інтелекту: сукупний український розум. – Л. Вид. дім «Панорама», 2002. – 96 с.
23. Мороз Осип. Думки, концепції, дії. – К.: Авокадо, 2005 – 140 с.
24. Україна в нас єдина: Матеріали засідань наукових секцій IV Всесвітнього форуму українців, 18-20 серпня 2006 р. у м. Києві/ Уклад. Павличко Д.В., Зуєв В.М., Коноплянко Л.М. – К.: Екопексервіс, 2006 – 294 с.
25. Помыткин А. Украинаофия: роман в двух книгах. Кн. 1. Система. – К.: Факт, 2008. – 416 с.
26. Невмержицький Э.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
27. Голубець М.А. Вступ до геосоціосистемології – Львів: Поллі, 2005. – 199 с.
28. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: Монографія / Власник О.С., Дерюгіна Т.В., Запатріна І.В. та ін.. За заг. ред. Куренка О.Ю., Запатріної І.В. – К.: Вид-во «ВІП», 2006. – 624 с.
29. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / Антонечко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін.. За заг. ред.: Кравченка В.В., Баймуратова М.О., Батанова О.В. – К.: Аттіка, 2007. – 864 с.
30. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. - Львів.:Літопис, 2001. – 375 с.
31. Мінливі обрії свободи (До 70-річчя Ігоря Бичка) // Філософсько-антропологічні студії, 2003. – К.: Стилос, 2005. – 267 с.
32. Поживанов М.О. Українські вектори місцевого самоврядування. – К.: Альтерпрес, 2004. – 368 с.
33. Поживанов М.О. Україна відкриває двері в тисячоліття. – К.: Альтерпрес, 2001. – 352 с.
34. Тостоухов А.В. Глобалізація. Влада. Еко-майбутнє. – К.: Вид-во Парапан, 2003. – 308 с.
35. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: Кол. монографія / Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвійшин О.Я. і ін.. – К.: Вид-во «Геопринт», 2007 – 366 с.

36. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та закони / Упор.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2005 - 192 с.
37. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / Інститут громадянського суспільства. За заг. ред. А. Ткачука. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – 116 с.
38. Перший рік діяльності нової влади: наміри, дії, результати (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона, № 3 (121) – 2011. – 78 с.
39. Черленяк І.І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: Монографія. – Ужгород.: Ліра, 2010. – 656 с.
40. Лукша О.В., Федів І.О. Місцеве самоврядування в Україні (посібник-порадник для депутатів місцевих місцевих рад) – Асоціація міст України. – Київ, 2010 – 116 с.
41. Ганущак Ю.І. НеРегіональна політика. Дзеркало тижня, в 15, від 23 квітня 2011 року.
42. Основні напрями державної політики у сфері розбудови дієздатних територіальних громад. – К.: Асоціація міст України. – 2006. – 23 с.
43. Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні. Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування. – Київ, 2006. – 38 с.









SUREC POLICY PAPER

Oleh Luksha

STRATEGIES AND BARRIERS FOR A SYSTEM REFORMS IN UKRAINE

Олег Лукша

СТРАТЕГІЇ І БАР'ЄРИ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ



April 2011, Prešov – Užhorod / Квітень 2011, Пряшів – Ужгород