

Етапи і перспективи системних реформ в Україні

Іван Бідзюра,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри політології

Національного аграрного університету

В Україні відбуваються глибокі системні реформи, у розвитку яких вже можна виокремити кілька етапів. Їх дослідженню присвячено чимало теоретичних праць таких вчених, як І. Бекешкіна, Є. Головаха, І. Лукінов, М. Михальченко, Ф. Рудич та інші [1] Як правило, в наукових дослідженнях цієї проблеми окреслюються три основні етапи реформування суспільства: зародження реформ, їхнє сучасне розгортання та перспективи розвитку. Однак кожен з цих етапів потребує з'ясування власної сутності, виявлення їх позитивних та негативних аспектів. Це і є метою дослідження, яке пропонується увазі читача.

Перший етап реформ в Україні, пов'язаний зі зламом попередньої економічної системи, розпочався з розв'язання суто економічних проблем. Практично їх було започатковано ще за часів Радянського Союзу, в роки перебудови. Дефіцит найнеобхідніших товарів та вимушена поява елементів нового механізму господарювання (госпрозрахунок) були ознакою не лише кризи соціалістичної економічної системи, але й початку її кінця.

Паралельно назріла й криза соціалістичної політичної системи. Наприкінці 80-х років було скасовано однопартійність. А привела до цього зростаюча тенденція до виходу з КПРС її членів. Якщо в Україні 1986 року партійні квитки здали лише 234 особи, 1987 – 380, то вже 1988 року – 1862 особи. На першому етапі XXVIII з'їзду Компартії України (червень 1990 року) відзначалося, що за п'ять місяців того року її залишило понад 28 тисяч чоловік. А за весь рік про своє небажання перебувати в Компартії заявила 250951 особа, тоді як вступило до неї лише 11446 осіб, а за 6 місяців 1991 року – відповідно 142940 і 12421 [2].

Як відзначає В. Литвин, тенденція втрати популярності Комуністичної

партії переросла у скасування статті Конституції щодо однопартійності і прийняття рішення про створення в СРСР інституту Президента. М. Горбачов, який став першим і останнім Президентом СРСР, очолював країну вже не як партійний лідер. 1990 року було проголошено також самостійність КПУ в складі КПРС. Ці тенденції в комуністичній партії посилювались заснуванням нових політичних утворень, насамперед Народного руху України за перебудову (1989 рік). Посилились тенденції зростання національної самосвідомості, про що свідчив не лише політичний, але і культурні процеси в країні

І все ж початок першого етапу українських системних реформ треба датувати 1991 роком у зв'язку з прийняттям низки важливих державних рішень. У політичній сфері ці рішення базувалися на результатах референдуму 17 березня 1991 року, коли переважна більшість громадян України (80,2 % з 31465 осіб, що голосували) підтримали прийняту попереднього року Декларацію про державний суверенітет України. На основі цього волевиявлення і у зв'язку з загостренням кризи державної влади в СРСР, 24 серпня 1991 року Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності України за майже одностайної підтримки як комуністичної більшості, так і демократичної меншості парламенту. В країні розпочалося реформування всієї політичної системи.

Ще 1990 року уряд республіки схвалив Комплексну програму основних напрямків розвитку української культури. Але саме зі здобуттям незалежності було прийнято низку значно важливіших законодавчих актів у цій сфері. Серед них слід виділити Закон України "Про освіту" (1991 рік). Було прийнято нові, демократичні державні стандарти в освітанській галузі: "Демократизація структури освіти забезпечує соціально-педагогічні умови створення достатнього простору для самореалізації особистості в навчанні, відхід від загальної стандартизації навчання, аналіз існуючого досвіду щодо створення реальних умов для самореалізації учнів, студентів, відхід від жорсткої уніфікації навчальних планів, включно і в школах різних типів" [3]. Наприкінці 1992 року на Першому з'їзді педагогічних працівників України було затверджено національну програму "Освіта (Україна ХХІ століття)". Її схвалили Кабінет Міністрів і Президент України. Концептуальні засади програми передбачали кардинальну реконструкцію всієї системи освіти, починаючи з дошкільного виховання і закінчуючи підвищенням кваліфікації дипломованих спеціалістів.

Назва національної програми не випадкова: з перших років ХХІ століття випускниками шкіл є молоді люди, які не знали іншої реальності, крім незалежної України. Як би вони не оцінювали цю реальність, але вони виховані в ній, отже у них сформовано відповідну систему цінностей.

Для оцінки специфіки цього етапу системних реформ варто звернути увагу на роботу Верховної Ради України, яка відображає основні тенденції

не лише в роботі органів влади, але й настрої в країні, зміни базових цінностей суспільства. З одного боку, Верховна Рада XII скликання брала активну участь у створенні основ для функціонування всіх державно-правових інституцій, умов для проведення демократичних реформ. Саме в період її роботи політичний плюралізм став реальністю в країні. За чотири роки було напрацьовано й ухвалено 402 закони, 1108 постанов нормативного характеру [4]. Водночас це був період глибокої економічної кризи. Депутатський корпус поміняв чотири уряди. Верховна Рада розглянула і ухвалила 7 програм виходу з економічної кризи, що цими урядами подавалися. Але жодна з них не була реалізована в повному обсязі.

Значною мірою кризові явища були пов'язані з радикальними змінами, що відбувалися в системі державного управління. Після заборони КПРС легітимна влада в країні фактично повністю перейшла до Верховної Ради – згідно з Конституцією, прийнятою ще 1978 року в Радянській Україні: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів”.

Водночас відповідальність “влади рад” за те, що відбувається в країні, була мінімальною як за радянських часів, так і в незалежній Україні. Паралельно з Верховною Радою великою фактичною владою був наділений Президент України. Після запровадження цієї посади на початку 90-х років, до Конституції було внесено доповнення: “Президент України є главою держави і главою виконавчої влади в Україні” [5]. Таке доповнення лише ускладнило відносини між Верховною Радою і Президентом як у правовому полі, так і в політичному процесі.

Така ситуація не могла не відбитися на ході системних реформ в Україні. Наростали процеси дезорганізації не лише в економіці, але й у політичному і соціальному вимірах суспільного життя. Для їх подолання необхідна була не тільки “невидима рука” ринкової економіки, про яку писав ще Адам Сміт. Не могло бути панацеєю і зростання національної самосвідомості, яка сама зазнавала серйозних випробувань внаслідок значного погіршення умов життя переважної більшості громадян. Нові культурні (в тому числі й освітні) процеси дають результати, хоча й надзвичайно важливі, але аж ніяк не відразу. Необхідний певний час для їх радикального впливу, щонайменше зміна одного покоління. І хоча на першому етапі системної реформи був період максимальних соціальних витрат держави (так, 1992 року загальні кошти на соціальний захист – пенсії, допомоги, субсидії та соціальні послуги – виділялись у розмірі понад 40 % від ВВП, або двох третин загальних державних витрат [6]), однак позитивний ефект від цього на загальному стані суспільства починає відчуватися лише зараз.

Тому значною мірою перехід до наступного, другого етапу системних

реформ розпочався під впливом саме політичних факторів. Його можна пов'язувати з конституційним вирішенням колізій у стосунках між законодавчою та виконавчою владою. До такого вирішення змогли прийти вже нові Президент та Верховна Рада України.

За непростих обставин, після майже п'ятирічного протистояння, у червні 1995 року Президент і Голова Верховної Ради України підписали Конституційний Договір, відповідно до якого тимчасово (на один рік) припинялась дія положень Конституції 1978 року, які суперечили угоді. На цей період обмежувалися повноваження парламенту та місцевих рад і розширювалися нормотворчі та адміністративні функції виконавчої влади. А через рік, знаменитої “конституційної ночі” з 27 на 28 червня 1996 року, було затверджено Основний Закон України.

У доповіді з нагоди першої річниці ухвалення Конституції Президент України Л. Кучма висвітлив найвагоміші наслідки введення її в дію: державне будівництво здійснюється в більш-менш визначених рамках, діяльність державних інститутів та відносин між ними введено у конституційне русло; у свідомості людей остаточно утвердилась ідея держави; народ перетворюється з об'єкта політики на вищий її суб'єкт, розширюється свобода дій у політиці та економіці; ми вийшли на новий вектор соціального поступу – від тоталітаризму до демократії, розвиваємося за умов багатоманітних форм господарювання та власності; набули прогнозованого характеру суспільно-політичні процеси, зруйновано ідеологічний фетишизм і закріплено політичний плюралізм; сформоване сприятливе міжнародне середовище для зміцнення безпеки держави та розв'язання внутрішніх проблем.

До важливих ознак цього етапу втілення системних реформ в Україні, крім подолання обвальних процесів в економіці та кризових явищ у політичному житті, варто додати певні, непомітні з першого погляду, але важливі зрушення в суспільному житті України. Йдеться про закріплення позицій місцевого самоврядування та перехід до центристських настроїв у Верховній Раді.

Перший процес розпочався ще на початку 90-х років введенням в дію Законів України “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” (1990 рік) і “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” (1992 рік). Якщо перший закон запроваджував нові принципи самоврядування, то другий започаткував формальне роздержавлення місцевих рад. Реальне ж розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (адміністраціями) було здійснено на основі нових Конституції і Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Місцеве самоврядування – важлива складова громадянського суспільства, а його становлення є необхідною передумовою стабілізації усього суспільного життя.

Іншою ознакою такої стабілізації стало зростання центристських настроїв у Верховній Раді України, пов'язане з ослабленням ролі лівих сил як у парламенті, так і в країні в цілому. Вибори народних депутатів України 2002 року привели до законодавчого органу влади переконливу більшість правих і центристських сил, процес становлення яких розпочався значно раніше. Короткий аналітичний огляд цього процесу подає, зокрема, В. Литвин [7].

Варто наголосити на таких особливостях цього процесу.

В суспільстві долається політичний радикалізм, на зміну ідеологічній і світоглядній революції приходить здоровий прагматизм та реформаторські настрої. Після концептуального визначення ("Куди йти?") починають домінувати процеси стратегічного визначення ("Як іти?").

Після подолання першого шоку і першої ейфорії настає час випробування нових сил. Пошуки цього етапу мають перехідний характер: стару систему вже в основному зруйновано, нова ще тільки починає будуватись. Однак саме в цей час закладаються підвалини подальших успіхів. Активно формуються регіональні еліти, активізується партійне будівництво: на зміну ідеологічно-популістським партіям, схильним до політичного радикалізму, приходять партії, які базуються на стабільних соціальних та економічних інтересах (нехай навіть на перших порах більше схожі на партії-"холдинги").

І якщо на парламентських виборах 1998 року зростання центристських сил ще не привело до радикальної зміни політичної структури Верховної Ради, то президентські вибори 1999 року показали втрату політичної привабливості радикальних ідеологій.

Новий, третій етап системних реформ в Україні розпочався 2002 року. Для збереження позитивних тенденцій необхідна відповідна державна політика. Звідси – першочергова увага до вирішення завдань якісного змісту, виправлення допущених деформацій, уникнути яких в умовах тривалої глибокої економічної кризи було неможливо.

Ключовими моментами політики, спрямованої на вирішення завдань нового порядку денного національних економічних реформ, на думку авторів монографії "Інноваційна стратегія українських реформ" [8], є:

³⁵₁₇ запровадження цілісної системи заходів, пов'язаних з відчутним поглибленням лібералізації всіх сфер економічної діяльності, формуванням ефективного конкурентного середовища, рішучим подоланням монополізму, виправленням глибоких деформацій економічної структури;

³⁵₁₇ виправлення нинішніх деформацій у відносинах власності, забезпечення політичної підтримки та надійного захисту прав приватної власності, інтересів ділових партнерів, інвесторів та кредиторів. Упродовж попереднього десятиріччя основні акценти робилися на відповідних кількісних перетвореннях. Нині, коли в економіці сформовано критичну

масу приватної власності, пріоритетними стають зусилля в напрямку її якісного вдосконалення;

³⁵₁₇ новий етап реформ та інших трансформаційних процесів суттєво ускладнюється тим, що, окрім розв'язання проблем модернізації вже утвореної ринкової інфраструктури, потрібно за будь-яку ціну перебороти відставання в технологічній сфері і, насамперед, розблокувати перехід до інноваційної моделі економічного зростання, розвитку високих, у тому числі інформаційних, технологій. Однією з визначальних складових такої політики має стати розробка та втілення широкомасштабної довгострокової стратегії розвитку освіти. “Нова економіка” – це, передусім, економіка знань, а тут наші резерви досить потужні;

³⁵₁₇ маємо необмежені можливості й у питаннях розвитку сільськогосподарського виробництва, перетворення агропромислового комплексу на високоефективний, експортоспроможний сектор економіки;

³⁵₁₇ найважливішими пріоритетами соціальної політики мають стати: відчутне обмеження бідності й одночасне здійснення активної державної політики доходів, метою якої є якнайшвидше подолання існуючого нині штучного заниження вартості робочої сили, підвищення її конкурентоспроможності та купівельної спроможності громадян. Необхідно проводити пенсійну реформу на рівні сучасних світових стандартів, а це можливо лише в контексті розв'язання попередньої проблеми – суттєвого зростання заробітної платні та реальних доходів населення;

³⁵₁₇ має залишатися максимально жорсткою грошова та бюджетна політика. Держава поки що не має і найближчим часом не матиме достатніх фінансових ресурсів для вирішення в повному обсязі нагромаджених за роки економічної кризи проблем, у тому числі й у соціальній сфері. Для цього потрібен час. Інфляційного шляху фінансування соціальних програм ніхто не допустить. А це означає, що вирішити нагальні проблеми економічного та соціального розвитку можна лише поступово.

Такими, на думку провідних аналітиків, є ключові моменти, на базі яких може розбудовуватися економічна стратегія наступного десятиріччя – стратегія українських “реформ другого покоління”.

На нашу думку, такі якісні економічні зрушення не лише необхідні, але й цілком можливі, адже, як зазначалося вище, в Україні досить успішно реалізується розбудова нових суспільних інститутів, які й можуть виступити основою для здійснення економічних реформ. Мова передусім про інститути громадянського суспільства.

У соціалістичній системі держава була гарантом задоволення спільних потреб, завдяки чому суспільство ототожнювалося з державою. Тому системи інститутів, які б діяли незалежно від держави, не існувало або вони були пригнічені. А оскільки саме через незалежні інститути самореалізуються інтереси людей, то громадянського суспільства як

такого не існувало й питання його формування та розвитку навіть не ставилося. З виходженням у перехідний період, на думку авторів монографії “Інноваційна стратегія українських реформ” [9], ситуація принципово змінилася, бо розпочався процес нагромадження приватної власності на корпоративних засадах з активною участю держави як його співучасника через пряму або опосередковану участь в ньому державних службовців. Це означає, що держава від однієї крайності перейшла до іншої, нехтуючи розвитком складових, за допомогою яких і мав розпочатися пошук актуальних співвідношень між нею та громадянським суспільством. Як вже ілюструвалося на прикладі розгортання органів самоврядування, цей процес все ж відбувається, тому не можна погодитися з невтішною оцінкою ситуації авторами “Інноваційної стратегії українських реформ”.

Нова держава та її інститути покликані прискорити процес формування громадянських інститутів [10]. Ці інститути мають відображати інтереси, що відповідають суспільним цінностям, притаманним конкретній країні, та узгоджуються із загальнолюдськими цінностями. Держава має бути зацікавленою у становленні саме таких інститутів, тому що в індустріальній і особливо постіндустріальній фазі розвитку прогрес можливий лише тоді, коли суспільству притаманні висока культура, мораль, належний рівень освіти, коли саме суспільство потребує їх високого розвитку. За таких умов відбувається руйнування замкнутості, властивої докапіталістичним формам та корпоративному капіталізму.

Варто у зв'язку з цим згадати класика світової політичної думки К. Поппера, який у праці “Відкрите суспільство та його вороги” [11] відзначав, що здійснення будь-яких реформ чуже радикалізмові, який, як правило, маскує консервативні позиції. Передумовою успішних реформ, як вважав К. Поппер, а тим більше системних реформ, як вважаємо ми, є відкритість суспільства, тобто готовність його громадян до відповідального і творчого ставлення до вдосконалення існуючих соціальних інститутів. Тому системна реформа – не лише результат зусиль владних органів, але й процес самоорганізації всього суспільства, який охоплює всіх його членів.

Література:

1. Див.: **Бекешкіна І. Е.** Демократичний процес в Україні // Політичний портрет України. Бюлетень фонду „Демократичні ініціативи”. - 2001. - № 23. - С. 4 - 13; **Головаха Є. І.** Економічні реформи і масова свідомість в Україні // Моніторинг економіки України. -2000. - № 3 (46). - С. 8 - 17; **Лукінов І. І.** Економічні трансформації (наприкінці ХХ сторіччя).-К., 1997; **Михальченко М., Дашутін Г.** Український експеримент на терезах гуманізму. - К.: Парламент. вид-во, 2001; Проблеми та перспективи української реформації.-К., 2001; Україна: утвердження незалежної

держави (1991-2001).-К., 2001.

2. **Литвин В. М.** Суспільно-політичне життя // Україна: утвердження незалежної держави (1991-2001). -К.: Альтернативи, 2001. - С. 153.

3. Див. **Даниленко В. М., Новохатько Л. М., Тронько П. Т.** Розвиток освіти // Україна: утвердження незалежної держави (1991-2001). - К.: Альтернативи, 2001. - С. 426 - 427.

4. Див. **Литвин В. М.** Суспільно-політичне життя // Україна: утвердження незалежної держави (1991-2001). -К.: Альтернативи, 2001. - С. 179.

5. Там само.- С. 177.

6. Див. Україна: соціальна сфера у перехідний період. Аналіз Світового банку. - К.: Основи, 1994. - С. 5.

7. Див. **Литвин В. М.** Суспільно-політичне життя // Україна: утвердження незалежної держави (1991 - 2001). -К.: Альтернативи, 2001. - С. 181 - 184, 191 - 201.

8. Див. **Гальчинський А., Гесць В., Кінах А., Семиноженко В.** Інноваційна стратегія українських реформ. -К. Знання, 2002. - С. 91 - 92.

9. Див. там само. - С. 256 - 257.

10. Досить лише згадати палку дискусію в пресі, пов'язану з публікацією В. Литвина щодо громадянського суспільства в газеті "Факты" 26 січня 2002 року.

11. Див. **Поппер К.** Відкрите суспільство та його вороги: В 2-х т. - К.: Основи, 1995.