

УДК 323.2.001.76: 316.256.001.76
(477)

Валевський Олексій Леонідович,
доктор наук з державного управління,
провідний науковий співробітник, Націо-
нальний інститут стратегічних дослі-
джень.

Валевский Алексей Леонидович,
доктор наук по государственному управ-
лению, ведущий научный сотрудник, На-
циональный институт стратегических
исследований.

Alexei Leonidovich Walewski,
Doctor of Science in Public Administration,
Senior Researcher, National Institute for
Strategic Studies.



ПІДСУМКИ 25 РОКІВ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ ВИМІРІ (АРХЕТИПНИЙ ПІДХІД)

Анотація. Аналізуються підсумки реалізації реформ в Україні в інституційному вимірі. Розкривається зміст інституційної культурної пастки, яка стала однією з причин деструкції реформ з позиції архетипного підходу. Розглядаються причини невдач реформ з точки зору архетипового підходу. Доводиться необхідність врахування соціокультурних чинників у формуванні та реалізації державної політики реформ.

Ключові слова: реформи в Україні, державна політика реформ, модернізація, архетипний підхід, культурна політика.

РЕЗУЛЬТАТЫ 25 ЛЕТ УКРАИНСКИХ РЕФОРМ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ (АРХЕТИПНЫЙ ПОДХОД)

Аннотация. Анализируются итоги реализации реформ в Украине в институциональном измерении. Раскрывается содержание институциональной культурной ловушки, ставшей одной из причин деструкции реформ с позиции архетипного подхода. Рассматриваются причины неудач реформ в

Україне з точки зору архетипного підходу. Доказується необхідність урахування соціокультурних факторів в формуванні та реалізації державної політики реформ.

Ключевые слова: реформи в Україні, державна політика реформ, модернізація, архетипний підхід, культурна політика.

RESULTS 25 YEARS OLD UKRAINIAN REFORMS IN THE INSTITUTIONAL DIMENSION (ARCHETYPICAL APPROACH)

Abstract. Analyzes the results of the implementation of reforms in Ukraine in the institutional dimension. The content of the institutional cultural trap that has become one of the causes of destruction of reform. Analyzes the causes of the failure of reforms in Ukraine terms of archetypal approach. The necessity of taking into account socio-cultural factors in the formation and implementation of state policy reforms.

Keywords: reform in Ukraine, public policy reform, modernization, archetypal approach, cultural policy.

Постановка проблеми. У 2016 р. виповнюється “кругла дата” – 25-та річниця незалежності України, коли внаслідок розпаду СРСР на карті світу виникла нова держава. Ця дата – нагода для підбиття підсумків і осмислення помилок державного будівництва, яких, очевидно, було чимало. А головне – нагода для аналізу сьогоденних проблем, пов’язаних із необхідністю реалізації масштабних реформ у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування політики реформ та їх запровадження завжди перебували у полі зору українських дослідників. Із величезного обсягу публікацій на цю тему варто вказати авторів, які намагалися дати системний аналіз соціально-економічних перетворень. Це, зокрема, праці А. Гальчинського, О. Власюка, В. Симоненка, В. Геєца, Е. Лібанової, Є. Головахи, Є. Афоніна, С. Кораблі-

на, В. Шульги. Слід також відмітити зарубіжних вчених, які досліджували процеси глобальних соціально-економічних трансформацій. Це, зокрема, В. Полтерович, Дж. Стігліц, Д. Перкінс, Дж. Сакс. Особливо необхідно звернути увагу на книгу Е. Райнерта “Як багаті країни стали багатими, і чому бідні країни залишаються бідними”. Інтелектуальний досвід цього економічного бестселера має стати методологічною основою для українських реформаторів.

Водночас проблеми методології соціально-економічних реформ залишаються здебільшого поза увагою українських дослідників та політиків. На жаль, домінує точка зору, що для успішних реформ цілком достатньо скопіювати їх із досвіду розвинутих країни. Проте, як показує практика, це копіювання не приводить до успіху. Навпаки, замість виходу із кризи, псевдореформи були при-

чиною деградації економіки та соціального становища населення. Тому, на наш погляд, є нагальна необхідність наукових досліджень в царині визначення методології формування політики реформ та осмисленні основних соціокультурних архетипів, які впливають на їх упровадження.

Формування цілей статті. Метою статті є оцінювання якості реформ, які здійснювалися протягом 25-ти років. Предметом виступає соціокультурний інституційний аспект реформ, що упроваджувалися. Як показує історичний досвід, діяльність реформаторів відбувалася під впливом певних ціннісних установок (архетипів), що не потрапляли в поле зору їх цілепокладання, але водночас “мовчазно” сприяли деструкції реформаторських проєктів. Тож дослідницьке завдання статті полягає в тому, щоб визначити інституціональні культурні причини руйнування реформаторських проєктів.

Виклад основного матеріалу дослідження. 1. Чверть століття реформ: від адміністративно-командної системи до “country loser”. УРСР на момент створення незалежної держави Україна була високорозвиненою індустріально-аграрною республікою. Провідне місце в промисловості займали машинобудування, металообробка, чорна металургія й паливна галузь. Важливу роль відігравали сільське господарство й харчова індустрія. Так, на 1990 р. Україна виробляла на душу населення 2100 кг залізної руди. Для порівняння: США — 220 кг, Франція — 170 кг, Китай — 150 кг. Із виробництва вугілля на душу населен-

ня (близько 3 т) Україна поступалася лише США, ФРН і Польщі. Українська РСР виробила у 1990 р. 300 млрд кіловат-годин електроенергії. На душу населення це було більше, ніж у Великобританії та Італії. На тисячу людей доводилося приблизно 170 вузів і середніх навчальних закладів. За цим показником Україна поступалася тільки США та Канаді й випереджала всі європейські держави. 14 % населення, зайнятого у народному господарстві, мали вищу й середню спеціальну освіту. Частка України у зовнішньоекономічних відносинах СРСР становила близько 20 %. Республіка мала найбільші у світі запаси чорнозему. Мінерально-сировинна база складалася із приблизно 20 тис. розвіданих родовищ за 97 видами сировини промислового значення. Запаси залізної руди становили понад 14 %, марганцю — 43 % загальносвітових. Вважається, що вартісне вираження багатства УРСР в 1991 р. оцінювалося в 6,8 трлн дол. [1].

Яка картина спостерігається сьогодні? Останніми роками набирають силу загрозливі процеси руйнування промислового потенціалу. Так, якщо частка промисловості в структурі економіки в 1990 р. становила 37,9 %, то в 2013 р. вона знизилася до 23,4 %. В 1990 р. промисловість України дорівнювала 32,8 млрд дол. і займала 27 місце у світі. У 2013 р. — 38,2 млрд дол., і, відповідно, 57 місце у світі. Відзначимо, що уявлення про Україну як “аграрну наддержаву” є багато в чому штучними. Сільське господарство України в 1990 р. оцінювалося в 22,1 млрд дол. і посідало 12 місце у світі. В 2013 р. дорівнюва-

ло 16,5 млрд дол. і займало 33 місце у світі [2].

Згідно з даними Всесвітнього банку на 2014 р. реальний ВВП України за роки державної незалежності скоротився на 35 %. Це — найгірший результат у світі за останні 24 роки. Зі 166 країн за 1991–2014 рр. ВВП знизився тільки в п'яти країнах: зокрема, у Молдові на 29 %, Грузії — 15,4 %, Зімбабве — 2,3 %, Центральноафриканській республіці — 0,94 %. Триває процес “старіння” української економіки: якщо в 2000 р. рівень зношеності основних фондів складав 43,7 %, то в 2015 р. — 83,5 %. Інакше кажучи, основні фонди просто перетворюються на мотлох. Як стверджують експерти, “за роки незалежності країна втратила не просто окремі підприємства й наукові комплекси, а й цілі галузі. Україна упроваджує модель депресивного росту, яка задовольняється мінімумом старіючих технологій, не має потреби в науці, націлена на сировинну ренту, породжує монополії, безробіття й бідність. Вона не припускає самостійної економічної політики — її замінила прив'язка до зовнішніх цін на сировину” [3].

2014–2015 рр. стали ледве не катастрофою для соціально-економічного становища України. ВВП у 2015 р. знизився на 10 % — це третій найгірший результат у світі після Сьєрра-Леоне і Ємену. Курс гривні впав на 52,2 %. За 2015 р. Україна погіршила свої позиції практично у всіх основних світових рейтингах (індекс конкурентоспроможності, економічної свободи, легкості сплати податків тощо). У 2015 р. були зафіксовані рекордні збитки підпри-

ємств реального сектору економіки (184 млрд грн) і банківських установ (близько 57 млрд грн). Державний і гарантований державою борг досяг рекордних 1,571 трлн грн, збільшившись майже втричі з початку 2014 р. Співвідношення держборгу й ВВП країни склало 79 % (при критичному порозі в 60 %). Порівняно з 2013 р. у 2015 р. експорт українських товарів скоротився на 25 млрд дол. Сумарно за 2014 р. і 2015 р. Україна втратила 16,5 % своєї економіки. За ці два роки інфляція становила 78,8 %. Переживши технічний дефолт, Україна, схоже, на багато наступних десятиліть опинилася в ситуації боргового рабства перед МВФ і міжнародними фінансовими інститутами. Руйнування державних фінансів вплинуло на реальний сектор економіки. На початок 2015 р. у ситуації дефолту опинилися багато із провідних українських компаній. Зокрема, 92 українських емітенти облігацій допустили 247 дефолтів на суму 8,3 млрд дол., 5,7 млрд грн і 600 млн євро [4].

Ці руйнівні тенденції призвели до зубожіння українських громадян — їхні реальні доходи в 2015 р. порівняно з 2014 р. скоротилися на 22,2 %. За рівнем середньої зарплати країна впевнено посідає останні місця в Європі. За даними ООН, 80 % українців живуть за межею бідності. В 2015 р. тарифи на газ і теплову енергію для населення зросли на 285 % і 72 %, відповідно, на електроенергію — на 77 %. ВВП на душу населення скоротився з 4186 дол. в 2013 р. до 2067 дол. в 2015 р. Тут варто відзначити, що, згідно з міжнародною класифікацією, до найбідніших держав належать ті, у яких ВВП

на душу населення становить менш ніж 2 тис. дол. Зазначені процеси, безперечно, сприяли формуванню низької легітимності постмайданної влади. Зокрема, за даними Київського міжнародного інституту соціології, “баланс довіри-недовіри” у грудні 2015 р. до Кабінету Міністрів склав 66,3 %, що більше негативних показників до уряду Азарова в 2012 р. [5].

Протягом 25-ти років було затверджено чимало урядових програм, спрямованих на запобігання руйнівним процесам. У кожній з них із різним рівнем деталізації пропонувалися заходи, спрямовані на стимулювання економічного зростання й поліпшення соціального становища громадян. Як ілюстрацію вкажемо на найбільш значущі з них.

Вважається, що першим документом державної політики, що визначав завдання реформ, була постанова Верховної Ради від 25.10.1991 р. “Основні напрями економічної політики України в умовах Незалежності”, підготовлена урядом В. Фокіна. У 1992 р. парламент затвердив програму “Основи національної економіки України”, представлену президентом Л. Кравчуком. У 1996 р. президент Л. Кучма виступив із програмою “На шляху радикальних реформ”, а в 2000 р. тодішній прем’єр-міністр В. Ющенко представив парламенту програму “Реформи заради добробуту”. У період прем’єрства В. Януковича парламент затвердив дві програми — “Відкритість, дієвість, результативність” (2003 р.) і “Послідовність. Ефективність. Відповідальність” (2004 р.). Втім, друга була скасована у грудні 2004 р. після Помаранчевої революції. Ю. Тимо-

шенко за часи свого прем’єрства виступила із програмами “Назустріч людям” (2005 р.), складеної в продовження передвиборної програми В. Ющенка “Десять кроків назустріч людям” і “Український прорив: для людей, а не політиків” (2008 р.). Слід також зазначити програму економічних реформ колишнього президента В. Януковича “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (2012 р.). Продуктивною програмотворчістю “відзначилася” постмайданна влада. Це — стратегія президента П. Порошенка “Україна–2020”, Програма дій уряду А. Яценюка і Коаліційна угода депутатських фракцій “Європейська Україна”. Крім зазначених президентських і прем’єрських програм, за останні десятиліття урядом були затвержені десятки галузевих концепцій і програм розвитку.

Невідповідності між пропонованими політичним класом програмами реформ і соціально-економічною дійсністю виявилися вражаючими — у результаті з’явилася суспільно-економічна модель, яку ніхто не планував. У країні сформувався її адміністративно-олігархічний різновид [6]. У деградованій економіці набирають обертів процеси деіндустріалізації. Країна опинилася перед загрозою соціально-економічної катастрофи, балансує на межі банкрутства, від якого рятують фінансові вливання МВФ та інших міжнародних фінансових інститутів. Поступово стверджується т. зв. зовнішнє управління, коли ключові рішення в економічній і політичній сферах ухвалюються за погодженням закордонних “друзів”. Україну

за результатами 25-річного досвіду реалізації реформ можна назвати “country loser” — країною-невдахою.

2. Інституціональні пастки українських реформ. Становлення адміністративно-олігархічної моделі не є наслідком якихось випадковостей. Політичні й управлінські еліти займалися імпортом моделей, заснованих на принципах т. зв. Вашингтонського консенсусу. Проте реалізація цих моделей на практиці призводила до протилежних результатів. Модернізація, що здійснювалася під ідеологічним впливом “ринкового фундаменталізму”, призвела до формування т. зв. “трофейної економіки” — системи соціально-економічних відносин, побудованої на використанні накопиченого попередньою епохою матеріального багатства з метою одержання короткострокової вигоди й не здатної до створення умов для динамічного розвитку. Як зазначав Є. Райнерт, “... в 1989 році факт падіння Берлінської стіни породив майже релігійну ейфорію з приводу вільного ринку, відродив мрії про світову економіку ... Це переконання лежить в основі ідеології Міжнародного валютного фонду (МВФ) і Всесвітнього банку, міжнародних фінансових організацій, які з початку 1990-х рр. керують справами у більшості бідних країн. У багатьох країнах це керівництво призвело до катастрофи. Історія відкриває нам, як багаті країни багатіли за допомогою методів, які сьогодні практично повністю заборонені умовами Вашингтонського консенсусу” [7]. Історія України доводить правильність цього висновку.

Трансформація посттоталітарного суспільства на основі неоліберальних моделей сприяла виникненню економічних і соціокультурних патологій. Так, приватизація соціалістичної власності зумовила не формування “ефективного власника”, а розграбування й знищення промислових активів. Навіть економічно благополучні підприємства після приватизації не розвивалися, соціальний стан працівників не поліпшувався, а основні фонди не обновлялися. Відмова від державного регулювання й відкриття внутрішнього ринку з метою нібито стимулювання інвестицій і конкуренції призвели до зменшення національного виробництва. Короточасні успіхи “трофейної економіки”, що виявлялися, наприклад, у певному зростанні ВВП і частковому поліпшенні добробуту населення після закінчення чергового політичного циклу (наприклад, чергових президентських виборів), змінювалися рецесією й посиленням зубожіння.

Однією з причин провалу реформ є те, що політичний і управлінський істеблішмент виявився жертвою *інституціональної культурної пастки*. Її сутність полягає в тому, що політичний клас, декларуючи необхідність створення нових форм суспільного та економічного устрою, функціонував у координатах інших раціональностей (корупційної ренти, “трофейної економіки”). Програми розвитку, націлені на створення нових форм економічної та соціальної діяльності, здійснювалися в умовах старих *соціокультурних (архетипних) інститутів*. Це призводило до формування сильного

антиреформаторського потенціалу в суспільстві, який незмінно “гасив” модернізаційні імпульси.

Наведемо структуру цієї інституціональної культурної пастки:

– *відсутність пасіонарності авторів реформаторських проєктів*. В Україні справою реформ, як правило, переймалися чиновники або політичні вожді, для яких власне реформаторський тренд не був пріоритетним. Для них це було реалізацією якогось затвердженого “ззовні” плану або виконання певної ролі. Ці “реформатори” прагнули отримати формальні докази результативності своїх зусиль, не розуміючи стратегічних цілей розвитку суспільства;

– *низька легітимність влади* сприяла виникненню антиреформаторського потенціалу, який виконував захисну функцію для тих верств населення, які не розуміли зміст реформ. Навіть коли влада пропонувала цілком обґрунтовані реформаторські проєкти, все одно в умовах кризи довіри вони сприймалися населенням здебільшого негативно. В таких умовах навіть конкретні виконавці (працівники центральних і регіональних органів влади, місцевого самоврядування) ледь розуміли сенс спрямованості реформ;

– *організаційна неспроможність*. У структурі виконавчої влади не було сформовано окремого органу, який би відповідав за упровадження реформ. Ними займалися усі міністерства і відомства, але не було системної роботи окремої структури, яка б мала повноваження оцінювати ефективність політики реформ і відповідати за її реалізацію. Коли такі структури створювалися у вигляді

різноманітних “координаційних рад” або “комітетів реформ”, вони виконували здебільшого консультативні функції. Тож виникла ситуація, коли за реалізацію реформ відповідали начебто всі і водночас ніхто;

– поширеною була *імітація реформаторських проєктів*, коли програми створювалися задля мобілізації електорату під час проведення виборчих кампаній, формування лояльного ставлення міжнародної громадськості або з метою отримання зовнішнього кредитування. Часто просування реформаторських проєктів було лише частиною більш широких маніпулятивних зусиль, спрямованих на формування позитивного іміджу окремих вождів або політичних сил;

– істотною вадою реформаторських проєктів був їхній *декларативний характер*, який став наслідком низького рівня проектування державної політики. Зазвичай такі проєкти створювалися без належного розрахунку матеріальних, організаційних та кадрових ресурсів, необхідних для їхньої реалізації. Не був створений механізм визначення пріоритетів та належного оцінювання необхідних ресурсів для реалізації урядових програм;

– заважав реалізації реформ *конфлікт інтересів*. Успішними могли бути тільки ті зміни, що відповідали інтересам конкретних політиків або бізнес-груп. Якщо запропоновані зміни не відповідали корпоративним або особистим інтересам, вони всіляко гальмувалися, або взагалі не проводилися;

– слід вказати на чинник *відсутності спадковості в реалізації*

реформаторських проєктів. Переможці чергових парламентських і президентських виборів відмовлялися розвивати позитивні здобутки своїх попередників. Керуючись міркуваннями створення позитивного публічного іміджу, вони прагнули розпочати з чистого аркуша, тому втрачалися навіть невеличкі позитивні напрацювання попередників. Внаслідок стратегічної некомпетентності управлінського істеблішменту плани створювалися з розрахунку на один політичний цикл;

– насамкінець слід відзначити *концептуальну неспроможність* багатьох реформаторських проєктів, яка полягає в тому, що вони будувалися на помилкових постулатах Вашингтонського консенсусу, які нав'язувалися ззовні. Впровадження ідеології “ринкового фундаменталізму” призводило до того, що вітчизняна економіка деградувала, і відбувалася консервація відсталості.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

1. Адміністративно-олігархічна модель, що сформована в Україні, не здатна забезпечити стійке економічне зростання і соціальне благополуччя. Трансформації, що здійснювалися в умовах цієї моделі, фактично поставили країну на межу катастрофи, тому успішне реформування соціально-економічної системи України має розглядатись як необхідний процес виживання країни в довгостроковій стратегічній перспективі.

2. Однією з причин колапсу українських реформ є феномен інституціональної культурної пастки. Це поняття вказує, що без змін у культурній сфері, зокрема у системі

цінностей і мотивацій, неможливі продуктивні кардинальні реформи в суспільстві. Реформатори пропонували нову систему соціально-економічних відносин, однак посттоталітарні інститути, функціонуючи в старих координатах цінностей, або не сприймали зміни, або ж реалізація ліберальних доктрин мала протилежні наслідки. Культурна пастка — це ситуація, коли згубні ціннісні установки стають стійкими нормами життя і роблять неефективною будь-яку стратегію модернізації.

3. Інституціональна соціокультурна пастка сприяла втраті реформаторами суб'єктності. Модернізаційні проєкти склалися під впливом установок неолібералізму (Вашингтонського консенсусу), які були неприйнятні суспільству, що функціонує в координатах посттоталітаризму. Тому необхідна рішуча відмова від хибної практики запозичення цих установок. Реформатори повинні зосередитися на створенні стимулів, що сприяють розвитку вітчизняної промисловості й протекціоністській політиці з метою зміцнення внутрішнього ринку. Без цього реалізація неоліберальних установок (на зразок “ринок сам виведе країну з кризи”) призведе до консервації технологічної відсталості.

4. Необхідно відмовитися від поверхневих уявлень про реформи. Без комплексного аналізу економічних і соціокультурних реалій неможливо визначити пріоритетні напрями державної політики реформ. Зокрема, під ефективністю реформ слід розуміти не тільки поліпшення макроекономічних показників, а й посилення креативного потенціалу суспільства

й культурних компетенцій особистості. На порядку денному стоїть необхідність вироблення осмисленої державної стратегії реформ, спрямованої на реіндустріалізацію української економіки й розвиток культурної компетенції громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Симоненко В.* 25 шагів навістречу самоликвідации. — 2000. — № 8 (761). — 26 февр. — 3 марта 2016 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.2000.ua/blogi/avtorskie-kolonki_blogi/25-shagov-navstrechu-samolikvidacii.htm
2. *Макроэкономика* Украины, 1990–2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.be5.biz/makroekonomika/profile/profile_ukraine.html
3. *Кораблин С.* Великая депрессия. Украина // Зеркало недели. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/velikaya-depressiya-ukraina-.html>
4. *Financial* cbonds information. База даних дефолтов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.cbonds.info/defaults/?page=1>
5. *Прес-реліз* Київського міжнародного інституту соціології “Довіра до соціальних інституцій та груп” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=579&page=1>
6. *Причини* невдач модернізації та аналіз адміністративно-олігархічної моделі розглянуто в попередніх публікаціях автора. Див.: О. Валевський. Архетипи українських реформ: від адміністративно-командної до адміністративно-олігархічної моделі [Електронний ресурс] / О. Валевський // Публіч. упр.: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр.: спец. вип. — Х.: Вид-во “ДокНаук-ДержУпр”, 2012. — С. 39–49. — Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5C%2813%29%5C%19286c8-373d-4dd1-b2e8-e45ebdb9a27b.pdf
7. *Валевський О.* Аналіз причин невдач реалізації реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. Валевський // Держ. упр.: теорія та практика. — 2011/2. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Valevskiy.pdf>
8. *Валевський О.* Культурна політика в подоланні кризи та реалізації реформ українського суспільства [Електронний ресурс] // Публіч. упр.: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. — Х.: Вид-во “ДокНаук-ДержУпр”. — Спец. випуск — Березень, 2015. — 226 с. — С. 94–99. — Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5C%2813%29%5C%92910332-fbe6-4124-8e9d-70ade44306e0.pdf
9. *Райнерт Э.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными [Електронний ресурс]. — Режим доступу: Електронная библиотека RoyalLib.com // http://royallib.com/book/raynert_erik/kak_bogatye_strani_stali_bogatimi_i_pochemu_bednye_strani_ostayutsya_bednimi.html, С 5, 18