

# Почему иностранные рекомендации не сработали в Украине?

Вира Нанивська

*Основной причиной медленного продвижения реформ в Украине стало отсутствие институциональных возможностей правительства принимать политические решения в новых демократических условиях. Доноры задумали, разработали и направили процесс реформ. Однако реальность оказалась другой. По ряду причин политическая воля идти «по западному пути» не была подкреплена конкретными политическими решениями. Правительству не хватало институциональных возможностей для подготовки и внедрения радикальных общественных альтернатив. Чтобы исправить допущенные ошибки, западная техническая помощь должна быть переосмыслена и изменена так, чтобы украинцы смогли развивать собственные институциональные возможности*

После того, как Украина стала независимой в декабре 1991 года, все согласились, что перед ней открываются чудесные перспективы. Украина обладает большим экономическим потенциалом: она имеет образованное население, богатые природные ресурсы, относительно хорошо развитые промышленность и сельское хозяйство. Благодаря своему географическому расположению в центре Европы Украина заняла удобные позиции, которые позволяют ей получать выгоду от международной торговли.

## Понижая завышенные ожидания

К сожалению, вместо того, чтобы воспользоваться своим огромным потенциалом, Украина оказалась в одной из самых жестоких в новейшей истории депрессий. По глубине и длительности экономического спада Украина выделяется даже среди стран бывшего Советского Союза: спад продолжается уже около 9 лет, падение ВВП превысило 60%.

Падение ВВП отрицательно отразилось на уровне жизни людей в Украине. Сегодня большинство украинских граждан вынуждены жить на доходы, которые составляют менее половины тех доходов, которые они имели еще несколько лет назад. Как минимум, 30% семей находятся за чертой бедности. Увеличивается количество заболеваний, связанных с социальными проблемами, растет смертность, сокращается средняя продолжительность жизни, уменьшается численность населения.

Экономический спад в Украине еще больше усилился из-за слабых

политических решений и отсутствия разумной экономической стратегии. Хотя Президент и правительство Украины четко определили общее направление среднесрочной экономической политики, ее практическое осуществление далеко от заданного пути. В результате Украина из одного кризиса переходит в другой, а правительство увязло в «противопожарных» действиях.

Если реформаторы не имели необходимых навыков, опыта и ресурсов для отстаивания своего курса, то хорошо организованные оппозиционные группы быстро привлекали финансовые средства и пользовались поддержкой общественности, применяя известные коммунистические лозунги.

## Бремя советского наследия

По мнению международного сообщества, основной причиной неэффективности реформ и экономической стратегии является отсутствие политической воли у Президента и правительства Украины. Однако международное сообщество игнорирует другую причину: разрыв между целями программ иностранной технической помощи и институциональной средой в странах бывшего Советского Союза.

Долгое время международные доноры были уверены, что постсоветское правительство Украины имеет полномочия и способность принимать решения относительно реформ. Доноры считали, что если правительство Украины получит необходимые рекомендации, то оно выступит инициатором реформирования экономических и социальных институтов. Также, по их мнению, если контроль государства

будет устранен и Украина получит правильные рекомендации, то гражданское общество автоматически станет деятельным и независимым, а предприятия начнут работать с иностранными инвесторами в соответствии с общепринятыми правилами ведения бизнеса. Руководствуясь этими предположениями, международные консультанты видели свою роль исключительно в предоставлении правительству готовых рекомендаций по вопросам реформ, а также оказании финансовой поддержки процесса трансформации. Однако у правительства не было навыков и знаний, необходимых для выполнения его новой роли в рыночной экономике.

Правительство Украинской ССР не имело настоящих руководящих обязанностей и занималось только распределением ресурсов, а также непосредственным управлением гигантскими общенациональными производственными комплексами. Необходимость в формировании политики отсутствовала, все решения принимались Центральным комитетом Коммунистической партии. Правительству Украины оставалось лишь выполнять его указания.

После краха тоталитарного режима оказалось, что для правильного выполнения своих функций в новых демократических условиях правительство Украины должно объяснять свои решения, оценивать их возможные последствия и доказывать, что эти решения лучше альтернативных. Для получения поддержки общества необходимо предоставлять аналитическое и политическое обоснование решений. Однако правительственная машина оказалась неспособной выстоять перед трудностями переходного периода ни с содержательной (что делать?), ни с управленческой (как делать?) стороны.

Правительство не предоставляло гражданам Украины своевременную и достоверную информацию о ходе реформ. Основные принципы рыночной экономики и целесообразность реформ все еще не были объяснены, украинцам не помогли понять зависимость их будущего благополучия от успеха или провала этих реформ. На-

пример, сертификатная приватизация была начата как либерально-социалистическое мероприятие с целью «справедливого разделения государственной собственности». Однако люди, не имеющие отношения к частному бизнесу (государственные служащие, учителя, врачи, пенсионеры и военнослужащие), не поняли, какие они получают преимущества от того, что магазины или заводы сменяют форму собственности, и, следовательно, не стали сторонниками реформ. Таким образом, отсутствовало давление общественности с требованием введения прозрачных процедур банкротства и своевременной уплаты налогов предпринимателями.

В идеале институциональное обеспечение правительства Украины для осуществления реформ должно состоять из таких элементов:

- наличие квалифицированных правительственных экспертов для проведения профессионального анализа политики, в частности изучения возможных последствий альтернативных решений в краткосрочной и долгосрочной перспективе;

- способность аналитического определения цены, которую может заплатить общество в случае непринятия определенных решений или в случае осуществления каждого из вариантов, а также сопоставление этих решений с поставленными целями;

- управление преобразованиями путем создания подразделения управления реформами, способного выработать стратегию реформ, разделить процесс и содержание, определить движущие силы и противников процесса реформ, разработать план действий, а также организовать политическую поддержку по всей стране;

- разработка организаторских процедур для обеспечения широкой поддержки правительственной политики реформ, включая официальную систему диалога с парламентом, а также процедуры участия общественности в процессе принятия политических решений.

## Просчеты доноров

К сожалению, сегодня иностранная техническая помощь не содействует развитию аналитических способностей как внутри украинского правительства, так и за его пределами. Рекомендации, предложенные правительству иностранными экспертами, которые проводят свои собственные исследования, не могут быть эффек-

тивно использованы в процессе принятия решений в Украине.

Почему этот подход оказался более успешным в странах Центральной Европы, чем в Украине? В Центральной Европе все усилия были направлены на интеграцию в Европейское сообщество. С целью интеграции в Европейский Союз в этих странах были задействованы специальные институциональные процессы. Чиновники стран Центральной Европы работали вместе с западноевропейскими коллегами над приведением своих институтов в соответствие стандартам ЕС, как это и было предусмотрено в проектах технической помощи.

Однако в странах бывшего Советского Союза техническая помощь была направлена на предоставление консультаций, рекомендаций и информации, но никак не на формирование институциональных возможностей. В Украине первый проект по административной реформе был начат только в конце 1997 года, тогда как в Польше организационная работа в правительстве началась в 1991 году.

Несмотря на высокий общий уровень образованности в Украине, в правительстве работает мало специалистов, обладающих знаниями и опытом, необходимыми для работы в правительстве демократического, открытого и прозрачного общества. Украинским чиновникам катастрофически не хватает технических навыков для предоставления качественных стратегических рекомендаций политикам.

В Украине техническая помощь предоставляется в виде готовых рекомендаций, а не в виде программ обучения украинских чиновников по разработке рекомендаций для политиков. Часто иностранные консультанты не способствуют передаче знаний, потому что от них требуют обеспечивать украинское правительство рекомендациями. Следовательно, они не хотят направлять и консультировать украинцев, которые занимаются тем же. В результате обе стороны оказываются недовольными: иностранные консультанты тем, что украинские чиновники не следуют их советам, а украинцы тем, что им не помогли решить их проблемы. В конце концов, правительство не способно оценить иностранные рекомендации, не говоря о том, чтобы воплотить их в жизнь. Доноры же ожидают, что правительство Украины, как Барон Мюнхгаузен, само себя вытащит за волосы и начнет исполнять новую роль.

## Больше обучения, меньше готовых рекомендаций

Украина заплатила высокую цену за быструю демократизацию, не подкрепленную институциональными возможностями правительства принимать решения о проведении реформ в условиях наличия оппозиции и свободы слова. Рыночные силы, заложенные в личных интересах людей, активно развиваются в Украине. Частная инициатива опережает регуляторную систему, в теневой экономике находится более 60% ВВП. Проблема заключается в формате реформ. В предложенном западном формате не было учтено институциональное наследие Советского Союза, а также рыночное поведение людей, которые инстинктивно делают деньги везде, где это возможно, и которые не хотят ждать принятия соответствующих законодательных актов и процедур.

Украина должна полагаться на социальные силы, а не бороться с ними. Международные организации развития должны предоставлять рекомендации относительно процедур реформ — как по определению направления, так и по осуществлению. Проекты должны стимулировать развитие новых функций правительства.

Программы переподготовки специалистов должны быть направлены на инициацию программ саморазвития. Украинские участники должны быть включены в долгосрочные программы развития без отрыва от работы. Сегодня зарубежные программы обучения больше напоминают туристические поездки. Техническая помощь должна помочь украинским институтам научиться задавать правильные вопросы, искать на них ответы и приобретать больше самостоятельности в процессе принятия решений.

*Вира Нанивська работает директором Международного центра перспективных исследований, расположенного в Киеве. Центр является неправительственной исследовательской организацией, которая проводит независимые исследования и способствует организации диалога между правительством, общественностью, неправительственными организациями, иностранными экспертами и работниками средств массовой информации. Периодическая публикация Центра «Квартальні передбачення» ([www.icps.kiev.ua](http://www.icps.kiev.ua)) содержит независимый комментарий состояния экономики Украины и прогнозы ее развития.*