

Валентина Опанасюк

РИЗИКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ: ПОЛІТИЧНА СТАБІЛЬНІСТЬ НАПЕРЕДОДНІ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано взаємозв'язок між політичною стабільністю та модернізацією українського суспільства. Враховано результати міжнародних досліджень політичної стабільності, політичних ризиків, опитування експертів, проведених після Революції Гідності в Україні. Здійснено оцінку ризиків модернізації в умовах зміни політичної влади в Україні, анексії Криму та конфлікту на Донбасі. Виявлено ризики модернізації для правлячого та політичного класів. Прогнозовано ключові позитивні наслідки модернізації для України.

Ключові слова: *політична стабільність, системні реформи, структурні реформи, політичні ризики, модернізація.*

Opanasiuk V. Risks of modernization: political stability on the eve of reforms in Ukraine. The relationship between political stability and modernization of the Ukrainian society analysed in the article. The data of international researches of political stability, political risks, surveys of experts that were conducted after «revolution of dignity» in Ukraine are considered. The risks assessment of modernization in the political power change conditions in Ukraine, annexation of the Crimea and the conflict on Donbas is carried out. Risks of modernization for the ruling and political classes are revealed. Key optimistic consequences of the modernization for Ukraine are predicted.

Key words: *political stability, system reforms, structural reforms, political risks, modernization.*

«Третя хвиля» демократизації, що розпочалася в 1974 році, на думку С. Гантінгтона, стимулювала перехід країн Центральної та Східної Європи на шлях трансформації та навздогінної модернізації [1, с. 8, 13]. Модернізація в цьому регіоні поєднувала реформи політичного, економічного та соціального характеру, охоплювала всі сфери суспільства. Частина посткомуністичних країн, зокрема країни Балтії та Польща, пройшла цей шлях порівняно успішно, сформувавши демократичні політичні інститути та життєздатні економіки.

Поряд із цим, Україна без року як чверть століття все ще тільки намагається побудувати новий суспільний порядок, модернізувати політичну систему та економіку. Чергова спроба суспільно-політичної модернізації незмінно наштовхується на нездоланні перешкоди, а реформи мають поверховий, непослідовний характер.

Успішність економічних реформ і утвердження демократії в окремих країнах, що модернізували свої суспільно-політичні системи наприкінці ХХ ст., датський політолог О. Норгаард пояснював зовнішніми та внутрішніми початковими умовами, інституційними змінами і стратегічною програмою реформ. Слушним видається його головний висновок про те, що попри загальні закономірності та особливості процесів модернізації «треба у кожному випадку обов'язково розглядати специфічний для кожної країни вплив економічних реформ на демократію, і навпаки» [2, с. 354].

Особливості української демократії в її переродженій формі виявив український політолог Ф. Рудич. Орієнтири демократії в Україні, на його думку, спрямовані не на розвиток країни, а на задоволення приватних інтересів незначної частини політиків. Проте парадокс української модернізації, на наш погляд, полягає в тому, що завдання розробки та реалізації магістрального проекту розвитку пропонує суспільству «саме політичний клас, правляча політична еліта» [3, с. 8–9]. Тож, нез'ясованим залишається ризик можливості чергового провалу реформ, а отже – втрати історичного шансу модернізувати Україну.

Інший український політолог Ю. Шайгородський зауважує, що до влади в Україні після Євромайдану прийшла опозиція, лідери якої не були готові до кардинальних змін у суспільстві. Переважно це були політики, які мали попередній досвід державного управління та не змогли реалізувати започатковані раніше реформи. Саме тому високою залишається загроза політико-управлінської прокрастинації – відкладання або уникнення від прийняття та реалізації рішень у сфері політики та державного управління [4, с. 146–147].

Зважаючи на зазначене, українське суспільство, на противагу державі, зобов'язане забезпечити умови здійснення суспільно-політичної модернізації. Громадянське суспільство, з одного боку, залишається єдиним дієвим фактором внутрішнього контролю за розробкою та реалізацією стратегії модернізації, діями влади, мобілізуючим фактором Європи в напрямі підтримки реформ в Україні. З іншого боку, єдність і активність суспільства, його партнерська позиція щодо держави забезпечують політичну стабільність, дозволяють управляти ризиками модернізації.

Завдання дослідження полягає у виявленні причин та аналізі результатів зтяжної модернізації українського суспільства на етапі завершення Революції Гідності. Мета – оцінка ризиків модернізації для розробки й реалізації нової стратегії реформ, забезпечення політичної стабільності всередині держави, зміцнення системи міжнародної та регіональної безпеки.

Розпочнемо з висунення припущень.

Перше з них: стан українського суспільства й держави після Революції Гідності вимагає терапевтичного втручання в усі без

винятку сфери суспільного життя задля забезпечення політичної стабільності й економічного зростання. Структурні реформи в економіці недостатні для досягнення мети оновлення українського суспільства.

Друге припущення: необхідною умовою модернізації України є подолання залежності державної влади від олігархічних груп.

І, нарешті, третє – в Україні потрібно завершити ротацію політичного класу для забезпечення підтримки й реалізації реформ, оскільки відсутність змін у цьому напрямі зумовлює безрезультатність зусиль із модернізації суспільства.

Дійсно, основою модернізації є ефективна державна політика, що спирається на дієву систему права та рівні можливості конкуренції, а не політичну ефективність. У цьому зв'язку олігархія та політичний капіталізм як її економічна база небезпечні й неефективні ані з економічної, ані з політичної позицій. Політична влада в державі повинна розуміти вигоди від демократизації та модернізації суспільства. Такий підхід стимулюватиме здійснення реформ.

Прийняття рішень у політиці та економіці враховує ризики сучасного суспільства, зокрема, політичні ризики. Ризик модернізації – це, передусім, політичний ризик, оскільки він залежить від впливу держави та інших політичних чинників.

Політичний ризик складно визначити. Діапазон значень цього поняття широкий: від оцінки рівня політичної стабільності до прогнозування впливу усіх некомерційних ризиків на можливість отримання прибутку інвесторами в країні розміщення інвестицій.

Політичні ризики визначають переважно з позицій економічного чи соціологічного підходів.

Економічний підхід розглядає політичний ризик як одну зі складових країнного ризику (country risk). Важливість такого розуміння зумовлена потребами державного управління й залучення інвестицій в економіку.

Економічний підхід часто розглядає державу як корпорацію, що діє згідно з законами організації. Звідси, спроби побудувати процес державного управління на принципах організаційного менеджменту.

Держава є елементом механізму ринкового регулювання, але неприпустимо зводити її структуру та вплив винятково до економічної складової. Дійсно, держава залишається впливовим учасником національного ринку, проте помилково вважати, що її головне завдання – це економічний прибуток, а не ефективне управління суспільним розвитком. Так, зведення управління суспільством і державою винятково до економічних показників уже неодноразово доводило свою неспроможність, зокрема, в Україні під час «помаранчевої революції» 2004 р. та Революції Гідності (Євромайдану) кінця 2013 – початку 2014 рр.

У вузькому значенні, політичний ризик – це можливість фінансових втрат організації внаслідок настання несприятливих чинників у країні розміщення інвестицій. Проте вузьке розуміння політичного ризику не відображає всієї специфіки його впливу на зміст програми реформ, ефективність прийнятих політичних рішень і результати процесу модернізації. Суть досліджуваного поняття важливо зв'язувати з політичною стабільністю як базовою умовою для старту та реалізації усіх модернізаційних заходів.

Вважаємо, що взаємозв'язок соціального, економічного й політичного в суспільстві обумовлює висновок про необхідність враховувати всі ці аспекти, оскільки вони взаємно детерміновані в динаміці процесу політичної стабілізації суспільних відносин і структур.

Соціологічний підхід обумовлений соціально-гуманітарною значущістю подій, явищ і тенденцій суспільного розвитку, які безпосередньо або побічно пов'язані з рішеннями держави як головного політичного інституту.

Політичний ризик – це вірогідність зміни умов функціонування держави, діяльності підприємств і організацій під впливом політичних факторів.

Політична стабільність – це стійкість політичної системи під впливом несприятливих факторів політичного середовища.

Індикатор політичної стабільності й відсутності насильства/тероризму – один із шести сукупних індикаторів, які Всесвітній банк обчислює у стратегічному дослідженні «Міжнародні індикатори управління» (WGI). Звіт цієї впливової міжнародної фінан-

сової організації, доступний для аналізу в середині 2014 р.¹, зафіксував результати за період з 1996 по 2012 рік. Результати дослідження відображають показники окремо по 215 країнах.

Кожен індикатор рейтингу обрахований у відсотках. Найнижчий розряд відповідає 0, найвищий, тобто такий, що має кращу оцінку – 100 % [5].

Спираючись на дані цього дослідження, вдалося виявити відсутність прямої залежності між індикаторами політичної стабільності та ефективності державного управління, принаймні на прикладах Росії та України (див. рис. 1 і 2).

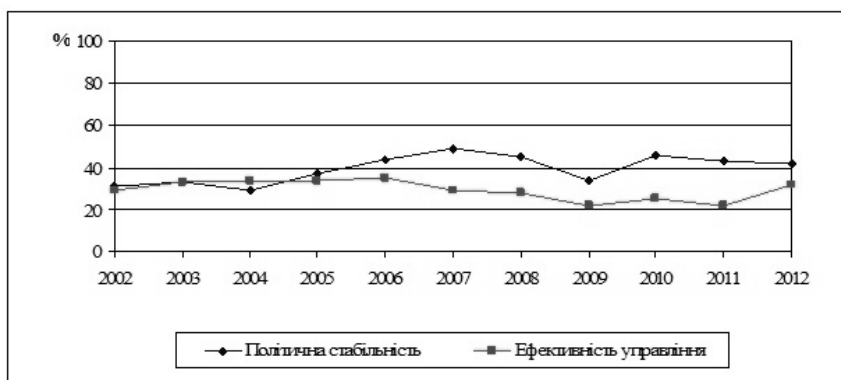


Рис. 1. Україна 2002 – 2012. Відношення між агрегованими індикаторами політичної стабільності та ефективності державного управління

Ресурс: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2013).

¹ Оскільки мета дослідження полягає в оцінці ризиків напередодні нової спроби модернізації, успішне здійснення якої очікувалося українським суспільством та міжнародною спільнотою після Революції Гідності, беремо до уваги дані, доступні на середину 2014 року. Такий підхід до відбору даних дозволить оцінити ситуацію максимально наближено до її бачення внутрішніми та зовнішніми впливовими політичними акторами та зацікавленими групами українського суспільства з врахуванням кардинальних змін політичної реальності, обранням нового Президента України П. Порошенка та до початку очікуваних реформ.

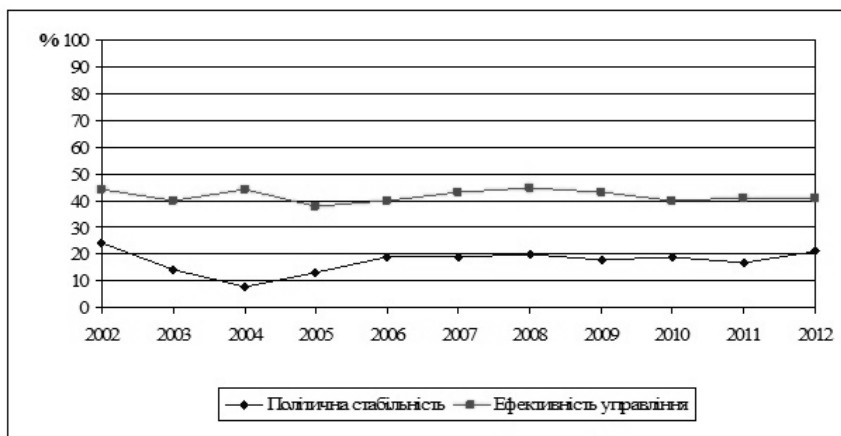


Рис. 2. Росія 2002 – 2012. Відношення між агрегованими індикаторами політичної стабільності та ефективності державного управління

Ресурс: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2013).

Отже, ефективність державного управління не впливає безпосередньо на політичну стабільність. Чітке розмежування понять «ефективність державного управління» та «ефективність політичної системи» в оцінці ризиків модернізації дозволяє визначити ключові помилки попереднього досвіду реформ 2010–2013 рр.:

1. Фактична підміна Урядом М. Азарова поняття ефективності політичної системи поняттям ефективності управління. Внаслідок цього окремо взята адміністративна реформа, проведена в її обмеженому варіанті, не змогла розв'язати проблем, що загострилися в українському суспільстві;

2. Застосування методів ручного управління економікою;

3. Посилення авторитарних позицій Президента;

4. Забезпечення колишнім Президентом України В. Януковичем дисбалансу влади, посилення впливу Служби безпеки України (СБУ) та армії, правового нігілізму та безправ'я;

5. Корупція і можливість особистого збагачення «сім'ї президента» (зростання непотизму та клієнтелізму).

Усе це виявило істинний зміст політики поверхових структурних реформ, суб'єктивні причини провалу політики структурної модернізації. Наслідки хоч і були прогнозованими, але виявилися неочікуваними як для влади, так і для опозиції, а саме – масові протести й Революція Гідності.

Якщо ж державна влада бачить необхідність і перспективи модернізації, то політична стабільність є необхідною умовою проведення реформ.

Таким чином, ефективність політичної системи виражається в легітимації політичної влади [6, с. 147], суб'єктивних показниках підтримки політики глави держави, а також в об'єктивних показниках економічного зростання, розподілу, співвідношення найбільш багатих і бідних груп населення, стану безробіття, купівельної спроможності та збалансованості бюджету.

Тепер перейдемо до виявлення очікувань щодо здійснення модернізації після Революції Гідності.

У середині 2014 р. ефективність політичної системи України й оцінки підприємцями загальної ситуації та перспектив розвитку економіки на найближчі 12 місяців виявилися несприятливими. Індекс ділових очікувань¹ підприємців знизився зі 104,2% в першому кварталі до 101,5% у другому кварталі 2014 р. [7, с. 8–12]. Підприємці пов'язували низькі очікування з нестабільною ситуацією на Сході та погіршенням відносин із Російською Федерацією.

Геополітичний конфлікт, епіцентр якого зосереджений в Україні, природно, притягнув увагу міжнародних фінансових організацій та рейтингових агентств. Головна причина такого тяжіння має глобальний характер і полягає у ризиках для систем міжнародної та регіональної безпеки. Крім того, Україна та Російська Федерація як найбільші держави Східної Європи забезпечували, хоч і крихкий, економічний баланс у Європі, стримували потік мігрантів із країн Азії. Із початком конфлікту, локалізованого на території України, зросли ризики й для окремих країн.

¹ Індекс ділових очікувань – агрегований показник щодо очікувань розвитку підприємства протягом наступних 12 місяців. Розраховується як баланс відповідей щодо змін фінансово-економічного стану та майбутньої економічної активності.

Назвемо деякі з політичних ризиків, згаданих міжнародними рейтинговими організаціями.

Так, міжнародна аналітична компанія «Євразія Груп» (Eurasia Group) на початку 2014 р. опублікувала Топ-10 ризиків, серед яких названо ризики зовнішньої політики США та особистого впливу Президента Російської Федерації В. Путіна на політику [8, с. 3–4, 19–20]. Ризики особистого авторитету В. Путіна та геополітичних амбіцій Росії пояснюють високу вірогідність тривалої підтримки на території України зони політичної кризи з відповідною їй політичною нестабільністю, поглинанням внутрішніх ресурсів тощо.

Слід зазначити, що внаслідок зростання геополітичної непередбачуваності та втрати інвестиційної привабливості передусім постраждала економіка самої Росії. Проте для економіки України, яка в основному орієнтована на економічні зв'язки з Росією, економічна ситуація прогнозовано загострилася до критичних значень, навіть незважаючи на введений Європейським Союзом безмитний режим для українських товарів.

Всесвітній банк прогнозував на кінець 2014 р. скорочення обсягів реального ВВП Російської Федерації на 1,8% в основному внаслідок зниження інвестиційної активності та обсягів споживання. Відновлення економіки Росії передбачалося в 2015 р. [9, с. 25–26], проте цього не сталося передусім через невирішеність російсько-української кризи та пов'язаного з цим продовженням санкцій ЄС до 31 січня 2016 р.

Британська дослідницька компанія «Євромані» (Euromoney) на основі аналізу 186 країн знизила індикатор політичного ризику Росії у першій половині 2014 р. із 54-го до 62-го місця, а України – із 24-го місця до 146-го [10]. Значним ризиком для України залишалася відсутність очікуваних і так необхідних суспільству та державі реформ [11].

Ризик модернізації – це вірогідність осучаснення суспільства під впливом політичних факторів. Усі перелічені політичні фактори порушують економічні зв'язки, посилюють суверенний ризик неплатоспроможності та видаються вкрай несприятливими для повернення кредитів МВФ. Останнє, безперечно, ляже на плечі звичайних громадян і підприємців.

Тепер перейдемо до виявлення соціальних груп, які максимально й у першу чергу відчують на собі ризики модернізації. В Україні існує принаймні 3 такі соціальні групи. Це правлячий клас, політичний клас і групи населення, які отримують пільги від держави. Перші дві групи впливають на прийняття державних рішень. Третя група здатна викликати громадянські протести, якими, проте, можна управляти.

Звідси випливає, що модернізація суспільства залежить від спроможності влади провести реформи.

У чому полягає ризик для владних груп? Що втрачають і що набувають правлячий і політичний класи, якщо врахувати, що зміна влади відбулася як зміна позицій правлячої та опозиційної груп у державі?

Правлячий клас в Україні – це олігархи, яких можна розділити на дві групи. Перша з них – олігархи, близькі до экс-президента В. Януковича, які втратили свої впливові позиції після Революції Гідності. Друга група – ті, які втратили свої домінуючі позиції за часів В. Януковича та підняли їх після Революції.

Ризики модернізації для олігархів і політичного класу відображені в табл. 1 і 2. Оцінка ризиків враховує як негативні, так і позитивні зміни для відповідних груп суспільства.

Таблиця 1

Ризики модернізації для правлячого класу України

Хто ризикує (групи макс. ризик)	Чим ризикують (втрати)	Заради чого ризикують (вигоди)
Олігархи, з найближчого оточення колишнього Президента України В. Януковича	зміна політичних і економічних інститутів; <i>втрата</i> свого домінуючого становища в системі розподілу ресурсів (корупційні схеми, ринок землі, приватизація та реприватизація); <i>втрачена</i> вигода від відміни або обмеження експортно-імпорتنих операцій України з Росією;	<i>диверсифікація</i> та оптимізація виробництва; <i>вихід</i> на європейські ринки, сукупні обсяги товарообігу яких на 20% вищі за обсяги ринку Росії; <i>зовнішні інвестиції</i>

Продовження Табл. 1

	<i>втрачена вигода від економічних санкцій західних держав; можлива націоналізація власності; знищення власності внаслідок воєнних дій</i>	
Олігархи, що позбулися домінуючих позицій під час президентства В. Януковича	<i>втрачена вигода від відміни або обмеження експортно-імпорتنих операцій України з Росією</i>	<i>прозорі правила гри; збільшення доходів від виходу на європейські ринки; інвестиції</i>

Отже, після Революції Гідності українське суспільство очікувало такі політичні ризики, що впливають на вірогідність успішної модернізації:

1. Ризик виникнення зони постійної нестабільності на Південному Сході країни: оскільки в Україні функціонує політична система, інституціональний дизайн якої нестійкий до політичних криз, то існує висока вірогідність масових виступів, триває конфлікт із Росією;

Таблиця 2

Ризики модернізації для політичного класу України

Хто ризикує (групи макс. ризику)	Чим ризикують (втрати)	Заради чого ризикують (вигоди)
Депутати Верховної Ради України, обласних рад, чиновники вищих силових структур, представники бюрократії, які впливають на прийняття рішень	<i>втрата політичної влади; зміна правил політичної гри</i>	<i>демократичні політичні інститути; рівні умови політичної конкуренції; правова держава</i>

2. Ризик відкладеної модернізації, тобто ризик того, що історичний шанс модернізації знову буде втрачений. Основою такого

ризик є той факт, що за більш ніж 20 років незалежності України жодна спроба модернізації так і не завершилася успіхом;

3. Ризик спланованої дестабілізації політичної ситуації внаслідок боротьби відсторонених від влади олігархічних груп, втрати ними власності та частини доходів.

Підсумовуючи, слід сказати, що в Україні склалися два впливові фактори реформ: перший із яких – це активне громадянське суспільство, а другий – «м'яка сила» Європейського Союзу та Міжнародних фінансових організацій. Ці фактори є противагою ризику провалу реформ, що спрямовані на модернізацію суспільства.

Водночас, слабким залишається фактор усвідомлення правлячим класом того факту, що перерозподіл власності зменшує національний дохід і призводить до зuboжіння суспільства.

Тому очищення влади, конституційна реформа, зміна дизайну всієї політичної системи, а слідом за цим зняття державою обмежень у розвитку приватного сектору створило б стимули для залучення інвестицій. Испитом нової влади на професійну придатність повинно стати формування середнього класу на основі успішно функціонуючого середнього та малого бізнесу, який справно платить податки державі

Необхідно зміцнити кордони, посилити армію, фінанси, збалансувати фіскальну політику, створити бюрократію, яка підпорядкована прозорим правилам управлінської діяльності. Саме так починали процес модернізації західні суспільства.

1. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / Сэмюэл Хантингтон ; [пер. с англ. Л. Ю. Пантшой]. – М. : РОСПЭН, 2003. – 368 с.

2. Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа : порівняльний аналіз посткомуністичних країн / Оле Норгаард ; [пер. з англ. М. Козуб, А. Галушка]. – К. : Ніка-Центр, 2006. – 424 с.

3. Рудич Ф. М. Основний напрям розвитку українського суспільства в умовах модернізації : спроба політологічного аналізу / Ф. М. Рудич // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України : зб. наук. праць. – 2013. – Вип. 1. – С. 5–25.

4. Шайгородський Ю. Ж. Роль громадянського суспільства у становленні нової політичної реальності / Ю. Ж. Шайгородський // Наукові

записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Купаса НАН України : зб. наук. праць. – 2014. – Вип. 3. – С. 136–152.

5. Kaufmann D. The Worldwide Governance Indicators 2013 [Digital resource] / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi. – Washington : World Bank, 2013. – Access mode : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

6. Masters of Political Science / eds. by D. Campus, G. Pasquino. – Colchester : ECPR Press, 2011. – 256 p.

7. Національний банк України. Ділові очікування підприємств України [Електронний ресурс] : аналітичний звіт, 2 квартал 2014 р. – 2014. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=880491>.

8. Bremmer I. Top Risk 2014 [Digital resource] : report / I. Bremmer. – 2014. – 9 January. – Eurasia Group. – Access mode : https://s3.amazonaws.com/Top_Risks_2014/Top+Risks+2014.pdf.

9. Hansl B. Confidence crisis exposes economic weakness [Digital resource]: Russia economic report / B. Hansl. – Washington : World Bank Group, 2014. – No. 31. – Access mode : <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/03/19357185/confidence-crisis-exposes-economic-weakness>.

10. Weltman J. Euromoney Country Risk survey results Q1 2014 [Digital resource] : Confidence in EMs nosedives as eurozone trust returns / J. Weltman. – Euromoney. – 2014. – Access mode : <http://www.euromoney.com/Article/3330053/Category/14091/ChannelPage/8959/Euromoney-Country-Risk-Survey-results-Q1-2014-Confidence.html?copyrightInfo=true>.

11. Ellis E. Inside Ukraine's economic crisis [Digital resource] / E. Ellis. – Euromoney, – 2014. – June. – Access mode : <http://www.euromoney.com/Article/3348545/Category/17/ChannelPage/0/Inside-Ukraines-economic-crisis.html?p=2©rightInfo=true>.