

Есть ли выход из институциональной ловушки? ВЫЖИВАНИЕ УКРАИНЫ И РОЛЬ ЗАПАДА

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 406
Декабрь 2015

Юрий Мациевский¹
Национальный университет «Острожская академия», Украина

Ослабленные Евромайданом и российской агрессией неэффективные институты украинского государства, привели страну к состоянию практически системного краха. Для создания действенных институтов, Украина нуждается в более тесных связях с Западом, чем предполагает действующее соглашение об ассоциации Украины с Европейским Союзом. Это, однако, может произойти только в том случае, если западные страны перестанут рассматривать Украину в качестве компонента своей «российской» политики и сосредоточатся на самой Украине. Основные шаги, которые Запад мог бы предпринять включают разработку новой политики Восточного партнерства, повышение безопасности Украины путем предоставления ей особого статуса в ЕС и НАТО, и осуществления плана модернизации страны с упором на долгосрочное институциональное строительство, а не краткосрочную финансовую стабилизацию.

В ловушке гибридности

Тупик, в котором оказались украинские реформы, можно объяснить с помощью концепции «институциональной ловушки». В сущности, украинское государство является неэффективной совокупностью институтов, но никто из главных политических игроков не заинтересован в их реформировании. В такой системе неформальная политика играет ведущую роль. Тайные соглашения, клиентелизм и коррупция не позволяют элитам выработать общие правила игры. Доминирование «политической целесообразности» над формальными процедурами принятия решений приводит к систематическим нарушениям принципа верховенства права. Созданная в середине 1990-х годов, эта система не допустила формирования функциональной демократии, действенного государства, целостной нации и полноценных рыночных отношений. Незавершенные реформы привели к появлению множества проблем в Украине, что лишь усиливает их деструктивный эффект. Другими словами, Украина оказалась в системной институциональной ловушке.

¹ Доцент Юрий Мациевский преподаёт на кафедре политологии Национального университета «Острожская академия», (г. Острог, Украина)

Несмотря на то, что выборы и два эпизода массовых протестов (в 2004 и в 2014 годах) вели к смене власти, суть украинского режима остается неизменной. Индекс демократии Freedom House для Украины всегда находился в пределах между 4 и 5 баллами, что означает «государство с неустановившейся демократией или гибридный режим». В то время как страны Балтии и Восточной Европы демократизировались, а большинство государств Евразии скатились к авторитаризму, Украина остается на распутье.

Большинство украинцев, включая многих представителей элиты страны, вместе с и их западными партнёрами желают присоединения Украины к клубу демократий. Им, однако, противостоят украинские популисты, коррупционеры, а также агрессивный режим Владимира Путина. То, какая из сторон возьмет верх, зависит не только от Украины, но и от политики внешних игроков.

Может ли Украина выбраться из ловушки?

Начиная с 1991 года, государство в разной степени оказалось «захваченным» несколькими кланами, что, в конце концов, привело к полному поглощению страны «семьёй» Виктора Януковича. На протяжении первого десятилетия своей независимости, Украина превратилась из квазигосударства в квазисовременное государство. Хищнические действия элит, в особенности клан Януковича, не укрепляли, а удушали страну.

Где Украина находится сейчас, через два года после Евромайдана, который привел к власти новых лидеров? Новое правительство объявило всеохватывающую программу реформ, но ее реализация проходит довольно вяло, что привело к падению доверия (ссылка) к новому руководству.

Что бы могло изменить эту ситуацию? Хорошо известно, что толчком к переходу на эволюционную траекторию развития могут служить острые внутренние или внешние потрясения, в особенности, те которые правящую группу ставят перед угрозой потери власти (или жизни). Теория системной уязвимости (ссылка) утверждает, что:

«политические элиты будут выстраивать качественные институциональные механизмы, лишь тогда, когда окажутся перед тремя, одновременно надвигающимися угрозами: 1) реальной опасностью того, что любое ухудшение уровня жизни населения приведет к неуправляемым массовым протестам; 2) повышенной потребностью в иностранной валюте и военной технике, вызванной низким уровнем национальной безопасности; 3) нехваткой обычных источников дохода, появившихся в результате жестких бюджетных ограничений».

В случае, если политические лидеры не сталкиваются со всеми тремя вызовами одновременно, они могут найти способ, чтобы остаться у власти без существенного «апгрейда» институтов. Хотя теория была разработана на примерах Южной Кореи, Тайваня и Сингапура, она также подходит для постсоветского региона.

Неоконченная революция, Российская агрессия, территориальные потери и резкий экономический спад означает, что с конца 2013 года руководство Украины оказалось перед лицом всех трёх вызовов «системной уязвимости». Опыт трех государств Юго-Восточной

Азии, стран Балтии, и, особенно, Грузии, предполагает, что в подобных условиях мы можем ожидать того, что элиты начнут полную перезагрузку системы. Действительно, украинские власти заявили о масштабной программе реформ. Но вопрос, приведут ли их попытки к успеху или повторению судьбы режимов, которые смогли осуществить лишь частичные реформы, остается открытым.

Дело в том, что успех реформ предполагают наличие жизнеспособных институтов. Более пристальный взгляд на ситуацию в Украине и противоречивые действия элит в ситуации «системной уязвимости» указывает, что необходимое условие развития – эффективные институты в настоящее время отсутствует. Ещё немецкий социолог Макс Вебер, заметил, что развитые бюрократические институты являются важной частью современного, функционального и рационального государства.

Из шести веберовских компонентов бюрократической (рациональной) государственной организации, в Украине присутствует только три: письменные инструкции, предписывающие критерии эффективности госслужащих, разделение руководителей и подчинённых и иерархическая организация государственной службы. Остальные три – соблюдение формальных правил, меритократический принцип отбора и вознаграждение в виде заработной платы, существуют лишь на бумаге. Ряд противоречивых внутренних директив существенно усложняет соблюдение правил. Принцип отбора на основании профессионализма полностью подорван клиентелистской практикой квотных назначений. Низкая заработная плата госслужащих компенсируется за счет так называемого «коррупционного налога».

Кроме того, теория «системной уязвимости» утверждает, что серьезное геополитическое и финансовое давление подталкивает элиты к созданию широкой коалиции.

«Широкие коалиции лучше всего создаются и функционируют при наличии социальных выплат. Но осуществление таких выплат вступает в противоречие с угрозами в сфере безопасности, которые заставляют перераспределять доходы в пользу сектора обороны. В свою очередь, это приводит к дефициту ресурсов и жестким бюджетным ограничениям. Таким образом, системная уязвимость ставит успешное разрешение коалиционных, геополитических и финансовых проблем условием политического выживания властвующих элит».

Вдобавок к этому, деятельность широкой коалиции требует способности экспортировать товары с высокой добавленной стоимостью, что в свою очередь невозможно без крупных институциональных обновлений.

Для обеспечения своего политического выживания Украинские элиты решили положиться на создание узкой, а не широкой коалиции и, следуя советам из ЕС и США, пошли путём «мягкого» ответа на российскую агрессию. Результатом стало углубление разрыва между правительством и обществом и полная потеря инициативы в борьбе с российской агрессией. Отсутствие жизнеспособной институциональной базы и зависимость от внешних игроков являются переменными, которые отличают Украину от других государств, пребывающих в ситуации системной уязвимости.

Структурные ограничения в украинской политике

Чтобы помочь Украине двигаться вперед, необходимо учитывать следующие тенденции.

Изменения в процедурах управления в Украине не обязательно ведут к изменению системы, по крайней мере, в краткосрочной перспективе.

Даже испытывая острое политическое, финансовое, и геополитическое давление, украинские лидеры пошли путём не перезапуска системы, а приспособления её к внутренним и внешним воздействиям. Перезапуск требовал бы, чтобы революция привела к полному обновлению украинской элиты и её институтов. Несмотря на то, что новое правительство является самым молодым из всех предшествующих и более 60 процентов депутатов парламента являются впервые избранными, эффективность работы парламента остается (ссылка) низкой. Президент и премьер-министр полагаются на старые практики (неформальные соглашения и клиентелизм) и людей (олигархов). В этой ситуации было бы наивно ожидать, что нынешнее правительство добьется успеха в осуществлении реформ. Некоторые из них, как например реформа полиции, были успешно начаты, но сомнительно, что они будут реализованы в полном объеме. Важно помнить, что частичные реформы никогда не приводят к изменению системы, а иногда даже ведут к ее полному краху (как например, в случае с Советским Союзом).

Рассматривая Украину с более широкой перспективой, важно не упускать из виду три, разворачивающихся одновременно, процесса: неоконченную революцию, продолжающийся упадок слабого постсоветского государства и рождение политической нации.

Украинская революция не закончена, поскольку новое руководство не спешит внедрять требования Майдана. Действенная система правосудия до сих пор не создана, условия жизни ухудшаются, а конфликт в восточной Украине так и не разрешён. Если революция и российская агрессия ускорили упадок квазимодерного государства, то они же привели к росту национального единства и гражданской активности. Украинское государство слабо, но общество здорово. Реальным двигателем реформ в Украине является гражданское общество, однако гражданские активисты не могут самостоятельно осуществить реформ. Они могут только оказывать давление на правительство, чтобы способствовать этому. Но как было показано ранее, с существующим набором лидеров и институтов Украина вряд ли сможет реформировать себя самостоятельно.

Для того, чтобы вырваться из институциональной ловушки и стать на путь развития, Украина нуждается в более тесных связях с жизнеспособными институтами и структурами, что в нынешних условиях может обеспечить только Запад.

Но здесь Украина сталкивается с дилеммой. Запад может и хочет помочь Украине стать нормальной развивающейся страной, но в то же время он готов согласиться на замораживание конфликта на Донбассе на российских условиях – возлагая бремя восстановления Донбасса на Украину но, в тоже время, не позволяя ей получить полный контроль над регионом и границей с Россией. Частичная поддержка, так же как и частичные реформы дают плохие результаты. Если принятый Западом подход к конфликту

в Украине сохранится, Украина будет удержана на плаву, но будет лишь частично реформирована. Это может привести страну к новой волне хаоса. Чтобы избежать подобного риска, Запад должен «привязать» Украину к своим институтам и структурам.

Что может сделать Запад?

Для достижения этого результата, ЕС, США и НАТО должны согласовать свои действия в нескольких направлениях:

Первое. ЕС необходимо разработать новую политику Восточного партнерства (ВП) для Украины, Молдовы и Грузии – трех государств, которые подписали Соглашения об Ассоциации (СА), включающие формирование Глубокой и Всеобъемлющей Зоны Свободной Торговли (ГВЗСТ). Новый подход в отношении трёх стран крайне важен, особенно в случае с Украиной. Центральным элементом новой политики Восточного партнерства должен стать особый статус этих стран в ЕС с перспективой членства. Внедрение ГВЗСТ было заторможено из-за давления России. Необходимо исключить любые дальнейшие задержки. Новая политика Восточного партнерства и ГВЗСТ являются первым шагом в присоединении Украины к европейским институтам. Это присоединение создаст дополнительное нормативное давление на украинские элиты с тем, чтобы те сосредоточились на трех вещах, являющихся стратегическими целями Запада в Украине: реформах, демократии и мире. Присоединение Украины к европейским институтам будет способствовать экономическому росту и восстановлению административного потенциала государства, а особый статус в НАТО в конечном счете, может способствовать восстановлению мира и стабильности в Украине.

Конечно, рост евроскептицизма в Евросоюзе, кризис еврозоны, и опасения по поводу массовой миграции вряд ли поставят вопрос о расширении ЕС на повестку дня в ближайшем десятилетии. Тем не менее, перспектива членства в ЕС может заставить украинские элиты не только более последовательно внедрять реформы, но также привлечь прямые иностранные инвестиции. Перспектива притока прямых иностранных инвестиций ограничит государственное вмешательство в бизнес-сектор и заставит украинские власти укрепить права собственности. Как утверждает [Андерс Аслунд](#), последнее позволит Украине стать частью Европейской цепи поставок и стимулировать экономический рост.

Второе: В сотрудничестве с Международным валютным фондом необходимо разработать действенный план экономической модернизации Украины. Приоритетом такого плана должно стать долгосрочное институциональное строительство вместо краткосрочной финансовой стабилизации. Хотя Украина успешно [реструктурировала](#) свой \$ 15 млрд. частный долг сроком на четыре года, вместо новых займов страна нуждается в программе долгосрочных грантов.

Третье. Запад должен более тесно взаимодействовать с реальной движущей силой реформ – общественностью. В Украине есть развитое гражданское общество, но, к сожалению, ему не удалось создать широкое политическое движение или партию, которые могли бы привести новых лидеров к власти. Следовательно, Запад должен удвоить свою поддержку

исходящим снизу инициативам, одновременно удваивая давление на украинские власти, чтобы те отвечали на запросы общества.

Четвертое. Отказаться от инструментального подхода к Украине как части взаимоотношений с Россией. Без прямого вмешательства России и тайных операций на востоке Украины, сепаратизм там вряд ли бы был возможен. С самого начала войны, Запад добивался «замораживания» конфликта, учитывая возможную реакцию России. Западные подписанты Будапештского меморандума (Соединенные Штаты и Великобритания) не смогли предоставить каких-либо надежных гарантий безопасности Украине и не осмелились признать Россию участником конфликта. Результат оказался слишком тяжёлым для Украины, которая вынуждена была пойти на асимметричные уступки.

Пятое. Сохранять единую позицию в вопросе санкций в отношении России. Всякий раз, когда интенсивность военных действий снижается, Россия всё меньше рассматривается в качестве участника конфликта. Ослабление санкций, однако, может инициировать новую волну кремлевского авантюризма, что, в конечном счете, может полностью разрушить послевоенный международный порядок.

Шестое. Стратегическое партнерство между Украиной и США нужно наполнить реальным содержанием. Многие конгрессмены и ведущие аналитики США [призывают](#) к более тесным двусторонним контактам между Соединенными Штатами и Украиной. Это взаимодействие должно быть нацелено не на поддержку какой-либо конкретной партии или политика, а на продвижение адекватных решений украинских проблем.

В целом, разработка единой, согласованной политики Запада в отношении Украины с акцентом на институциональное строительство станет залогом успешного восстановления Украины. Отсутствие такой политики ставит будущее Украины под угрозу.

**Elliott School of
International Affairs**
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org