

Андреас Умланд и Андре Хертель

Современные украинские реформы в их историческом и международном контекстах*

Со времени победы Революции достоинства в феврале 2014 г. украинское общество пытается осуществить радикальную реструктуризацию экономики, управления, судопроизводства, здравоохранения, образования и культурного ландшафта. Реформы проводятся при активном участии гражданского общества Украины и западной диаспоры, а также при существенной поддержке из-за рубежа, особенно таких структур, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, ЕБРР, Кредитный институт по восстановлению экономики (KfW) и др. В дополнение ко многим другим западным государственным и негосударственным институтам, в том числе Германскому обществу по международному сотрудничеству (GIZ) и Германской службе академических обменов (DAAD), с момента вступления в силу всех частей своего Соглашения об ассоциации с Украиной 1 января 2016 г. ЕС играет ключевую роль в этом процессе трансформации и европеизации.

И действительно – после опубликования амбициозной программы «Стратегия реформ 2020» Президента Петра Порошенко в июле 2014 года был принят целый ряд потенциально важных законов: о люстрации, о борьбе с коррупцией, о государственных закупках, о финансировании партий, о реорганизации государственного управления, о реформе высшего образования, о формировании новой полиции, о создании общественного телерадиовещания и т.д.¹ На данный момент

* Статья также публиковалась на немецком языке на сайтах *Focus Online*, *Huffington Post Deutschland* и *Ukraine-Nachrichten*. Она продолжает серию ранних статей Форума на тему отношений между Германией и Восточной Европой: Умланд А. Берлин, Киев, Москва и новые подводные газопроводы: немецкая геоэкономика в лабиринте российско-украинских отношений // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2012. Т. 9. № 2. С. 281-300; Макарычев А. Германская политика на востоке Европы: дебаты о нормах и нормализации // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2013. Т. 10. № 1. С. 335-362; Буркхардт Ф. Неопатримониализация вместо модернизации: политика Германии в отношении России и «откат» // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2013. Т. 10. № 2. С. 387-399; Мишке Я., Умланд А. «Нет выхода без России»? О возвращении Франка-Вальтера Штайнмайера в МИД Германии и будущем политики Берлина по отношению к Украине // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2013. Т. 10. № 2. С. 400-404; Буркхардт Ф. Освещение кризиса в Украине в немецких ток-шоу // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. Т. 11. № 1. С. 404-417; Берендс Я.К. Конец Ostpolitik: критика «особого пути» восточной политики Германии // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. Т. 11. № 2. С. 421-423; Хокк А. Влияние российских политиков и идеологов на правые структуры в Германии // Форум новейшей

учреждаются четыре новые службы, которые будут заниматься исключительно борьбой с коррупцией в различных сферах. На этом фоне известный киевский политолог Алексей Гарань прокомментировал в январе 2016: «Именно сейчас происходят важнейшие институциональные изменения – такие, как создание новых институтов и принятие законов»².

Причины замедлений в проведении реформ

Несмотря на столь впечатляющее начало, реформационный процесс в Украине, однако, до сих пор не достиг существенного прогресса. Это, в первую очередь, объясняется крупными масштабами реформ и трудными обстоятельствами их проведения. Согласно оценке варшавского Центра восточно-европейских исследований, осуществляющаяся в настоящее время «украинская модернизация является беспрецедентной на постсоветском пространстве, учитывая размеры страны и масштабы существующих проблем. Украина сталкивается с проблемой необходимости реформирования почти всех ключевых областей своей государственной системы. Контекст, в котором проводятся реформы – война России с Украиной, направленная на предотвращение успеха ее модернизации, а также глубокий экономический кризис в стране – крайне невыгоден для Украины»³.

В западном рассмотрении эти последние аспекты иногда упускаются из внимания. Украина до недавнего времени была для Запада неким белым пятном на карте – своего рода *terra incognita* Европы⁴. Поскольку постсоветское пространство в последние 25 лет считается в целом беспокойным, многие наблюдатели только частично распознают специфику постреволюционной ситуации в сего-

восточноевропейской истории и культуры. 2015. Т. 12. № 1. С. 361-365; Умланд А. Исследуя Третью мировую войну Жириновского: немецкие левые, клеймо «НАТО» и анализ постсоветской России // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2015. Т. 12. № 1. С. 366-373; Хайнеманн-Грюдер А. Разрядка, сдерживание или смена режима? Уроки украинского конфликта для внешней политики Германии и Евросоюза // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2015. Т. 12. № 2; Умланд А. Заблуждения западных апологетов Путина: пугало «русофобии» и внешняя критика нынешнего руководства Кремля // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2015. Т. 12. № 2.

¹ Первые критические отзывы на немецком языке в: Härtel A. Das postrevolutionäre Machtvakuum als Quelle der ukrainischen Reformträgheit // Ukraine-Analysen. 2015. № 156. P. 2-6; Stein A. Ernüchterung nach einem Jahr Lustrationsprozess // Ukraine-Analysen. 2015. № 160. P. 2-6. Информативные оценки реформ для внешних наблюдателей можно на английском языке найти в полезном *Index for Monitoring Reforms*, составленном «Vox Ukraine» и «Interfax Ukraine». См.: http://imorevox.in.ua/?page_id=609.

² Haran O. Wir haben überlebt: Über Erfolge und Niederlagen der Ukraine // Euromaidan Press. 20 января 2016. <http://de.euromaidanpress.com/2016/01/20/wir-haben-ueberlebt-ueber-erfolge-und-niederlagen-der-ukraine/>.

³ Konończuk W., Iwański T., Olszański T., Żochowski P. The Bumpy Road: Difficult Reform Process in Ukraine // OSW Commentary. 2015. № 192. P. 9.

⁴ Umland A. Weißer Fleck: Die Ukraine in der deutschen Öffentlichkeit // Osteuropa. 2012. № 9. P. 127-133; Finnin R. Ukrainian Studies in Europe: New Possibilities // Journal of Ukrainian Politics and Society. 2015. № 1. P. 18-23.

дняшней Украине. Историческая необычность одновременно протекающих радикальных политических и экономических преобразований, многовекторной «гибридной войны» Москвы с Киевом, а также глубокого социального кризиса в Украине остается скрытой для некоторых западных комментаторов и консультантов на фоне длительного вакуума знаний и дискуссий об этой стране. Многие из них не видят принципиальной разницы между относительно депрессивным состоянием Украины до Евромайдана и российской интервенции, с одной стороны, и ее сегодняшними огромными трудностями и вызовами в проведении кардинальных реформ, с другой.

Даже если конструирование детальной контрафактической аргументации, как и в случае любых подобных попыток⁵, представляется сложным, понятно одно: без непрерывной многомерной российской «гибридной войны» против Украины и ее различных социальных и экономических последствий Украина осуществляла бы свое реформирование успешнее, а, возможно, гораздо успешнее, чем это произошло за последние два года. Иной была бы также и общая экономическая ситуация. Война травмирует страну, сокращает ресурсы, потребляет энергию, пожирает деньги, расшатывает государство и часто просто уводит внимание правительства и общества от осуществления реформ⁶. Она уменьшает или уничтожает – часто в буквальном смысле – человеческий и материальный капитал страны.

В то время как даже компетентные западные комментарии в отношении последних достижений в реформировании послереволюционной Украины окрашены в пессимистичные или саркастические тона, оценка сегодняшней ситуации во внутреннем и в историческом контекстах – несколько иная. Упомянутый политолог Гарань в конце 2015 года пришел к заключению: «Наибольшим успехом прошедшего года является то, что Украина выстояла. Уже два года мы боремся против российской агрессии и необъявленной войны. Помимо этого, мы должны проводить болезненные экономические реформы. Таким образом, главное – это то, что мы не сдались»⁷.

Разумеется, эта контекстуализация не может нивелировать ни возникшие по собственной вине проблемы Украины, ни оправданный скепсис украинского гражданского общества и зарубежных критиков по отношению к киевскому правительству. Внутренняя и международная критика вялого реформационного процесса в Украине и продолжающегося разгула коррупции имеет своей мишенью в первую очередь политические и экономические элиты страны. И в основном,

⁵ Bunzl M. Counterfactual History: A User's Guide // *The American Historical Review*. 2004. № 3. P. 845-858.

⁶ Детальнее см.: Umland A. Krieg, Krise, Korruption: Wieso die Ukraine mit ihren Reformen nicht voran kommt // *Focus Online*. 29 января 2016. http://www.focus.de/politik/experten/umland/formenmethoden-und-ziele-russischer-unterwanderung-der-kiewer-transformationen-bemuehungen-reformen-unter-extrembedingungen-in-der-ukraine_id_5248990.html.

⁷ Haran. Wir haben überlebt.

меткая фундаментальная критика прозападных украинских и западных украиноведов является оправданной.

Тем не менее, подобные подчеркнута критические дискуссии о сегодняшнем украинском руководстве иногда в том смысле непродуктивны, поскольку для успешных политических действий, особенно в кризисных ситуациях, необходимо доверие к политическим лидерам. Как нынешний тотальный провал партии премьер-министра Арсения Яценюка в опросах общественного мнения и его чрезвычайно низкий личный рейтинг, так и распространенное мнение в Киеве, что президент Порошенко становится «вторым Януковичем» – амбивалентны. Такая чрезмерно острая реакция отражает как очевидные неудачи в процессе реформ, так и нереалистичные ожидания в отношении реальных возможностей политиков и партий⁸.

В Украине к концу (а частично еще до) советской эпохи в свете отрицательных примеров безответственных и коррумпированных политических элит у ряда гражданских активистов и простых граждан выработался анти-государственнический, а частично даже анархический менталитет. Это отчасти приводит к ярко выраженному недоверию ко всем государственным институтам. Такой менталитет в некоторых случаях имеет своим следствием систематический отказ части элиты и общества страны сотрудничать с политическими лидерами в процессе проведения реформ. Так, например, Михаил Радущкий, основатель киевской частной клиники «Борис» и один из заместителей мэра Киева Виталия Кличко, жалуется на то, что «общество в целом» не готово к изменениям. В секторе здравоохранения, который Радущкий должен реформировать в Киеве, главврачи и находящийся с ними в сговоре персонал мешают реформам, отказываясь сотрудничать и обвиняя во всех нарушениях власти⁹.

В Украине, как и в других странах, прослеживается связь между нездоровым участием экономических элит в политике страны и патологиями политической культуры обычных граждан. Таким образом, глубокие причины все еще существующего в Украине дисбаланса отношений между государством и обществом заключаются не только в известной проблеме коррумпированной бюрократии и политического влияния олигархии¹⁰. Для большинства украинцев на выборах главную роль играют происхождение кандидата и его имидж – и в меньшей степени его политическая биография и идеология. Это отчасти объясняет неоднократный удивительный успех совершенно новых политических проектов, кото-

⁸ См., например, опрос Международного Республиканского Института от 19-30 ноября 2015 г., в котором по стране только 1% опрошенных классифицировал украинского премьер-министра как «очень хорошего» (11% «относительно хорошего»): Public Opinion Survey. Residents of Ukraine // International Republican Institute. http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015_11_national_oversample_en_combined_natl_and_donbas_v3.pdf.

⁹ Окончательный диагноз: интервью с Михаилом Радущким // Новое Время. 4 сентября 2015. С. 44-46.

¹⁰ Solonenko I. Interessengeflecht und Machtstrategien: Die Oligarchen und der Umbruch in der Ukraine // Osteuropa. 2014. №№ 5-6. P. 197-216.

рые при финансовой поддержке олигархов, но без содержательной политической программы, а только с помощью медийной рекламы получают значительное количество выборных голосов. В качестве примера можно привести партию «УКРОП», творение украинского олигарха Игоря Коломойского, неожиданно появившуюся в октябре 2015 года незадолго до украинских местных выборов, которая с впечатляющими результатами пробилась в некоторые региональные и местные парламенты Украины.

Украинские, а также западные наблюдатели, включая нас, часто подчеркивают важность гражданского общества для успешного проведения политики реформ, в качестве консультанта, наблюдателя, контролера и критика властей¹¹. Несмотря на значительное увеличение количества и качества украинского гражданского общества со времен Майдана¹², тем не менее, еще рано говорить о фундаментальных изменениях в сложных отношениях между гражданскими активистами и политическими элитами. Чтобы обеспечить глубокую связь между политической элитой и обществом, понадобится больше, чем несколько сотен новых инициатив, которые возникли в течение последних двух лет, например, для помощи беженцам, в поддержку армии и добровольческих батальонов, для мониторинга реформ и для решения других задач, с которыми государство не справляется.

Необходимыми являются также большая готовность, более активное желание и стремление активистов самим вступить на политическую арену для продвижения своих инициатив и защиты интересов общества от олигархии. До сих пор многие представители гражданского общества в Украине не готовы на такой шаг, в основном из-за страха дискредитировать себя ярлыками «политика» или «партии» в антиполитически настроенном украинском обществе. Подобная нерешительность лишает важные требования общества к элитам необходимой политической силы и приводит к тому, что старые партии не имеют достойной конкуренции.

Об общеевропейском значении украинского реформационного проекта

К началу 2016 года внимание международного сообщества к Украине снова снизилось, что главным образом явилось результатом уменьшения боевых действий на востоке страны и возникновением новых вызовов для ЕС. В то же время международное терпение к медлительному процессу реформ в Украине постепенно

¹¹ Härtel A. Aus dem Scheitern lernen – für eine neue Ukraine-Politik Europas // *Ukraine-Analysen*. 2014. № 127. P. 7-8.

¹² См., напр., отчет о конференции «Ukrainian Civil Society After the Maidan: Potentials and Challenges on the Way to Sustainable Democratization and Europeanization» (12 декабря 2014 г.): http://www.des.uni-jena.de/maeuropamedia/Final+Conference+Report+_+Civil+Society+after+Maidan+_+2015+.pdf.

иссякает. Представители как ЕС, так и США непрерывно обращаются к киевским элитам с призывами ускорить реформы и соответствующий законодательный процесс, касательно, например, децентрализации. Они предостерегают от развала коалиционного правительства и новых выборов, которые еще больше задержали бы дальнейшее осуществление программы реформ. Между строк снова чувствуется так называемое *Ukraine fatigue* («устомление от Украины»), т.е. западные усталость или разочарование ввиду инерции и внутренних конфликтов киевской политики, которые сформировали образ Украины во многих европейских столицах после Оранжевой революции с 2005 г.

Даже если скептические оценки и прогнозы часто обоснованы, все же целесообразным было бы рассматривать украинскую ситуацию реалистично и со сравнительной точки зрения, а не судить об Украине и ее развитии на базе моментальных снимков и в свете конкурирующих тем западной повестки дня. Только с помощью исторически чувствительной оценки текущей постреволюционной фазы в специфическом контексте современной истории украинского государства с 1991 года и его постимперских и постколониальных сложностей можно понять, насколько велики современные украинские вызовы и какое значение они имеют в международном масштабе. Несмотря на значительную, в большой степени вызванную извне нестабильность, которая характеризует Украину с 2014 года, демократизация и модернизация страны, которые Украина наверстывает после Революции достоинства, достигли относительно высокого уровня в их региональном, т.е. северо-евроазиатском сравнении.

Как и уже упомянутые негативные аспекты сегодняшней ситуации, этот относительный успех – не историческая случайность и не только результат одних лишь культурных особенностей Украины¹³. В отличие от других стран постсоветского пространства традиционно слабое украинское централизованное государство, отсутствие значительных природных ресурсов, а также необходимость балансировать противоречивые внутренние украинские региональные интересы способствовали развитию различных форм политического консенсуса в Украине. Поэтому опасность возврата к авторитаризму здесь значительно ниже, чем в других странах-наследниках СССР. Таким образом, с момента распада Советского Союза в Украине в ходе трех «постсоветских моментов»¹⁴ (т.е. восстаний 1990-1991, 2004 и 2013-2014 гг.) произошел политический учебный процесс, который поднял современную политическую систему Украины на хотя и в некоторых параметрах неконсолидированный, но качественно новый уровень демократизации. В некотором смысле, жесткая реакция Владимира Путина на события в Киеве с февраля 2014 иллюстрирует ту значительную угрозу, которую представляет собой это новое качество политического плюрализма в Украине для всех автори-

¹³ Bredies I., Umland A. Democratic Ukraine, Autocratic Russia: Why? // History News Network. 23 August 2009. <http://historynewsnetwork.org/article/115861>.

¹⁴ Härtel A. Der dritte post-sowjetische Moment der Ukraine // Berliner Republik. 2014. № 2. <http://www.b-republik.de/archiv/der-dritte-post-sowjetische-moment-der-ukraine?aut=1087>.

тарных режимов на постсоветском пространстве, и в первую очередь для российского.

Проблемой для сегодняшнего западного видения Украины, ее революции и противоречивого процесса проведения реформ является «парадигма стабильности», образовавшаяся на фундаменте страхов глобализации, транснациональных кризисов и растущей международной неопределенности¹⁵, которые с начала тысячелетия заменили прежнее трансформационное рвение западных демократий во «втором» и «третьем мирах»¹⁶. Что касается постсоветского пространства, эта смена парадигм часто приводит к поверхностному восприятию царящих там самодержцев в качестве якорей стабильности, хотя эти правители, в конечном счете, заводят свои страны в разного рода тупики своими бесперспективными экономическими моделями, а также своими жесткими (хотя методологически и все более отточенными) репрессиями политической критики и общественных движений. Видимо, рано или поздно неизбежный упадок оставшихся постсоветских автократий будет сопровождаться насилием и нестабильностью, масштабы которых, может, намного превзойдут ту конфликтность, которая проявилось в более постепенном политическом переходе в Украине.

В этой связи западным партнерам Киева стоило бы вспомнить свою трансформационную эйфорию 1990-х. Встречающееся в настоящее время у многих западных политиков и дипломатов ошибочное соединение стремления к стабильности и негативного восприятия кажущейся хаотичности политических изменений в т.н. «режимах открытого доступа»¹⁷ не только этически сомнительно, но и политически непродуктивно. Многое свидетельствует в пользу того, что россияне и белорусы вскоре также вступят на сложные переходные пути, подобные украинскому – будь то с или без западных призывов к демократизации.

В этой связи поддержка текущих процессов в Украине необходима, в частности, для того, чтобы не потерять этот в настоящее время наиболее важный якорь для демократизации на постсоветском пространстве и тем самым демонстрационный эффект для других обществ¹⁸. Это не просто вопрос морального авторитета ЕС в мире или идеалистически понятого спасения «европейского проекта»¹⁹. Безопасность и стабильность, которые в первую очередь надеются получить стратеги ЕС от своей политики соседства, будут гарантированы только в случае,

¹⁵ Härtel A. Germany and the Crisis in Ukraine: Divided over Moscow? // *Analyses of the Elcano Royal Institute*. 2014. № 24. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari24-2014-hartel-germany-ukraine-crisis-divided-over-moscow.

¹⁶ Carothers T. The End of the Transition Paradigm // *Journal of Democracy*. 2002. № 1. <http://www.journalofdemocracy.org/articles-files/gratis/Carothers-13-1.pdf>.

¹⁷ North D.C., Wallis J.J., Weingast B. Violence and the Rise of Open-Access Orders // *Journal of Democracy*. 2009. № 1. P. 55-68.

¹⁸ Umland A. Für eine neue Osteuropa-Politik: Europas Weg nach Moskau führt über Kiew // *Internationale Politik*. 2011. № 4. P. 86-92.

¹⁹ Snyder T. Edge of Europe, End of Europe // *New York Review of Books*. 21 July 2015. <http://www.nybooks.com/daily/2015/07/21/ukraine-kharkiv-edge-of-europe/>.

если эта политика сумеет возвыситься над существующим статус-кво. Устойчивая стабильность не может быть достигнута путем бесконечной терпимости в отношении автократий, которые в любом случае когда-то упадут. Она может быть обеспечена только с помощью современного и своевременного прогресса в развитии политических систем восточноевропейского региона.

Выводы: что нужно Украине

Постоянное международное давление на украинское правительство, которого настоятельно требуют от Запада представители гражданского общества Украины, в свете вышеуказанных дилемм действительно важно. Эффективные реформаторы до сих пор в меньшинстве в высших эшелонах киевской власти. Сегодня им противостоят две влиятельные группы, которые эксплуатируют чрезвычайное положение войны в Донбассе в своих целях. Так, украинские реформаторы сталкиваются не только с принципиально антиреформаторскими представителями старого режима (олигархами, продажными политиками, коррумпированными чиновниками), которые известны и опасны в качестве противника преобразований.

Уже образовалась и новая неофициальная «партия власти», члены которой хотя и позиционируют себя реформаторами, сегодня прижились в своего рода новом послереволюционном эквilibриуме. В этой группе политиков и чиновников, которые еще в 2014 г. были ориентированы на проведение реформ, уже не хватает желания делать дальнейшие и более радикальные шаги по реформированию, так как тем самым они рискуют потерять недавно приобретенный доступ к привилегиям, власти и статусу, а в некоторых случаях и к каналам обогащения.

Поэтому в будущем потребуется еще более тесная коалиция украинских реформаторов и зарубежных друзей Украины. Этот частично уже существующий альянс включает с украинской стороны некоррумпированных политиков, заслуживающих доверия чиновников, представителей НПО, экспертов-аналитиков и неподкупных СМИ, а со стороны Запада международных доноров, проукраинские правительства ЕС, международные НПО и специализированные аналитические центры. Только в случае их совместных и тщательно скоординированных действий эта коалиция будет иметь достаточный противовес частым задержкам, выхолащиванию или фальсификациям, инициированным противниками реформ, и гарантировать устойчивые преобразования.

Поскольку Украина слишком слаба в военном и экономическом отношениях, Запад также должен гарантировать суверенитет и функционирование украинского государства на своей территории. Это не только означает, что территориальный конфликт на Донбассе должен быть нейтрализован, т.е. должны быть имплементированы Минские соглашения, или, по крайней мере, он должен быть заморожен настолько, чтобы больше не препятствовать развитию остальных ча-

стей Украины. Не менее важно также мотивировать Кремль прекратить и различные невоенные меры его «гибридной войны» против Украины (напр., торговые санкции, кибер-атаки, тайные операции, пропагандистские кампании и т.д.) и акцептировать своего соседа в качестве отдельного и суверенного государства.

Донбасс сам по себе не представляет интереса для России. Так называемые «народные республики» в большей степени – инструменты Москвы для дестабилизации всего украинского государства. Российские подрывные действия должны быть остановлены не только на Донбассе, но и во всей Украине. В противном случае могут выдохнуться любые хорошие реформы, а помощь Запада Украине, исчисляемая миллиардами долларов, окажется напрасной.

Перевод с немецкого Елены Сивуда