

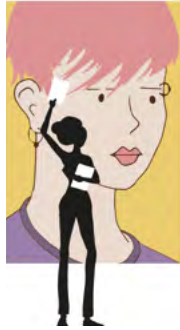


Группа разработки сценариев
для Украины на 2027 год

Прогноз для Украины

Четыре сценария развития Украины





Фонд имени Фридриха Эберта

Региональный Офис Сотрудничества и Мира в Европе

Райхсратсштрассе 13-5, 1010 Вена, Австрия

Телефон: +43-1-8903811-11

Эл. почта: info@fes-vienna.org

<http://www.fes-vienna.org>

Группа разработки сценариев для Украины на 2027 год:

Прогноз для Украины. Четыре сценария развития Украины.

Вена: Фонд имени Фридриха Эберта, 2018.

Редакторы: Самуэль Чарап, Райнхард Крумм, Симон Вайс

Корректор: бюро переводов «Рэд Пэн», Инез Темплтон

Дизайн: Энрико Вагнер, www.pertext.de

Иллюстрации: Даниэль Сиикс, www.thejoyofseex.com

ISBN: 978-3-96250-080-1

Мнения, выраженные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения Фонда имени Фридриха Эберта, а также организаций, связанных с участниками Группы разработки сценариев.

Содержание

Введение	5
Сценарий 1 – Предприимчивость	9
Сценарий 2 – Процветание	13
Сценарий 3 – Противоборство	19
Сценарий 4 – Прагматизм	23

Кризис в диалоге Запада с Россией ощущается особенно остро, когда речь идет об Украине — той стране, где произошли события, приведшие к разрыву отношений. За исключением обсуждения довольно узко очерченного вопроса — реализации Минских соглашений — стратегический диалог между украинцами, американцами, европейцами и россиянами на тему кризиса практически отсутствует. Этот разрыв может стать сильным дестабилизирующим фактором, поскольку рост недоверия и накопление недоразумений чреват эскалацией конфликта.

Ряд инициатив гражданской дипломатии дал представителям России и Запада (американцам и/или европейцам) возможность совместно обсудить кризис, но только немногие из этих проектов предполагали также участие украинцев — гораздо более деликатная задача в политическом смысле, но в то же время еще более необходимое в сегодняшней ситуации начинание.

Поскольку элиты коренным образом расходятся во мнениях относительно истоков кризиса, а повлиять

на уже начавшийся процесс урегулирования ситуации в рамках Минских соглашений непросто, в ходе подобного диалога следует предложить к обсуждению тему, которая позволила бы сторонам подняться выше актуальных разногласий и сосредоточиться на общих интересах, в то же время в перспективе предлагая общее видение текущего конфликта.

Обоснование сценариев

Анализ сценариев развития ситуации — один из подходов, позволяющий лучше разобраться в неопределенном будущем, особенно если живешь в «турбулентные времена», как охарактеризовал ситуацию во время председательства Германии в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2016 году тогдашний министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер. Прослеживание возможных вариантов развития ситуации под влиянием ряда неопределенных факторов — и их изложение в кратких новеллах — помогает переосмыслить негласные аксиомы и пересмотреть предвзятые оценки будущего. Кроме того, преимущество обрисовки

нескольких сценариев по сравнению с созданием одной большой стратегии заключается в том, что сценарии яснее демонстрируют ответственным лицам и экспертному сообществу варианты выбора, которые есть у Украины, а также влияние принимаемых решений на будущее этой страны и всех заинтересованных государств. Этот подход мог бы дать импульс для начала крайне необходимого переосмысления как текущего курса Украины, так и политики внешних акторов в отношении этой страны.

Разработка сценариев

Организаторы старательно подобрали группу из восьми участников — ведущих экспертов из России, Европы, Америки и Украины — и предложили им разработать сценарии развития ситуации в Украине в долгосрочной перспективе. Используя методологию структурного анализа, мы помогли участникам проекта выявить более 75 ключевых внешних и внутренних факторов, которые могут повлиять на будущее Украины, а затем выбрать два фактора, в наибольшей степени определяющих природу или вектор этого будущего. В ходе первой встречи, состоявшейся в Потсдаме в апреле 2016 года, группа пришла к выводу, что

важнейшие переменные с наибольшей неопределенностью — это сила государственной власти и сплоченность общества в Украине. Данные факторы стали осями в матрице сценариев 2x2.

На втором семинаре, прошедшем в Вене (Австрия) в октябре 2016 года, основная группа участников разработала четыре сценария, исходя из таблицы переменных 2x2: слабая или сильная государственная власть; сплоченное или разобщенное общество. Цель заключалась в том, чтобы обозначить спектр вероятных вариантов развития кризиса в Украине (в десятилетней перспективе) в качестве аналитического, а не нормативного упражнения. Использование матрицы гарантирует, что сценарии качественно отличаются друг от друга и что различия между ними логичны, неслучайны и могут быть выведены дедуктивным методом. Кроме того, данный подход дает гарантию, что две основные переменные действительно являются главными движущими факторами в каждом из сценариев. Хотя различия между сценариями определяются внутренними факторами, при их разработке также учитывались релевантные обстоятельства мировой политики и экономики. Для каждого из сценариев два автора изложили соответствующий сюжет и пере-

числили положительные и отрицательные эффекты, влияющие на развитие кризиса. В конце участники описали события, которые, исходя из сегодняшнего положения дел, должны произойти для реализации каждого из сценариев к 2027 году.

Стоит повторить, что сценарии не являются попытками предсказать будущее. Предлагая удобные системы координат и альтернативные точки зрения для размышлений о будущем, они помогают лучше понять, как может взаимодействовать множество разнонаправленных факторов. Предлагаем читателю использовать эти сценарии, чтобы переосмыслить принимаемые за аксиому положения и начать стратегическую дискуссию на тему подготовки к потенциальным вызовам и возможностям будущего.

Слова благодарности

Мы хотим выразить глубокую признательность всем членам основной группы разработки сценариев, каждый из которых был решительно нацелен на успех проекта. Достичь результата удалось только благодаря интеллектуальной открытости этих экспертов. Их имена в алфавитном порядке: Симон Вайс (Фонд

имени Фридриха Эберта – FES, Вена), Гвендолин Зассе (Центр восточноевропейских и международных исследований – ZoiS, Берлин), Андрей Кортуннов (Российский совет по международным делам – РСМД, Москва), Райнхард Крумм (FES, Вена), Алексей Семений (Институт глобальных трансформаций, Киев), Александр Чалый (Грант Торнтон, Киев), Самуэль Чарап (Исследовательская корпорация RAND, Вашингтон) и Балаж Ярабик (Фонд Карнеги за международный мир, Братислава).

Выражаем благодарность Грегори С. Брауну (Университет Джорджтауна), который в качестве модератора отвечал за четкое управление сложным процессом. Благодарим также разработчика игр Дастина МакКрэя, проверившего каждый сценарий на предмет логичного и ясного сюжета, а также Керстин Рихтер (FES, Берлин) и Юлию Цёльнер (FES, Вена) за безупречную организацию процесса. Отдельная благодарность Феликсу Хетту (FES), поделившемуся своим богатым опытом составления сценариев.

Сценарий 1 – Предприимчивость

Слабая государственная власть, сплоченное общество

Авторы: Андрей Кортунов и Алексей Семенин

Положение дел в 2027 году

К 2027 году Украина стала полностью децентрализованным, экономически развитым государством, прочно интегрированным в европейскую и мировую экономику. Украина все еще официально не входит ни в ЕС, ни в НАТО, но поддерживает тесные связи с обеими организациями. Успешная политика регионализации и децентрализации Украины дала мощный толчок росту экономики в регионах страны с дешевой рабочей силой, высоким качеством человеческого капитала и обновленными промышленными мощностями и сделала украинскую модель развития примером для стран на периферии ЕС.

Благодаря реализации пересмотренного Минского соглашения боевые действия в Донбассе между правительственными силами и сепаратистами прекратились в начале 2021 года. Восток и юг Украины больше



всего выиграли от политики регионализации и реинтеграции, продолжающейся и в 2027 году. Этот процесс был непрерывным и повсеместным — в первую очередь благодаря активистам, безустанно отстаивающим реформы в этих регионах. Положительные эффекты регионализации и реинтеграции очевидны большинству украинцев, чей уровень жизни непрерывно растет с 2019 года. Инициативы, идущие из недавно наделенных властью регионов, смягчили воздействие неудачной государственной политики либерализации. Однако не стоит заблуждаться: в посткоммунистическом социо-политическом устройстве Украины сохраняется патерналистское восприятие государства и отсутствует ориентация на трехсекторную модель (государство, бизнес и гражданское общество).

Путь к 2027 году

На парламентских выборах в конце 2018 года в Украине победила коалиция, выступающая за политику быстрого экономического роста и реальной децентрализации украинского государства, включая передачу политической и экономической власти регионам. Ее политический курс был направлен на то, чтобы передать украинским регионам полномочия по определе-

нию собственной экономической политики и снабдить их необходимыми инструментами для ее успешной реализации. В сфере политики безопасности была выбрана стратегия «конструктивной неопределенности», что означало де-факто признание разделительных линий, отделяющих как Крым, так и контролируемую повстанцами территорию Донбасса. Популярность президента Порошенко непрерывно падала, и в конце концов на выборах 2019 года его победил Владимир Кармалюк. После выборов было достигнуто новое политическое равновесие, опирающееся на модель парламентской республики (парламент и премьер-министр стали ключевыми органами власти) и сильно урезавшее полномочия президента. Кроме того, было серьезно ограничено политическое влияние силовиков. В результате этой перетасовки стал все шире применяться принцип субсидиарности, благодаря чему власть регионов и местных элит выросла как никогда.

Результаты выборов в ключевых странах — членах ЕС способствовали закреплению политического курса Евросоюза в отношении Украины и стимулировали европейские инвестиции в Украину в течение следующего десятилетия, а также разработку своего рода «второго Плана Маршалла», отталкивающегося от

исторического опыта поддержки западноевропейских стран во время «холодной войны». В Украине экономическая поддержка направляется в ключевые секторы промышленности. ЕС рассматривает ее как компенсацию за политику закрытых дверей. Восстановление украинской экономики произошло одновременно с преодолением Евросоюзом продолжительного кризиса, возрождением политического единства, повышением эффективности органов Евросоюза и значительным ускорением экономического роста. Благодаря этим положительным процессам у ЕС появились дополнительные ресурсы для поддержки структурных реформ в Украине.

Успех благодаря децентрализации

В результате децентрализации Украины в кластерах вокруг таких городов, как Киев, Винница, Ужгород, Полтава, Одесса и Львов, постепенно появились экономические возможности для украинских работников и была создана удобная инфраструктура. Благодаря легкому доступу к рынкам стран ЕС и дешевизне рабочей силы эти регионы привлекли иностранных инвесторов. Экономические успехи каждого из регионов форсировали развитие инфраструктуры; несколько межрегио-

нальных совместных инфраструктурных проектов связали кластеры друг с другом. Отрасль программного обеспечения, авиационная и космическая отрасли постепенно укоренились в Харькове, Киеве и Днепре, причем заводы в Харькове и Днепре поставляли важные компоненты для проектов Европейского космического агентства, а также для стремительно растущей китайской космонавтики. Появление стартапов в новых секторах экономики, в том числе в регионах, наделенных новыми полномочиями, стало привлекательным двигателем инвестиций с начала 2020-х годов. Такие традиционные отрасли, как сельское хозяйство и транспорт, также показали существенный экономический рост благодаря улучшению инфраструктуры и увеличению объема иностранных инвестиций.

Поскольку на всей территории Украины по-прежнему распространена коррупция, иностранные инвесторы рассматривают взятки и подкупы как специфику ведения бизнеса в Украине и готовы смириться с ними ради высоких прибылей, если «правила игры» известны заранее и никем не нарушаются. Общественные инициативы не дают коррупции выйти из-под контроля, а новые антикоррупционные органы эффективно выполняют свои функции. Украинский политический

класс добился маргинализации националистических элементов в обществе. Начиная с 2018 года многим проевропейским структурам удалось нарастить влияние в украинском парламенте. Действия гражданского общества и религиозных групп способствовали созданию межрегиональных и общинных связей. Во всей стране снизился уровень преступности, поскольку значительно выросло доверие к местным институтам. В результате положительного влияния этих групп в украинском религиозном ландшафте повысился уровень терпимости — если не принимать во внимание горстку несогласных консерваторов.

В России недавно переизбранный президент Путин к концу 2018 года решил постепенно практически полностью лишить повстанцев и «народные» республики в Донбассе поддержки с целью оживить отношения с Западом, таким образом выполняя свой план по активизации экономического роста в России. Восстановление «нормальных» отношений с Киевом также стало одним из внешнеполитических приоритетов Москвы. Кроме того, избрание президентом США в 2020 году Эрика Гарсетти, члена Демократической партии, способствовало выбору конструктивного политического курса в отношении Украины и открыло

дверь новому, инклюзивному диалогу о региональном порядке в постсоветской Европе.

В результате насилие против правительственных сил в Донбассе полностью прекратилось к началу 2021 года, а Россия поддержала безусловную реализацию дополненного Минского соглашения 2018 года в рамках общей разрядки отношений с Западом. Что еще важнее, Киев обеспечил полную интеграцию Донбасса на условиях присвоения региону особого статуса, поскольку это решение соответствовало новой политике децентрализации.

В конце 2021 года Донецкая Народная Республика (ДНР) и Луганская Народная Республика (ЛНР) начали процесс реинтеграции в Украину, а киевские власти обещали этим территориям функциональную автономию во всех вопросах, за исключением внешней политики и политики безопасности. Хотя области были полностью реинтегрированы в слабое украинское государство, целый ряд крупных борцов за независимость оставался при власти до середины 2020-х годов. В восточных областях преступность и коррупция остаются более серьезными проблемами, чем на западе Украины.



Сценарий 2 – Процветание

Сильная государственная власть, сплоченное общество

Авторы: Самуэль Чарап и Александр Чалый

Положение дел в 2027 году

Культура и политика Украины коренным образом изменились с тех пор, как на президентских выборах неожиданно победил бывший офицер Ярослав Мудрый. К 2027 году Украина стала разделять западные ценности стремления к консенсусу, готовности к компромиссу и умеренность. С принятием в 2024 году новой конституции Украина отказалась от сильной президентской системы в пользу германской парламентской модели с влиятельным конституционным судом.

Определенный уровень коррупции сохранился, но при этом поведение элит напоминает не столько олигархов, сколько людей, сознающих ответственность за украинскую политику и отказавшихся от бескомпромиссного поведения, в прошлом характерного для политической жизни страны. Экономически успешная Украина 2027 года стала не только мостом между

Востоком и Западом, но и бастионом инклюзивности, готовности к компромиссам, толерантности и примирения, в основном благодаря осуществившему структурные изменения президенту Мудрому.

Путь к 2027 году

В 2018 году несостоятельность механизма урегулирования конфликтов в Сирии привела к столкновению американского и российского самолетов, при котором погибли два россиянина и один американец. За этим инцидентом последовала эскалация напряженности, стратегические силы обеих сторон были приведены в состояние повышенной боевой готовности. Однако в результате восторжествовала рассудительность — страх перед ядерным конфликтом вынудил обе державы начать политику разрядки, в начале 2018 года закрепленную на двустороннем саммите США–Россия. В течение следующих двух лет Россия и США достигли соглашения о взаимовыгодных условиях разрядки. В частности, вопрос вступления Грузии и Украины в ЕС и НАТО был окончательно снят с повестки дня. Экономическая поддержка Украины Западом иссякла, когда США потребовали от Украины проведения реформ, тем самым вынудив элиты отказаться от политики «игры с

нулевой суммой» и положить конец повсеместной коррупции. Украинцы стали оказывать поддержку новым политическим партиям и кандидатам, действительно заинтересованным в проведении реформ.

Новое руководство

Замеченная за рубежом и крайне успешная президентская кампания Ярослава Мудрого произвела в стране настоящий фурор. В ходе кампании Мудрый эффективно транслировал образ будущего Украины, включавший в себя национальное единство, повышение уровня жизни всех украинцев, возможности политического участия и сотрудничество как с Европой, так и с Россией. Кроме того, Мудрый обещал создать «Комиссию по установлению истины и примирению» после войны в Донбассе, а также полностью реинтегрировать тех украинцев, которые оказывали поддержку сепаратистам или сражались на их стороне, если они сами обратятся в Комиссию, чтобы дать показания. После блестящей победы на выборах 2019 года Мудрый стал международной звездой, выступив с воодушевляющей речью на Генеральной Ассамблее ООН. В получившей международное признание речи прозвучало порицание крайне правого национализма, а также убеждение,

что для процветания и мирной жизни в Украине необходимо ориентироваться на будущее, в то же время не забывая о болезненных событиях прошлого. Решительный стиль правления Мудрого и обнадеживающий образ будущего принесли ему популярность среди подавляющего большинства населения.

Мудрый воспользовался этой популярностью — и тем широким признанием, которое получила Комиссия — чтобы начать процесс истинного разрешения конфликта в Донбассе. После того как Украина приняла статус неприсоединившейся страны, Россия начала вывод войск, и Минские соглашения постепенно стали выполняться. К 2027 году Донбасс был полностью реинтегрирован в Украину; поскольку к тому времени все регионы на деле обладали «особым статусом», донбасская система местного управления ничем не выделялась.

Еще до избрания Мудрого украинский партийный спектр начал перемещаться по направлению к оси «лево–право», характерной для западных демократических стран. Несколько украинских университетов инициировали пилотные программы сотрудничества с образовательными учреждениями в Польше, России и Румынии в

рамках проектов исторического примирения для региона. В ходе президентской кампании православные церкви в Украине оставили распри во имя единства. Крайне правые группировки — такие, как Правый сектор — в 2027 году все еще существуют, но имеют лишь ограниченное влияние на политику как на местном, так и на национальном уровне, а восстановление государственной монополии на насилие привело к их разоружению. Учрежденная Мудрым «Комиссия по установлению истины и примирению» пользуется поддержкой подавляющего большинства населения, недоверие и взаимные обвинения сменились единством и взаимопониманием. В 2020 м году в журнале «Economist» вышла большая статья под заголовком «Процветающая Украина», в которой описываются и расхваливаются политические и экономические реформы нового правительства. После того, как изменился образ страны, с Запада снова потекли финансовая помощь и инвестиции.

Восстановление экономики

Новая экономика Украины — поддерживающая связи как с Россией, так и с ЕС — стабильно демонстрирует почти семипроцентный рост. По мере сокращения экономического разрыва между богатыми и бедными

украинские мигранты начали в большом количестве возвращаться из России, ЕС и США, чтобы воспользоваться новой ситуацией, а утечка мозгов из Украины почти прекратилась. С ростом экономических возможностей стремительно выросли доверие общества к элитам и уверенность в эффективности украинского государства. Реформированная, находящаяся вне политики и хорошо оплачиваемая система государственной службы стоит на защите верховенства права и экономической эффективности. При этом Мудрый не ставит положительные изменения себе в заслугу, а старательно подчеркивает, что они стали возможными лишь благодаря институтам и украинскому народу.

Пользуясь экономическим ростом и успешным процессом установления истины и примирения, в 2022 году Мудрый инициировал целый ряд конституционных реформ. В частности, парламентско-президентская форма правления с разделенной исполнительной властью была заменена системой с двухкамерным парламентом, в которой президент обладает лишь символическими полномочиями. Теперь функция законотворчества и составления бюджета была передана Раде, ставшей нижней палатой парламента. В новосозданную верхнюю палату, Сенат, входят по

два прямо избираемых сенатора из каждой области Украины. Новая конституция предусматривает децентрализацию власти, однако правительство в Киеве по-прежнему отвечает за внешнюю политику, оборону, высшее образование и национальную экономическую политику. Большая часть остальных полномочий передана правительствам областей, в том числе вопросы здравоохранения, начального и среднего образования и инфраструктуры. Правительства областей формируются большинством в региональных парламентах. Кроме того, новая конституция гарантирует независимость судебной системы.

В течение года правительство Украины реализует большую часть этих конституционных реформ, успешно завершая первый президентский срок Мудрого. В ходе первых выборов, проведенных согласно новой конституции в 2024 году, Мудрого переизбирают, и он становится первым президентом с символическими полномочиями. В своей речи при вступлении в должность он призывает украинцев продолжать реформы и стремиться к более светлому будущему для страны. В других странах его добровольный отказ от сильной исполнительной власти считают знаковым событием для новой системы и новой Украины.

Преимущества нейтралитета

В результате последовательной политики разрядки между Россией и Западом были достигнуты новые — формальные и неформальные — договоренности о вопросах безопасности, приемлемые для Брюсселя, Москвы, Вашингтона и Киева. Украина была признана нейтральной страной, и это гарантирует, что ни одна из сторон не будет применять силу в целях изменения ее статуса. Украинские вооруженные силы были реформированы по финскому и швейцарскому образцам с упором на защиту территории. Украинские элиты, не желая служить объектом непрерывной борьбы между Россией и Западом, позиционируют себя и свою страну как мост, помогающий упрочить сотрудничество между обеими сторонами. Отношения между Украиной и Россией не дружеские, а скорее деловые; так как российские инвесторы получили дивиденды от украинского экономического роста, российские элиты заинтересованы в будущем новой Украины. Специальный механизм регулирования и разрешения споров, созданный на основе английского прецедентного права, помогает урегулировать конфликты между украинскими интересами и международными инвесторами.



Сценарий 3 – Противоборство

Слабая государственная власть, разобщенное общество

Авторы: Балаж Ярабик и Симон Вайс

Положение дел в 2027 году

В Украине произошел правый военный переворот, и во всем мире страна стала отождествляться с границей и полем боя между Востоком и Западом. Экономическая ситуация остается плачевной, коррупция повсеместна, утечка мозгов на Запад и в Россию идет внушительными темпами. В течение второго президентского срока, с 2019 по 2024 год, Порошенко практически не удалось решить ни одной крупной проблемы Украины.

Донецкая и Луганская Народные Республики по-прежнему являются псевдогосударствами, полностью отрезанными от остальной Украины. На этих территориях по-прежнему продолжаются военные столкновения с украинской армией. Россия по-прежнему занимает центральное место в украинской внешней и внутренней политике, поскольку Украина, как и многие другие страны Центральной и Восточной Европы, стала полем

опосредованной войны между США и Россией. Украинский режим враждебен по отношению как к ближайшим соседям, так и к ЕС. Ситуацию усугубляет раскол общества, радикализация противоборствующих идентичностей, а в международной перспективе — неразрешенные конфликты с соседними государствами.

Путь к 2027 году

Коалиция прозападных сил, сложившаяся после Майдана, после 2017 года осталась у власти почти на всей территории Украины. Переизбранный с небольшим перевесом в 2019 году президент Порошенко продолжил медленный процесс консолидации власти в Киеве. Правительство Порошенко игнорирует попытки провести модернизацию и реформы, вместо этого принимая стабилизирующие меры, чтобы сохранить хрупкий баланс интересов, позволяющий ему остаться у власти. Поскольку армия является единственным государственным институтом, пользующимся высоким уровнем доверия у населения в целом, Порошенко и сменивший его на посту президента Андрей Садовый достигли с ней непростого соглашения. Военные фактически могут наложить вето на любое решение киевского правительства по всем существенным

вопросам внешней политики. Россия остается центральной темой всех внутренне- и внешнеполитических дискуссий в Украине.

Неудавшаяся централизация

Правительство пыталось провести децентрализацию с целью предотвратить развал государства, однако к 2027 году эта политика потерпела почти полный крах. Порошенко и сменивший его президент к 2021 году фактически отказались от нее и попытались сосредоточить власть в Киеве. Концентрация политической жизни, основанной на личных связях, и коррупция в Киеве повлекли за собой ослабление власти закона во многих областях и полную потерю контроля над всей территорией Донбасса. Рост российской агрессии в этом регионе привел к фрагментации власти на местном уровне и усилению некоторых право-националистических группировок в Киеве. Когда местные власти не следуют спущенным из Киева предписаниям или политическим приоритетам, центральное правительство зачастую смещает местных чиновников, виновных в нарушении, в особенности в тех восточнороссийских областях, которые еще находятся под контролем Киева.

Во многих областях центральное правительство передало охрану правопорядка в руки политически ангажированных добровольческих батальонов, зачастую отказавшись от монополии на применение силы в циничном расчете на сохранение контроля. Эти патриотично настроенные добровольческие батальоны – обычно душой и телом преданные политике идентичности правого толка – используют свою политическую платформу для сеяния страха с целью предотвратить примирение с Донбассом и реинтеграцию региона. Украинская православная церковь Киевского патриархата оказывает поддержку многим из этих добровольческих батальонов, тем самым отталкивая пророссийских избирателей на территориях, остающихся под контролем центрального правительства в Киеве. Контакты на частном уровне между Донбассом, находящимся в руках повстанцев, и остальной Украиной к 2024 году сильно ослабли, а с Крымом их практически не осталось.

Возвращение старого режима

В стране царит бедность, разрыв между богатыми и бедными огромен, так как киевскому правительству не удалось провести модернизацию экономи-

ки или компенсировать потерю российского рынка. Поскольку в украинской политике по-прежнему преобладают патрон-клиентские отношения, олигархи полностью контролируют большинство секторов украинской экономики. Коррупция, малый объем прямых иностранных инвестиций и бегство капитала остаются определяющими экономическими факторами. Неутешительные экономические перспективы Украины, слабое верховенство права и жесткий стиль правления центральной власти способствуют непрерывному оттоку населения. Украинцы из восточной части страны обычно эмигрируют в Россию, а из западных регионов и из Киева – в ЕС. Число мигрантов из Украины, покинувших родину после начала кризиса, к 2024 году приблизилось к 4 миллионам в ЕС и 2,5 миллионам в России. В связи с непрерывной утечкой мозгов и в целом посредственными экономическими показателями население доверяет только одному государственному институту – армии.

Еще до президентских выборов 2024 года Порошенко потерял власть в результате военного переворота, который поддержало большинство населения. К власти пришел правый авторитарный режим (с генералом во главе государства), отменивший выборы на неопре-

деленный срок. Недемократическая природа нового режима вызвала конфликт на Западе, в особенности в ЕС, однако США, невзирая на обстоятельства, продолжали оказывать Украине военную помощь, чтобы создать буферную зону против российского влияния в Европе. Антироссийская фракция в украинском правительстве, объединившись с остатками гражданского общества, укрепилась к 2027 году настолько, что возвращение к сбалансированным отношениям с Россией стало практически невозможным. Хуже того, Армия освобождения Крыма (АОК), в которую входят крымские татары, ветераны добровольческих батальонов и члены крайне правых партий, регулярно совершает акты саботажа вдоль линии соприкосновения. Вместе со странами Балтии и большей частью Центральной Европы Украина находится на линии фронта в вялотекущей опосредованной войне между США и Россией. ЕС в целом старается дистанцироваться от украинского конфликта ввиду природы нового режима и нежелания занять более агрессивную позицию по отношению к России.



Сценарий 4 – Прагматизм

Сильная государственная власть, разобщенное общество

Авторы: Гвендолин Зассе и Райнхард Крумм

Положение дел в 2027 году

Технократическое украинское руководство, избранное в 2019 году, де-факто признало, что Крымский полуостров пока утерян, равно как и контроль над квазинезависимым Донбассом. Правительство, сосредоточенное в первую очередь на административных вопросах, уделяет мало внимания остро необходимому Украине образу будущего, способному сплотить общество. Киевские технократы считают приоритетным направлением политики постепенные экономические реформы, делая упор на модернизацию сельскохозяйственного и промышленного секторов, но не упуская из виду и необходимость поддержки инициатив в сфере туризма и экономики знаний. Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ) с ЕС и специальное торговое соглашение с Евразийским экономическим союзом способствовали скромному, но непрерывному росту ВВП Украины. Эко-

номический рост, в свою очередь, дал правительству возможность реформировать и попытаться усовершенствовать сферу социальной политики — включая здравоохранение и пенсионную систему — невзирая на критику со стороны западных финансовых институтов. Утратившее все иллюзии общество также считает избранный правительством путь единственно возможным в данный момент. В обмен на новую стабильность и некоторое повышение уровня жизни электорат оказывает правительству молчаливую поддержку, несмотря на то, что коррупция остается широко распространенным явлением.

Для молодого поколения нерешенный крымский вопрос и потеря контроля над Донбассом стали данностью. Крым и занятые повстанцами части Донбасса воспринимаются фактически как иностранные территории, поскольку личных человеческих связей с этими регионами практически не осталось. Новый прагматический нарратив — предполагающий обеспечение определенной политической стабильности и скромного экономического роста в обмен на принятие положения дел на востоке в среднесрочной перспективе — пользуется поддержкой большинства стран — членов ЕС, а также США. Правительство, сменившее админи-

страцию Трампа, едва ли готово сделать Украину главным приоритетом внешней политики. Вопрос вступления Украины и Грузии в НАТО уже не стоит на повестке дня, поскольку прохладное отношение Дональда Трампа и сменившего его президента США ослабило институты, на которые опирается альянс. Членство в ЕС также больше не рассматривается из-за моратория на расширение, а также из-за того, что менее сплоченный Евросоюз уже не столь привлекателен для соседних государств. В связи с этим Россия не видит причин продолжать военное вмешательство в Донбассе.

Путь к 2027 году

В 2017 году украинские и международные эксперты давали смешанные оценки процессу реформ в Украине. В результате реализации соглашения о создании УВЗСТ был достигнут определенный экономический прогресс, однако основные проблемы остались нерешенными: высокий уровень коррупции, почти полное отсутствие экономического роста и постоянное давление на систему социального обеспечения. При президенте Порошенко правительство слабо продвинулось в реализации институциональных реформ. По-прежнему активное гражданское общество кон-

тролировало политическую систему. После парламентских выборов число сторонников Юлии Тимошенко в парламенте выросло, но общая конфигурация политического ландшафта не претерпела существенных изменений. В межпартийной борьбе профессиональная компетентность была важнее идеологических позиций. Три партии – реорганизованная партия, вышедшая из блока Порошенко, Оппозиционный блок и блок Тимошенко – стали примерно равными игроками в парламенте, хотя партийной консолидации еще не произошло. В условиях коалиции, обладающей в парламенте лишь небольшим большинством, голосование о законопроектах еще в большей степени превратилось в прагматический торг.

Единственным просветом в серой политической картине стал тот факт, что сборная Украины вопреки всему дошла до четвертьфинала Чемпионата мира по футболу 2018 года, в то время как российская команда не смогла выйти из группы.

Евросоюз был озабочен «Брекзитом» и ростом популизма во многих странах-членах, а также поиском точек соприкосновения с правительством Трампа в Вашингтоне. Президент Трамп с самого начала четко

заявил, что финансовые взносы, обеспечивающие безопасность стран – членов НАТО, должны быть поделены между этими странами более справедливо. Кроме того, он дал понять, что существенной поддержки странам Восточного партнерства со стороны США не предвидится. США замкнулись в себе, сосредоточившись на внутренней политике, а в международной перспективе ограничившись борьбой против терроризма на Ближнем Востоке и отношениями с Китаем. В то же время Второе Минское соглашение потерпело неудачу. Нормандский формат с участием Франции, Германии, России и Украины продолжает свое существование, предлагая по крайней мере площадку для регулярных политических контактов на высоком уровне, но ему не удалось продвинуться дальше нескольких попыток стабилизации.

Желание стабильности

Результаты парламентских выборов и поражение в президентских выборах 2019 года обозначили окончание политической карьеры Порошенко. Сложив полномочия, он обеспечил иммунитет для себя и ближайших соратников. Его уход из власти вызвал частичную реконфигурацию политического ландшафта, в ходе кото-

рой некоторые бывшие министры поддержали новое правительство, а другие вернулись в бизнес. Гражданские активисты и их политические союзники, равно как и ультраправые партии, также смирились с поражением на выборах, не сумев создать новых партий или обновить существующие партии изнутри. Граждане устали от радикальных позиций и слабой государственной власти. Они желали сильного государства, управляемого администраторами-технократами, надеясь, что такое правительство сможет сдержать обещание о повышении уровня жизни — обещание, которое, по мнению большинства, не было выполнено гражданским обществом после Евромайдана.

В то же самое время в Донбассе спала напряженность. Вооруженные силы Украины и независимые батальоны получали все меньше поддержки со стороны общества, уставшего от войны. Кроме того, стало ясно, что существенной помощи из-за границы не ожидается. Президент Трамп отдал приоритет отношениям с Россией, а не поддержке Украины, таким образом, с одной стороны, уменьшив необходимость действий на территории Украины с точки зрения России, а с другой — ограничив возможности более плотной интеграции Украины в Европу. Франция и

Германия были по-прежнему заняты результатами национальных выборов, в которых популярные партии, настроенные против глобализации и против ЕС, заняли сильные позиции. Польша сосредоточилась на собственной политической борьбе между консервативной партией «Право и справедливость» и набирающей силу оппозицией, в то же время стараясь сохранить экономический рост. Украина и другие страны Восточного партнерства — Беларусь, Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан — поняли, что предоставлены сами себе.

Принятие реформ сверху

Наблюдая эти процессы во внутренней и международной политике, украинские бизнес-элиты поняли, что пора начать управляемый процесс реформ сверху. С этого момента реформаторы стали исходить из реалистичной оценки возможностей Украины: экономический рост в модернизированных секторах промышленности и сельском хозяйстве, а кроме того, упор на туризм и технологически развитые компании малого и среднего бизнеса. Элиты были убеждены, что для реализации этого курса стране необходимы мирные отношения с соседями, в том числе с Россией.

Россия, столкнувшись с целым рядом вызовов, отчасти способствовала этому новому подходу. С одной стороны, в российской экономике не были проведены необходимые реформы. Экономика оставалась крайне зависимой от экспорта энергоносителей. Высокотехнологичные товары производились, но по-прежнему в первую очередь в оборонной промышленности. Правительству не удавалось ввести прогрессивную шкалу подоходного налога – из-за возможности местных социальных протестов – и приходилось откупаться от разных социальных групп избирателей, как правило, передавая официальные полномочия республикам. В связи с этим Москва ясно давала понять, что не заинтересована в дальнейшей эскалации, если Украина не будет предпринимать военных действий против сепаратистов в Донбассе и примет текущее положение, а именно ситуацию «ни мира, ни войны». В свою очередь, Россия дала согласие на постоянное присутствие международных наблюдателей от ОБСЕ на линии соприкосновения между Донбассом и остальной Украиной, что привело к снижению напряженности.

Новая политика, проводимая администраторами-технократами, стала возможной также благодаря тому,

что, начиная с середины 2020-х годов, Крым и оккупированные территории Донбасса утратили былое значение для определения государственной или национальной идентичности Украины. Территория Донбасса – региона с высоким уровнем преступности и практически отсутствующей экономикой – почти опустела, а жители выехали в Россию или другие части Украины. В связи с человеческой и финансовой нагрузкой на мигрантов и администрации пограничных регионов обеих стран были начаты трехсторонние переговоры между Россией, донбасскими сепаратистами и Украиной. Были сделаны базовые инвестиции для улучшения инфраструктуры, систем здравоохранения и образования, поскольку стороны были согласны, что сохранение статус-кво предпочтительнее, нежели альтернативные решения.

Схожий политический курс был выбран Украиной в отношении Крыма. Подобно подходу Германии к разделению на восточную и западную часть после возведения Берлинской стены, Киев принял факт исторического процесса, на разрешение которого могут потребоваться десятилетия. Несмотря на это, цель достижения единства нации была записана в украинской конституции.