

Akademia im. Jakuba z Paradyża  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Partnerstwo Wschodnie.**  
**Etyczne i społeczno-prawne aspekty relacji**  
**między Unią Europejską a Ukrainą**

**Tom 2**

**Społeczno-prawne aspekty relacji**  
**między Unią Europejską a Ukrainą**

**Redakcja naukowa**

Elżbieta Szczot

Jacek Jaśkiewicz

Witalij Lebediuk

Gorzów Wielkopolski 2018

**Jurij Matsiyevsky**

Narodowy Uniwersytet „Akademia Ostrogska”

## **Системна чутливість і доля реформ: Україна та Грузія у порівняльній перспективі**

**(Wrażliwość systemowa a los reform:  
Ukraina i Gruzja w perspektywie porównawczej<sup>1</sup>)**

### **Streszczenie**

Dlaczego reakcja wywołana przez masowe protesty i zagrożenie zewnętrzne, przyczyniła się do powodzenia systemowych reform w Gruzji, lecz nie na Ukrainie? Analizując wskaźniki „wrażliwości systemowej” (niebezpieczeństwo masowych protestów, zagrożenie zewnętrzne i brak naturalnych zasobów) oraz skuteczność zarządzania w obu krajach, można wyprowadzić wniosek, że do sukcesu reform w Gruzji przyczyniły się stanowcze działania władz państwowych. Natomiast brak głębokiej odnowy elit rządzących na Ukrainie wynika z głównego motywu ich działania, którym jest zachowanie dotychczasowych przywilejów. Brak systemowej modernizacja państwa sprawia, że zainteresowane utrzymaniem swojego statusu elity, nie wykazują żadnej inicjatywy w dokończeniu reform. Ciężar reform przesuwają się w stronę Zachodu i prywatnych działań obywatelskich. Systemowe reformy na Ukrainie znów są zagrożone.

**Słowa kluczowe:** wrażliwość systemowa, jakość zarządzania, odnowa elit, szeroka koalicja, wąska koalicja, reforma

Після «Революції троянд» у Грузії відбулася зміна владної еліти, що відкрило шлях для системних реформ, але в Україні після «Помаранчевої революції» поява нових людей при владі призвела не до системних реформ, а до внутрішньої політичної боротьби<sup>2</sup>, спроби концентрації влади в руках однієї політичної сили, що призвело до чергового масштабного протесту. Дивлячись на попередні наслідки Революції Гідності, складається враження,

<sup>1</sup> Ця стаття є оновленою і доповненою версією публікації Ю.Мацієвський, В.Ковалко, *Політичні еліти та доля реформ: Україна і Грузія у порівняльній перспективі*, Агора, 2016, №17, С.14-20.

<sup>2</sup> P. D'Anieri, *Orange Revolution and Aftermath: Mobilization, Apathy, and the State in Ukraine*, Woodrow Wilson Center Press and Washington, DC: The Johns Hopkins University Press, 2010, 328 p.

що нова українська влада використовує війну як привід для відтермінування назрілих реформ, а «рентоздирицтво» надалі залишається головним мотивом її поведінки. Звідси питання: чому стрес, викликаний масовими протестами і зовнішньою загрозою призвів до швидких і системних реформ у випадку Грузії, але не у випадку України? Відповідь на це питання допоможе зрозуміти причини різних траєкторій розвитку України та Грузії у постреволуційний період.

## 1. «Системна уразливість» у випадку України і Грузії

Після серії «кольорових» революцій, що прокотились країнами посткомуністичного простору на початку 2000-х років, Україна і Грузія потрапили в категорію країн, від яких очікували кардинальних системних змін. Якщо першій вдалося стати на шлях реформ, то Україна, потрапивши в коло економічних та політичних криз у постпомаранчевий період, у 2013 р. пережила політичну революцію. В літературі можна знайти кілька точок зору щодо того, чому Грузії вдалося провести реформи, тоді як в Україні системність реформ залишається під питанням<sup>3</sup>.

Однією з теорій, яка пояснює успіх реформ, є теорія «системної уразливості» (*systemic vulnerability*)<sup>4</sup>. Ця теорія, зокрема, показує чому Південна Корея, Тайвань та Сінгапур спромоглися на проведення системних реформ та стали на шлях стійкого економічного зростання, тоді як Індонезія, Таїланд та Філіппіни залишаються позаду.

Згідно з теорією, найбільш успішними у проведенні реформ є держави, які опинилися в інтерактивному стані «системної уразливості». Такий стан передбачає наявність трьох умов: 1) висока імовірність масових протестів, викликана соціально-економічними чинниками; 2) реальна зовнішня загроза; 3) нестача природних ресурсів. Задля забезпечення власного виживання у ситуації потрійної загрози керівництво країни змушене вдатися до системних реформ. Спираючись на це пояснення, поглянемо чи працює воно у випадку Грузії та України.

<sup>3</sup> Y. Matsiyevsky, *Breaking Out of an Institutional Trap: Ukraine's Survival and the Role of the West*, <http://www.ponarseurasia.org/memo/breaking-out-institutional-trap-ukraine-survival-and-role-west> [переглянуто: 10.10.2016]; A. Aslund, S. Djankov, *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, Peterson Institute for International Economics. Washington, DC., 2014; A. Aslund, *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It*, Peterson Institute for International Economics. Washington, DC., 2015.

<sup>4</sup> R. Doner, B. Ritchie, D. Slater, *Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective*, „International Organization” 2005, Vol. 59, p. 327-361.

## 2. Загроза масових протестів, спричинених соціально-економічними чинниками

Глибока економічна та фінансова криза, втрата контролю над територією та всеохоплююча корупція перетворили Грузію майже на недієздатну державу (failed state). Глибину та масштаби кризи підтвердила «Революція троянд» та 96% підтримки М. Саакашвілі на дострокових президентських виборах у січні 2004 року<sup>5</sup>. Новий уряд, сформований переважно з технократів, які отримали освіту і досвід управління на Заході, прийняв виклик. Отримавши високий мандат довіри від суспільства та більшість місць у парламенті, команда М. Саакашвілі відразу розпочала необхідні реформи.

В Україні напередодні «Помаранчевої революції» 2004 р. спостерігалось економічне зростання, однак запит на зміни в суспільстві був ще більшим. Команда В. Ющенко це розуміла, але завдяки сприятливій кон'юктурі на міжнародних сировинних ринках, уряд пішов не шляхом системних змін, а навпаки – підвищенням соціальних видатків. Завдяки збереженню інерції попередніх років і позитивним очікуванням, громадяни відчули певне покращення свого добробуту, який, однак, «з'їдався» високою інфляцією<sup>6</sup>.

Перед Революцію гідності результати соціологічних досліджень фіксували, що українці готові протестувати лише в разі значного погіршення рівня життя. Влада була переконана, що ризик масових протестів лежить у соціально-економічній площині, тому основну увагу зосереджувала на недопущенні потрясінь у бюджетній сфері. Не врахування ціннісної складової у мотивації людей, підштовхнула владу до помилкових рішень щодо Майдану.

Хоча масова мобілізація в Україні і Грузії була зумовлена нематеріальними чинниками, економічне підґрунтя протестів було присутнє в обох випадках. Проте, якщо у постпомаранчевій Україні влада продовжувала спиратися на сприятливу економічну кон'юктуру, то команда П. Порошенка пішла шляхом зовнішніх запозичень. Мотиви такої поведінки будуть пояснені в кінці роботи. Так чи інакше, погіршення якості життя, викликане різким економічним падінням уже після зміни влади в Україні, залишає потенціал протесту.

<sup>5</sup> В. Петровський, *Грузія після «Революції троянд»*, <http://e-news.com.ua/show/101615.html> [переглянуто: 13.10.2016].

<sup>6</sup> Так, наприклад, станом на 2007 р. рівень інфляції в Україні перевищував 15%. Див. С. Старицький, «Інфляційне дежа-вю», <http://www.pravda.com.ua/articles/2008/02/11/3371646/> [переглянуто: 13.10.2016].

### 3. Реальна зовнішня загроза

З моменту зміни влади у Грузії у 2003 р. російсько-грузинські відносини суттєво погіршилися. Росія інспірувала сепаратистські настрої в Абхазії і Південній Осетії, що згодом вилилось у повномасштабний збройний конфлікт. П'ятиденна російсько-грузинська війна 2008 року, результатом якої стала втрата обох автономних республік (20% території Грузії), пригальмувала хід реформ, проте не зупинили їх остаточно. Значна фінансова допомога Заходу та підтримка населенням реформаторських кроків президента М. Саакашвілі дозволили вивести країну з кризи.

Військове вторгнення Російської Федерації в Україну почалося незабаром після зміни влади і уже триває майже три роки. Конфлікт на Сході досі не вирішений, хоча інтенсивність військових дій значно зменшилася. Якщо для грузинської еліти війна стала додатковим каталізатором пришвидшення реформ, то для української влади швидше причиною їхнього відтермінування.

### 4. Брак природних ресурсів

Для пояснення третьої умови, автори теорії використовують концепцію «ресурсного прокляття» (resource curse). Під «ресурсним прокляттям» західні економісти розуміють відставання темпів розвитку країн, які наділені ресурсами значно більше, ніж інші. Уряди таких держав відмовляються проводити збалансовану економічну політику, розвиваючи виключно видобувну промисловість, у результаті чого інші галузі відстають у розвитку. Держави, які позбавлені необхідних природних ресурсів, шукають альтернативні шляхи наповнення бюджету.

Після «Революції троянд» 2003 р. Грузія потрапила в «енергетичну пастку». В 2006 р. Російська Федерація, найбільший торговельний партнер Грузії, оголосила ембарго на торгівлю та вчетверо підняла ціни на природний газ. Проте економічні санкції Росії лише стимулювали процес реформування. Так, винна індустрія, модернізувавши своє виробництво, підвищила якість продукції та розширила ринки збуту, а підвищення цін на газ та перебої з його постачанням, змусили владу шукати альтернативні шляхи енергозабезпечення<sup>7</sup>.

Починаючи з 2005 року РФ декілька разів вдавалась до торговельно-енергетичних воєн з Україною. Зокрема, тиск Росії на Україну значно

<sup>7</sup> A. Aslund, *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, „Peterson Institute for International Economics”, Washington 2014, p. 149-163.

посилився влітку 2013 р., коли задля зриву підписання Угоди про Асоціацію з ЄС вона перекрыла імпорт більшої частини української продукції.

Попри все, опинившись у стані енергетичної блокади, керівництво Грузії пішло шляхом реформування енергетики, тоді як керівництво України лише після Революції гідності і під тиском Заходу згодилося на зміну «правил гри» на енергетичний ринок.

## 5. Особливість України: від уразливості до ураження

Тут поглянемо уважніше, якою була реакція українських еліт на виклики «системної уразливості». Автори теорії стверджують, що небезпека соціального вибуху в умовах зовнішньої загрози і відсутності фінансових ресурсів штовхає еліти до створення «широкої коаліції». Широка коаліція не означає лише коаліцію в парламенті. Широка коаліція – це створення суспільної бази для впровадження реформ. На практиці це означає здатність уряду утримувати народ «на своєму боці». Інструментами є соціальні видатки, а також відкриття доступу до економічної і політичної діяльності. Якщо у Грузії команда М. Саакашвілі пішла цим шляхом, то в Україні з соціальних програм видатки зросли лише на виплату пенсій, тоді як медицина, освіта, ЖКГ та інші фінансуються за залишковим принципом<sup>8</sup>.

Видатки Державного бюджету України у 2015 р.-2016 р.  
(% до ВВП)

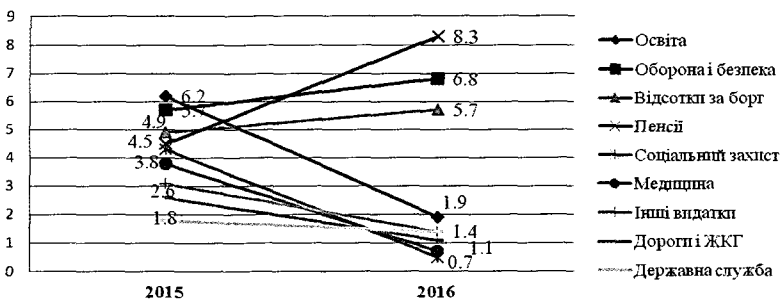


Рис. 1. Видатки Державного бюджету України у 2015-2016 рр. (% до ВВП)

Джерело: Бюджет 2016: найбільше тратимо на пенсіонерів, економимо на освіті і медицині, головний податок, [http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/64\\_634/Budzhzet\\_2016\\_najbilshe\\_tratymo\\_na\\_pensioneriv\\_ekonomija](http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/64_634/Budzhzet_2016_najbilshe_tratymo_na_pensioneriv_ekonomija) [переглянуто: 15.10.2016].

<sup>8</sup> ТОП-7 проблемних положень бюджету-2016, <http://ises.org.ua/analitika/ekonomichnii-analiz/top-7-problemnih-polozhen-budzhetu-2016> [переглянуто: 15.10.2016].

Тим часом вільний доступ до бізнесу і політики й досі залишається привілеєм обмеженого кола осіб. Вибори з відкритими списками, системна люстрація, скасування привілеїв, відмова від неформальних змов, відкриті конкурсні процедури торгів і призначень мали б стати першими кроками нового керівництва на шляху відкриття доступу і подолання розриву між владою і суспільством. В Україні, однак, відбувається щось протилежне. Еліти й далі покладаються на обмеження доступу і близьке оточення (вузьку коаліцію), що виявляється у збільшенні розриву між владою і суспільством<sup>9</sup>.

Друга умова – зовнішня загроза обернулася в Україні війною, тобто перевищила своє значення. Жодна з трьох країн Південно-Східної Азії, прибалтійські країни чи Грузія не перебували у стані війни на початку реформ. Південна Корея мала війну далеко позаду, Грузію війна спіткала через п'ять років після початку реформ, а Тайвань, Сінгапур, як і країни Прибалтики, відчували загрозу з боку ворожих сусідів, але уникли військових дій. Хижацька поведінка «Сім'ї» ще до зміни влади та непрофесійні дії нового керівництва в умовах війни з Росією у 2014 р. призвели до втрати 20% економіки, майже трикратного здешевлення гривні і загрози дефолту. На кінець 2015 р. економіка скоротилася ще на 11,5%<sup>10</sup>, а річна інфляція з показником 51,9%, виявилася найвищою за останні двадцять років<sup>11</sup>.

Третя умова – відсутність ресурсів – стоїть в Україні дуже гостро, але керівництво країни втрати бюджету компенсує не обмеженням корупції, не полегшенням ведення бізнесу, не залученням інвестицій, а різким підвищенням тарифів на енергію, спробами реструктуризації боргів і залученням нових кредитів.

## 6. Економічні показники та корупція в Україні і Грузії

Швидкість та успіх реформ значно залежить від контролю корупції. Показники сприйняття корупції в Україні з початку 2000-х років ніколи не виходили за межі 3 балів (з десяти можливих). Усі спроби антикорупційних

<sup>9</sup> Березневе (2015 р.) опитування Центру Разумкова виявило, що майже 67% населення вважало, що події розвиваються у неправильному напрямі, тоді як 17,5% вважали навпаки. У квітні 2016 р. кількість невдоволених зросла до 72%, інакше думали 14%. Див. *Соціологічне опитування: Якщо говорити в цілому, як Ви вважаєте, події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?*, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=66](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=66) [переглянуто: 16.10.2016].

<sup>10</sup> ЄБРР *погіршив прогноз спаду ВВП України*, <http://www.epravda.com.ua/news/2015/11/5/566064/> [переглянуто: 26.12.2016].

<sup>11</sup> *Річна інфляція в Україні виявилася найвищою за 20 років – Пинзеник*, <http://www.epravda.com.ua/news/2015/10/7/562482/> [переглянуто: 16.10.2016].

реформ закінчувались поразкою. Із графіка (Рис. 1) видно, що впродовж 2002–2014 рр. рівень сприйняття корупції в країні залишався стабільно високим. Відносне покращення спостерігалось у перші роки після «Помаранчевої революції». З приходом до влади В. Януковича, найбільш масштабні корупційні схеми проявлялись у сфері державних закупівель, а також у діяльності судових та правоохоронних органів.

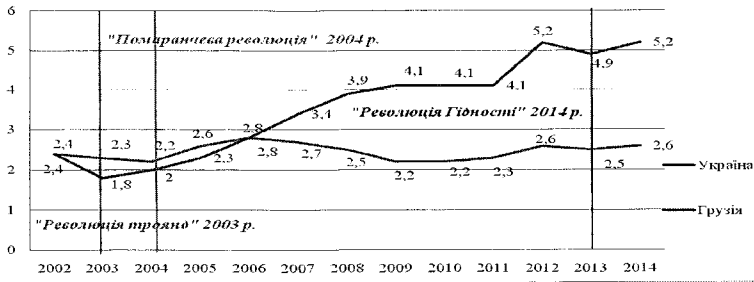


Рис. 2. Динаміка індексу сприйняття корупції в Україні та Грузії (2002–2014 рр.)

Джерело: Transparency International. Нульове значення індексу відповідає абсолютно корумпованій владі, 10 – абсолютно не корумпованій.

Так, за результатами глобального дослідження «Барометр Світової Корупції», яке проводилось Transparency International, наприкінці 2013 р., 68% українців готові були протестувати проти корупції<sup>12</sup>. Однак зі зміною влади корупція й далі залишається хронічною хворобою українського суспільства. Відмінність від часів В. Януковича у тому, що системна корупція змінилася хаотичною, а показова публічність дозволяє імітувати боротьбу з корупцією в обмін на фінансову допомогу Заходу.

У Грузії, на відміну від України, відбувся значний поступ у подоланні корупції. Грузія єдина з не балтійських радянських республік, чиї рейтинги контролю корупції різко зросли. Рецепт реформування виявився простим – якщо є недієвий, роз’їдений корупцією інститут – його ліквідували і створили новий. Показовим у цьому плані є реформування Міністерства внутрішніх справ, коли за один день було звільнено 15 тисяч працівників та скасовано Державтоінспекцію, як одну з найбільш корумпованих структур. Створення нової поліції, конкурсний відбір та підняття заробітних плат – забезпечило прозоре функціонування інституту<sup>13</sup>. Хоча обсяг корупційних схем у Грузії зменшився, акцент змістився з низового рівня на рівень еліт. Тому станом на

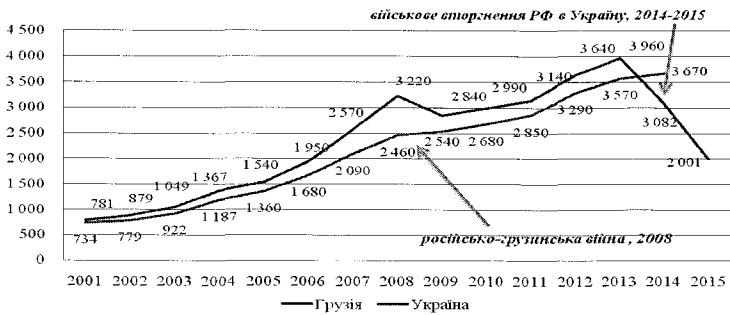
<sup>12</sup> Кожен третій в Україні готовий вийти на вулицю через корупцію, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/07/9/6993866/> [переглянуто: 18.10.2016].

<sup>13</sup> Л. Буракова, *Чому Грузії вдалось?*, Київ 2014, с. 34-36.



2014 р. Індекс сприйняття корупції Грузії перебував на рівні 5,2 балів, однак був вдвічі вищим за відповідний показник 2003 року.

Важливим індикатором економічних змін є показник ВВП на душу населення. З 2003 до 2008 р. (російської-грузинської війни та фінансової кризи) Грузія досягла значного прогресу. Так, якщо у 2003 році ВВП на душу населення становив 922\$, то 2014 році він зріс до 3670\$ (Рис. 2). Навіть після російсько-грузинської війни ВВП продовжував зростати. Середньорічне зростання коливалося в межах 6%-12%.



**Рис. 3.** ВВП на душу населення в Україні та Грузії (в дол. США)

Джерело: GDP per capita. Ukraine, Georgia <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=5> [переглянуто: 18.10.2016].

У результаті реформ 2004–2012 рр., в рейтингу легкості ведення бізнесу «Doing business-2015» Грузія посіла 24 місце серед 185 країн. Країна вийшла на перше місце за легкістю реєстрації власності та на друге – за швидкістю отримання дозволів<sup>14</sup>.

В Україні динаміка росту ВВП має зигзагоподібний вигляд. Найбільший спад відбувся після фінансово-економічної кризи 2008 р. та політичної кризи 2013–2014 рр. Після подій Євромайдану, анексії Криму та військової агресії РФ на Сході – економічна ситуація в Україні значно погіршилась. Якщо в 2013 р. ВВП на душу населення становив 3960\$, то в 2015 р. – 2000\$ (зменшення у 2,4 рази)<sup>15</sup>. Зволікання з реформами перешкоджає надходженню іноземних інвестицій, що в свою чергу гальмує економічний ріст.

В Україні через кризу кінця 2013– поч. 2014 р. надходження прямих іноземних інвестицій впало майже до нуля (Рис.3). Найвищий

<sup>14</sup> *Ease of Doing Business in Georgia*, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/georgia> [переглянуто: 22.10.2016].

<sup>15</sup> *ВВП України впав у 2,4 рази ніжше, ніж очікувалося*, <http://www.epravda.com.ua/news/2015/11/27/569634/> [переглянуто: 22.10.2016].

обсяг зовнішніх фінансових вливань спостерігався після «Помаранчевої революції» 2004 р. Надання українській економіці статусу ринкової, а країні статусу «вільної» (за оцінками Freedom House) створили сприятливий інвестиційний клімат. Однак відсутність реформ, корумпована економіка та світова фінансова криза 2008 р. значно зменшили зацікавленість інвесторів.

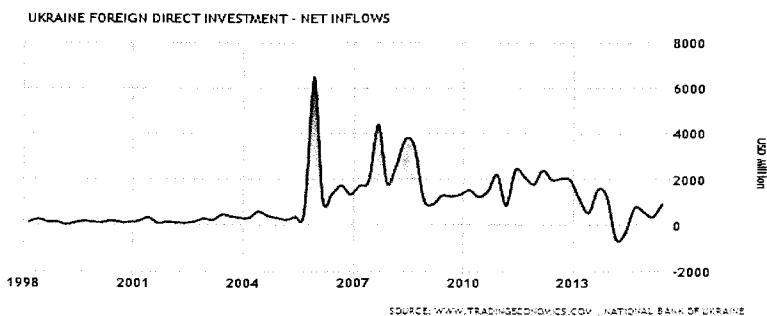


Рис. 4. Динаміка прямих іноземних інвестицій в Україні

Джерело: Foreign direct investment in Ukraine, <http://cdn.tradingeconomics.com/embed/?s=ukra-inefordirinv&v=201511231247o&d1=20021128&d2=20151128&type=trend=2&h=300&w=600>, [переглянуто: 20.10.2016].

Іноземні інвестиції були важливою частиною грузинських реформ, тому російські критики схильні стверджувати, що «грузинське диво» відбулось виключно завдяки матеріальній допомозі Заходу. Однак зовнішню допомогу Грузія отримувала і до 2003 року (Рис. 4). Так, усього за період 1992-2007 рр. в країну надійшло 4,3 млрд доларів США. З них: 3 млрд в період каленції Е. Шеварнадзе (1992–2003 рр.), а 1,3 млрд за перші чотири роки реформ (2004–2007 рр.)<sup>16</sup>.

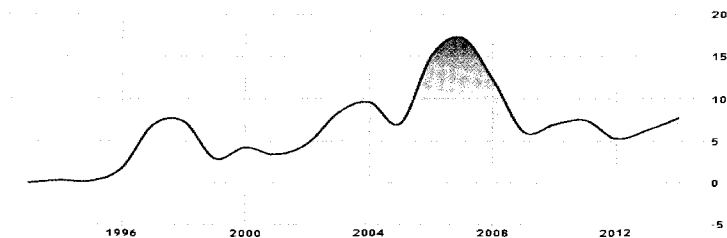


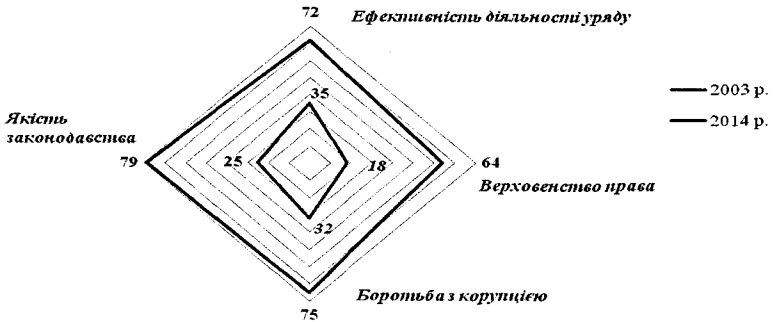
Рис. 5. Динаміка прямих іноземних інвестицій в Грузії

Джерело: Foreign direct investment in Georgia, <http://www.tradingeconomics.com/georgia/foreign-direct-investment-net-inflows-percent-of-gdp-wb-data.html> [переглянуто: 20.10.2016].

<sup>16</sup> Л. Буракова, *Чому Грузії вдалось?*, *op. cit.*, с. 11-13.

Для того, щоб оцінити як змінилась ситуація у сфері урядування (governance) в Україні та Грузії до та після революцій, скористаємося показниками «*Worldwide Governance Indicators*» (WGI) Світового Банку. Візьмемо до уваги чотири з них:

- 1) *верховенство права* (Rule of Law) – показник рівня довіри населення до встановлених законодавством правових норм, рівня злочинності, ефективності роботи правоохоронних органів та судів.
- 2) *ефективність діяльності уряду* (Government Effectiveness) – показник якості надання державних послуг, рівня підтримки політики уряду населенням та ступінь незалежності державних органів влади від політичного тиску.
- 3) *якість законодавства* (Regulatory Quality) – показник здатності влади формувати та реалізовувати раціональну політику та правові акти, які створюють належні мови для розвитку приватного бізнесу.
- 4) *боротьба з корупцією* (Control of Corruption) – показник наявності корупції на вищих рівнях політичної еліти, впливу корупції на розвиток економіки та сприйняття її суспільством.



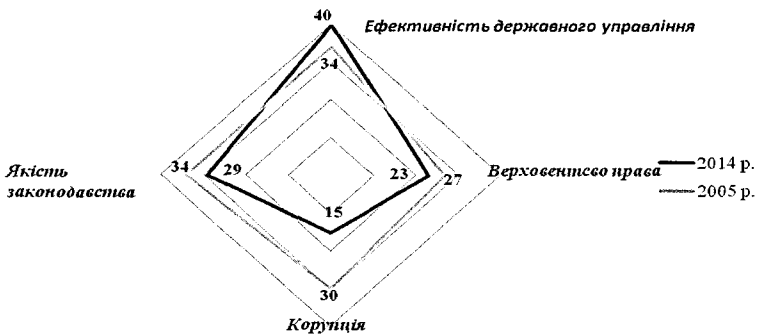
**Рис. 6.** Якість урядування в Грузії за показниками Світового Банку (2003, 2014)

Джерело: «*Worldwide Governance Indicators*» (WGI), Світовий Банк<sup>17</sup>. Показники на графіку вказують на відсоток країн, які стоять у кінці рейтингу. Таким чином, більш високі значення відповідають більш високим показникам ефективності державного управління. Індекс лежить в межах від 0 до 100.

З даних, поданих на Рис. 5, чітко простежується позитивний тренд у державному управлінні Грузії. Так, за 10 років Грузії вдалось більше ніж в два рази покращити свій рейтинг за усіма показниками.

<sup>17</sup> *Worldwide Governance Indicators. Georgia*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [переглянуто: 2.11.2016].

Порівнюючи якість урядування в Україні після 2005-го та 2014-го років (Рис.6), видно, що значення трьох з чотирьох показників погіршилися. Така динаміка в цілому підтверджується сприйняттям реформ у суспільстві. Так, у липні 2015 р, станом реформ загалом були невдоволені 84% опитаних. З них 32% вважали, що реформи в Україні проводяться надто повільно. Ще 40% переконані, що в країні взагалі не відбувається жодних змін<sup>18</sup>.



**Рис. 7.** Якість урядування в Україні за показниками Світового Банку (2005, 2014)  
Джерело: «Worldwide Governance Indicators» (WGI), Світовий Банк<sup>19</sup>. Показники на графіку вказують на відсоток країн, які стоять в кінці рейтингу. Таким чином, більш високі значення відповідають більш високим показникам ефективності державного управління. Індекс лежить в межах від 0 до 100.

Від моменту зміни влади у 2014 р. минуло майже три роки. Впродовж цього часу були здійснені необхідні кроки у стабілізації державних фінансів, очищення банківської сфери, уніфікації тарифів на енергію для підприємств і населення, збалансування бюджету, впровадження системи електронних закупівель (ProZorro) та впровадження нових антикорупційних установ<sup>20</sup>. Однак реформування прокуратури і судів свідомо гальмується оточенням президента, а впровадження системи електронних декларацій державних службовців наштовхується на значний опір<sup>21</sup>. Загалом, темп реформ залишається низьким<sup>22</sup>. Для того, щоб реформи були успішними, а результат

<sup>18</sup> Більшість українців незадоволені темпами реформ – опитування, [http://www.bbc.com/ukrainian/news\\_in\\_brief/2015/08/150827\\_sa\\_rating\\_research\\_reforms](http://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2015/08/150827_sa_rating_research_reforms) [переглянуто: 2.11.2016].

<sup>19</sup> Worldwide Governance Indicators. Ukraine, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [переглянуто: 2.11.2016].

<sup>20</sup> M. Haring, Q&A: Is Ukraine Still Changing?, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-ukraine-still-changing> [переглянуто: 5.10.2016].

<sup>21</sup> J. Cohen, Why Is Ukraine's Political Class Trying to Roll Back Reforms?, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-is-ukraine-s-political-class-trying-to-roll-back-reforms> [переглянуто: 27.10.2016].

<sup>22</sup> Див. Індекс моніторингу реформ (ІМоРе), [http://imorex.in.ua/?page\\_id=603](http://imorex.in.ua/?page_id=603) [переглянуто: 10.11.2016].

відсутний для населення – вони повинні проводитись швидко та комплексно. Відомий польський реформатор Л. Бальцерович переконаний: «Реформи робляться дуже швидко, або не робляться взагалі». Відсутність політичної волі у впровадженні реформ має глибше коріння. Тут треба брати до уваги структурні чинники і мотиви еліт.

Структурні чинники – це «ефективні інститути, які є ключем економічного зростання»<sup>23</sup>. Ефективна держава забезпечує високу якість урядування. Вище ми показали, що якість урядування в Україні у 2014 р. погіршилася за трьома з чотирьох показників. Причини у тому, що вихідна умова – верховенство права і раціональна, у веберівському сенсі, бюрократія в Україні відсутні. Хижацькі дії еліт, особливо за президентства В. Януковича, не посилили, а послабили державу. Із шести ознак бюрократичної (раціональної) державної організації<sup>24</sup> в Україні наявні лише три – поділ на керівників та підлеглих, виписані правила, що визначають обов'язки посадовців та ієрархічна організація державної служби. Проте три інші, які становлять основу, – дотримання правил, меритократія і компенсація у вигляді заробітної плати – існують номінально. Величезна кількість службових інструкцій, що часто суперечать одні одним, робить їх виконання неможливим. Меритократичний принцип підбору на посади витіснений квотними і клієнтелістськими призначеннями, а низькі зарплати компенсуються «корупційним податком». «Захоплення» держави кланами, а в часи В. Януковича повне поглинання держави «Сім'єю», вже після зміни влади призвело до втрати нею монополії на використання примусу і контролю над територією та населенням. Як зауважив американський соціолог Пітер Еванс, «Хижацькі держави не можуть запобігти тому, аби правителі не переслідували свої приватні цілі... Хижацькі держави характеризуються браком бюрократії, як це визначив Вебер»<sup>25</sup>.

Другий чинник – мотиви еліт пояснює теорія «часткових реформ». Теорія стверджує, що у «захоплених» державах еліти не зацікавлені у радикальній зміні «правил гри» тому, що системне реформування позбавляє їх доступу до джерел ренти. Натомість часткові та повільні реформи створюють багато можливостей для легкого збагачення<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> R. Doner, B. Ritchie, D. Slater *Systemic Vulnerability*..., op. cit., p. 327.

<sup>24</sup> M. Lange, *States and Economic Development // Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, N.Y 2009, p. 263-278.

<sup>25</sup> P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton 1995, p. 12.

<sup>26</sup> S. J. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, „World Politics” 1998, Vol. 50, Issue 2, p. 203-234.

Такий підхід пояснює, чому кожен новий президент України оголошував свою програму реформ, однак жодна з них не була до кінця реалізована. Хоча П. Порошенко проголосив політику деолігархізації, проте «війна з олігархами» відбувається вибірково і стосується не зміни правил гри, а перерозподілу сфер впливу у різних галузях економіки.

Таким чином, за відсутності ефективних інститутів, у першу чергу держави і державної бюрократії, відповіддю керівництва України на виклики «системної уразливості» стали не інноваційні реформи, а опора на близьке оточення (вузьку коаліцію)<sup>27</sup> і пристосування до вимог зовнішніх гравців. Нове керівництво країни фактично переклало на Захід питання стримування Росії, проведення реформ, економічної та фінансової стабілізації, що виявилось у поступках Заходу (і Росії) у виконанні Мінських угод. Захід, звісно, вимагає реформ, надає фінансову допомогу, але й далі Україну розглядає лише як фактор у відносинах із Росією. Відсутність глибокого оновлення еліт, вплив зовнішніх гравців, як і негативний вплив неефективних інститутів – це змінні, які відрізняють ситуацію в Україні від Грузії і інших країн.

## ВИСНОВКИ

Спираючись на теорію «системної уразливості», у цій роботі показано, що після революції 2003 р. та революції 2013–2014 рр. політичні еліти Грузії та Україні постали перед загрозою втрати держави. Однак конструктивний вихід із цього стану досі вдалося знайти лише Грузії. Зміна еліт є необхідною умовою зміни мотивів їхньої поведінки. Так з'являється політична воля і вибір на користь системного реформування країни. Отримавши високий мандат довіри від суспільства та більшість місць у парламенті, команда М. Саакашвілі прийняла виклики та вчасно зрозуміла безперспективність збереження старих практик взаємодії.

Оцінюючи проміжні результати Революції гідності складається враження, що Україна втрачає ще один шанс на системні зміни. Одне з основних завдань революції – усунення від влади олігархів<sup>28</sup> та подолання корупції,

<sup>27</sup> Вінницький клан на Печерських пагорбах. Кого привів до влади Президент України Слово, <http://www.slovoidilo.ua/2015/05/27/infografika/polityka/vinnyczkyj-klan-na-pecherskyh-pahorбах.-koho-pryviv-do-vlady-prezydent-ukrayini> [переглянуто: 20.11.2016]; С. Лещенко, *Вернулись в Семью. Порошенко создает клан*, <http://nv.ua/opinion/leshenko/vernulis-v-semju-poroshenko-sozdaet-klan-178202.html> [переглянуто: 20.11.2016].

<sup>28</sup> W. Konończuk, *Ukraine's Omnipresent Oligarchs*, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64847> [переглянуто: 13.10.2016].

залишається невирішеним. Значний економічний спад, відсутність змін у сфері державного управління, невирішений конфлікт на Сході та падіння підтримки влади підігривають градус суспільної напруги. Відсутність якісного оновлення еліт пояснює чому вони не можуть відмовитись від неформальних правил гри. Вибір на користь «часткових реформ» здійснений владою свідомо, щоб продовжувати отримувати дохід від ренти.

Найпершим викликом для еліт і суспільства у цих умовах є відновлення ефективності держави, але без посилення повноважень президента. Спроби посилити повноваження президента в Україні, як і в більшості пострадянських країн, вели не до посилення адміністративного потенціалу держави, а до формування системи одноосібної влади і «захоплення» держави<sup>29</sup>.

Невирішення системних проблем небезпечно тим, що вони повертаються у збільшеному вигляді. Якщо теперішнє керівництво України під тиском суспільства і Заходу буде й далі зволікати з проведенням реформ, воно ризикує втратити не тільки владу, а поставить під загрозу виживання держави.

## Бібліографія

1. Aslund A., Djankov S., *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, Peterson Institute for International Economics. Washington. DC. 2014
2. Aslund A., *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It*, Peterson Institute for International Economics. Washington, DC., 2015.
3. D'Anieri P., *Orange Revolution and Aftermath: Mobilization, Apathy, and the State in Ukraine*, Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press and Washington, DC: The Johns Hopkins University Press, 2010.
4. Doner R., Ritchie B., Slater D., *Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective*, „International Organization” 2005, Vol. 59.
5. *Ease of Doing Business in Georgia*, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/georgia>.
6. Evans P., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton 1995.
7. Haring M., *Q&A: Is Ukraine Still Changing?*, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-ukraine-still-changing>.
8. Konończuk W., *Ukraine's Omnipresent Oligarchs*, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64847>.
9. Lange M., *States and Economic Development // Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, N.Y. 2009.

<sup>29</sup> Більше про це див. Ю. В. Мацієвський, *У пастиці гібридності: зигзаци трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014)*, Чернівці, 2016, с. 67-80.

10. Matsiyevsky Y., *Breaking Out of an Institutional Trap: Ukraine's Survival and the Role of the West*, <http://www.ponarseurasia.org/memo/breaking-out-institutional-trap-ukraine-survival-and-role-west>.
11. R. Doner, B. Ritchie, D. Slater *Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective*, „International Organization” 2005, Vol. 59.
12. S. J. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, *World Politics*, 1998, Vol. 50, Issue 2.
13. *Worldwide Governance Indicators. Georgia*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.
14. *Worldwide Governance Indicators. Ukraine*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.
15. *Більшість українців незадоволені темпами реформ – опитування*, [http://www.bbc.com/ukrainian/news\\_in\\_brief/2015/08/150827\\_sa\\_rating\\_research\\_reforms](http://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2015/08/150827_sa_rating_research_reforms).
16. Буракова Л., *Чому Грузії вдалось?*, Київ 2014
17. *Вінницький клан на Печерських пагорбах. Кого привів до влади Президент України Слово*, <http://www.slovoidilo.ua/2015/05/27/infografika/polityka/vinnyczkuj-klan-na-pecherskykh-pahorбах.-koho-pryviv-do-vlady-prezydent-ukrainy>.
18. *ЄБРР погіршив прогноз спаду ВВП України*, <http://www.epravda.com.ua/news/2015/11/5/566064/>.
19. *Індекс моніторингу реформ (ІМоРе)*, [http://imorevox.in.ua/?page\\_id=603](http://imorevox.in.ua/?page_id=603).
20. *Кожен третій в Україні готовий вийти на вулицю через корупцію*, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/07/9/6993866/>.
21. Лещенко С., *Вернулись в Семью. Порошенко создает клан*, <http://nv.ua/opinion/leshenko/vernulis-v-semju-poroshenko-sozdaet-klan-178202.html>.
22. Мацієвський Ю., Ковалко В., *Політичні еліти та доля реформ: Україна і Грузія у порівняльній перспективі*, Агора, 2016, №17.
23. Мацієвський Ю., *У пастиці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014)*, Чернівці 2016.
24. Петровський В., *Грузія після «Революції троянд»*, <http://e-news.com.ua/show/101615.html>.
25. *Річна інфляція в Україні виявилася найвищою за 20 років – Пинзеник*, <http://www.epravda.com.ua/news/2015/10/7/562482/>.
26. Cohen J., *Why Is Ukraine's Political Class Trying to Roll Back Reforms?*, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-is-ukraine-s-political-class-trying-to-roll-back-reforms>.
27. *Соціологічне опитування: Якщо говорити в цілому, як Ви вважаєте, події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?*, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=66](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=66).
28. Старицький С., *«Інфляційне дежа-вю»*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2008/02/11/3371646/>.
29. *ТОП-7 проблемних положень бюджету-2016*, <http://ises.org.ua/analitika/ekonomichnii-analiz/top-7-problemnih-polozhen-biudzhetu-2016>.



**Systemic sensitivity and the fate of reforms:  
Ukraine and Georgia in a comparative perspective**

**Abstract**

Why the stress induced by mass protests and extreme geopolitical insecurity has led to rapid and systematic reforms in Georgia, but not in Ukraine? Analyzing three components of “systemic vulnerability” (the threat of massive unrest, external threat and resource constraints) in addition to the effectiveness of government in both countries, I argue that the initial success of reforms in Georgia can be attributed to the decisive actions of the government, whereas the lack of a deep renewal of elites in Ukraine has kept the major motive of their behavior (rent-seeking) unchanged. In the undermodernized Ukrainian state the rent-seeking elites lose their temper in the reform process, which was taken over by the West and civic activists. The success of reforms in Ukraine is therefore under the threat again.

**Keywords:** systemic vulnerability, quality of governance, elites renewal, broad coalition, narrow coalition, reforms, Ukraine, Georgia