



Реформа сектора безопасности Украины: прислушивается ли Украина к советам Запада?

Максим Бугрий

Украинский институт публичной политики, www.uipr.org.ua

Резюме: Продолжающаяся поддержка Западом реформы сектора безопасности Украины требует оценки успеха реформы. В этой статье рассматривается вопрос, обеспечивает ли украинская реформа эффективности, действенности и достижения целей демократического управления. В качестве теоретической рамки автор использует теорию сложности, примененную к исследованиям менеджмента перемен в рамках организационных исследований. Применение этой теории выглядит обнадеживающим в разрезе контекста сложности и хаотичности организационных преобразований, в котором сектор безопасности может стимулировать появление «странных аттракторов» в процессе адаптации системы. Сделанные выводы предполагают, что Украина создает наконец общую концепцию последовавшей за ускорением после 2014 года хаотически протекающей реформы сектора безопасности. Разрыв между ростом доверия к добровольцам и армии и снижением доверия к государственным учреждениям, экономическое бремя и проблемы сплоченности Запада представляют собой риски, с которыми сталкивается европеизация Украины.

Ключевые слова: Украина, безопасность, оборона, реформа сектора безопасности, теория сложности, Синефин, НАТО, ДКВС, ЕС.

Введение

С тех пор, как Украина присоединилась к программе НАТО Партнерство ради Мира в 1994, и особенно после Евромайдана в 2014, Запад оказывал поддержку Украине в ее реформе сектора безопасности. Долгий период проектирования и осуществления этой реформы, может быть, делает за-

труднительной оценку ее прогресса. Поэтому стоит сделать оценку Реформы сектора безопасности в Украине в плане ее двух ключевых переменных: управления и эффективности.

Парад в 2018 году показал военную силу Украины – от переименованных Воздушно-десантных войск до новосозданных Сил для специальных операций, БЛА, новых противовоздушных ракет, поставленных США Javelin-ов и РЛС обнаружения огневых позиций артиллерии. Парад создал впечатление, что с виду современные украинские вооруженные силы вообще не похожи на находившиеся в плохом состоянии советские украинские вооруженные силы.

В этой статье рассматриваются следующие конкретные вопросы:

1. Какое влияние на реформу оказала западная поддержка?
2. Следует ли Украина советам Запада и как Запад может давать оптимальные советы и оказывать оптимальную помощь?
3. Как распланировать успешную стратегию реформы и как ее осуществить?

Было несколько попыток найти ответы на эти вопросы как со стороны теоретиков, так и со стороны экспертов и практиков в этой области. Отличный компендиум существующей литературы и работ экспертов был составлен в рамках совместной инициативы Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) и Центра Разумкова «Мониторинг вызовов управлению сектором безопасности Украины: статус и потребности».¹

В этой статье используется методика теории социальных систем для рассмотрения этих исследовательских вопросов. Взгляд на реформу сектора безопасности, как на случай реформы социальной организации, позволяет нам использовать понимание трансформации организаций и менеджмента изменений, разработанное наукой о менеджменте, в том числе и организационной теории. Этот подход дополняет популярный политологический институциональный метод для анализа таких изменений, как строительство институтов и институциональная реформа.

Методология кабинетного изучения следует рамке теории комплексных адаптивных систем. Сектор безопасности рассматривается как сложная социальная система, тогда как в рамках публичной администрации сектор безопасности рассматривается как большая организация. Поэтому в этой статье украинский сектор безопасности рассматривается как случай менеджмента изменений.

Новой школой организационной теории, которая основывается на изучении комплексных адаптивных систем, является Синефин. Согласно под-

¹ Смотри вебсайт инициативы, www.ukrainesecuritysector.com.

ходу Синефин к сложности в социальных организациях,² контекст разрешения этих проблем, в том числе проблем изменений в этих организациях, распадается на несколько категорий.

Простая рамка: Это контекст каузальных, линейных отношений, «домен лучших практик». Одним из органически присущих рисков анализа проблем менеджмента изменений в этой рамке является чрезмерное упрощение проблематичных вопросов.

Усложненный контекст: Это область «известных неизвестных», в которой отношения все еще линейны, но наличие множества переменных делает механизм принятия решений более сложным, чем в упрощенном контексте.³ Успешный менеджмент изменений в этом контексте требует применения «хороших практик».

Однако, большинство социальных организаций принадлежат к *комплексному или даже хаотическому контексту*. Комплексный контекст является доменом непредсказуемости и гибкости принятия решений и менеджмента. Что примечательно, такие среды действительно трудно прогнозировать и анализировать с использованием конвенциональных средств исследования; поэтому, для них трудно планировать политику. В таком комплексном организационном контексте мы можем понять почему что-то случилось только в ретроспективе.⁴ Тем не менее, в таком контексте возможно идентифицировать «показательные схемы», которые делают возможным составление основанных на сценариях прогнозов. В теории комплексных адаптивных систем, сложные отношения связаны с так называемыми «странными аттракторами», которые формируют динамику комплексных систем. Такие странные аттракторы не могут быть точно идентифицированы, но они являются «случайными, но четко различаемыми событиями, которые появляются в самой системе. Они катализируют изменения и привязывают действия субъектов к уникальным событиям, создавая зоны обновления и адаптации, которые удерживают систему в равновесии на грани хаоса и таким образом стимулируют, мотивируют и изменяют».⁵

Характер и охват исследования определялся описательным изучением случаев, дополненным беседами с некоторыми экспертами. Данные для анализа брались из открытых источников.

² David J. Snowden and Mary E. Boone, "A Leader's Framework for Decision Making," *Harvard Business Review*, November 2007, по состоянию на 22 сентября 2018, <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>.

³ Snowden and Boone, "A Leader's Framework for Decision Making."

⁴ Snowden and Boone, "A Leader's Framework for Decision Making."

⁵ Donald L Gilstrap, "Strange Attractors and Human Interaction: Leading Complex Organizations through the Use of Metaphors," *Complicity: An International Journal of Complexity and Education* 2, no. 1 (2005): 55-69.

Начальные условия Реформы сектора безопасности Украины

Реформа украинского сектора безопасности началась с самых начальных этапов независимости страны в 1991. Когда Украина стала страной партнером НАТО в 1994 году, из Военной доктрины от 1993 было удалено положение о нейтральности Украины, присутствующее в Декларации о независимости от 1990. Положения стратегических документов того времени были еще в детском возрасте, поскольку Украина была просто далеко от западной системы политических знаний. Однако, Украина практически склонялась к Западу судя по выбору политического руководства того времени.

Президент Кравчук даже выдвинул идею альтернативной системы безопасности стран Центральной и Восточной Европы с Польшей в качестве ключевого партнера. Эта идея была обесмыслена в результате расширения НАТО. В то же время, сотрудничество Украины с НАТО продолжалось, способствуя реформе управления и менеджмента сектора безопасности. Наследник Кравчука, Леонид Кучма, следовал «мультивекторной» политике балансирования между Россией и Западом, хотя он пытался получить гарантии безопасности для сдерживания России через Будапештский меморандум 1994 года. Украинские отношения с Россией были натянутыми, в основном из-за Крыма, но в то время эта проблема решалась политическими средствами. Напряженность возросла из-за территориального спора относительно острова Тузла в 2003 году, где Украине пришлось применить военную силу для сдерживания России. 22 мая 2002 президент Кучма председательствовал на заседании Совета по национальной безопасности и обороне (СНБО), который объявил, что целью Украины становится членство в НАТО – решение, которое было подтверждено президентским указом в июле. Однако Россия почти немедленно вынудила Кучму принять «мультивекторную» политику безопасности. В 2003 году Рада приняла очень современный закон «О демократическом гражданском контроле государственных военных организаций и органов охраны правопорядка».

В украинском политико-экспертном сообществе и в СМИ со стандартом реформы в сфере безопасности ассоциировался только «Запад», а не Россия, несмотря на практически успешную военную реформу, которую Россия смогла осуществить. Во времена Виктора Януковича Украина подчеркнуто декларировала свое сотрудничество с Россией, но Россия не стала стандартом для реформ. Наоборот, 27 лет после объявления независимости Украины, элиты страны рассматривали реформу сектора безопасности прежде всего в рамке сотрудничества с Западом.

Однако, на вопрос о том, следует ли Украина западным советам или отвергает их, ответить трудно. На практике, последние несколько лет украинские официальные лица склонны оценивать успех или провал реформы в схеме измеримых критериев. Государственные эксперты в настоящее время рассматривают реформу сектора безопасности в основном в рамках стандартов НАТО. Переход к стандартам НАТО сделают Силы обороны, термин, который охватывает все институты МО, Министерства внут-

ренных дел (МВД) или государственной безопасности – Служба безопасности Украины (СБУ) и разведывательные службы.

Множество экспертов подтверждает необходимость гражданского демократического контроля, который является приоритетом для западных партнеров Украины и который закреплен законодательно в Законе о гражданском демократическом контроле над военной организацией и правоохранительными органами государства.

Когда составлялся проект Закона о национальной безопасности, раздел по гражданскому демократическому контролю, который готовился президентским мозговым центром – Национальным институтом стратегических исследований – в консультациях с международными и национальными экспертами, был размещен в первой главе. Этим законом и более ранним Оборонным бюллетенем Украина решила иметь гражданского министра обороны и гражданских служащих, назначенных в Министерстве обороны.

Проблема с пониманием гражданского демократического контроля в случае с Украиной состоит в излишне сильном подчеркивании «гражданских» за счет «демократических» элементов. Примером тому является злоупотребление силой со стороны полиции на Майдане в начале 2014 года. Брутальное использование силы против протестующих очевидно было санкционировано демократически избранным гражданским президентом, который в соответствие с действующей моделью имеет полномочия упражнять существенный контроль над институтами сектора безопасности. Кроме того, в основном «марионеточное» парламентское большинство проголосовало за «драконовские законы», которые существенно нарушали права протестующих в период Евромайдана. Коррупцированные гражданские должностные лица регионального и локальных уровнях практически сдались России и поддержали разрастающееся насилие.

Советские корни системы украинского сектора безопасности создали некоторые начальные условия, которые определили состояние сегодняшнего сектора безопасности и задали направление его развития. Более того, Украина была одним из ключевых столбов советской архитектуры безопасности и обороны, поскольку ей принадлежала существенная часть сил обороны, сил безопасности и военно-промышленного комплекса СССР.

Сущностью менеджмента в рамках советской и затем российской культуры является очень централизованный командно-административный процесс принятия решений, с гражданским контролем над «военной организацией», упражняемый центральным комитетом коммунистической партии. Параллельно, неофициальный контроль осуществлялся разными фракциями власти или группами внутри Политбюро или Центрального комитета КПСС. Влияние российского имперского наследия и более 70 лет советской власти оставили Украине тяжелое бремя системы управления, которую трудно трансформировать. Ко времени написания этой статьи, термин «военная организация государства» все еще используется в украинском законодательстве, наряду с термином «сектор безопасности и

обороны», который следует детальнее определить в проекте закона «О национальной безопасности Украины».

Содержание этого термина, глубоко укоренившегося в советском мышлении, определяется российским министерством обороны как «совокупность военных структур и структур безопасности государства и их органы управления, а так же военно-политические, военно-научные и другие институты, причастные к военным делам, деятельность и военный персонал, гарантирующие интересы государства».⁶

Эта школа мышления по вопросам командования и управления, однако, предполагает некоторые слабости и упрощенчество в принятии решений, по сравнению с трудоемким анализом и процессом планирования в вооруженных силах евроатлантических государств. Изменение этого процесса принятия решения представляет собой некоторую профессиональную трудность; к примеру, состав украинских подразделений трехкомпонентный, тогда как в вооруженных силах стран НАТО рота состоит из четырех взводов. По мнению одного старшего офицера, отвечающего за образование и обучение, простое трансформирование структуры к стандартам НАТО на первых этапах может привести к снижению показателей вооруженных сил.⁷

В области менеджмента обороны и безопасности, Украина осуществила некоторые реформы своих вооруженных сил еще до Евромайдана. Том Янг подтверждает достижения Украины: «Каждая страна, которая может отправить в зону боевых действий (например, Ирак) и обеспечивать действия военного формирования в составе бригады в течение трех ротационных периодов, а затем вернуть бригаду обратно ... это достижение, которое очень мало других стран в мире смогли осуществить».⁸

Одним из наиболее важных управленческих факторов, которые способствовали конфликту с Россией, является слабость государственных институтов, главным образом из-за коррупции и nepотизма. Эта слабость оказала влияние на реакцию на российскую агрессию и создала политическую нестабильность, в которой разгорелась война.

В одном российском академическом исследовании украинской политической сплоченности были сделаны следующие выводы:

- После 1990 власть на Украине принадлежала постсоветской элите: она использовала националистические нарративы в своих собственных целях.

⁶ «Военная организация государства», *Энциклопедия, Министерство обороны Российской Федерации*, по состоянию на 17 июня 2018, <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=4341>.

⁷ Интервью автора от июня 2018.

⁸ Thomas-Durell Young, *Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions: The Mirage of Military Modernity* (Bloomsbury Academic, June 2017), 17.

- Политическая система была конгломератом, который балансировал между несколькими силовыми группами.
- У Украины были некоторые демократические элементы, в том числе состязательный политический процесс и высокая степень свободы речи и плюрализма, но их не было в центрах могущества.⁹

В общем и в целом, результативность украинских вооруженных сил и сил полиции в противодействии российской агрессии еще следует оценить. Спад в профессиональных результатах очевиден для украинских вооруженных сил. До 2014 года, два правительства, возглавляемые последовательно Юлией Тимошенко¹⁰ и Виктором Януковичем собирались перейти от призывной армии к профессиональной контрактной службе, но эти инициативы провалились, в основном из-за отсутствия денег на зарплаты, бонусы и жилье. Хотя на бумаге у Украины была система резервистов, на практике она не существовала.

Существенное влияние на показатели украинских вооруженных сил оказала их доктрина в советском стиле и военное образование, которое парадоксально в некоторых подразделениях сосуществовало с обучением по западным стандартам и оперативно совместимыми умениями, приобретенными в результате партнерства и заграничных миссий с НАТО. Эта проблема усугублялась существенно недостаточным, в несколько раз, финансированием солдат и моряков по сравнению с их российскими коллегами, что правительство Януковича признавало, но никак не изменило.¹¹

В то же время, с начала 1990-х Украина начала создавать кадровый потенциал экспертов и мозговых центров в секторе обороны и безопасности. Украина была первым постсоветским государством, которое учредило Национальный институт стратегических исследований (НИСИ) в декабре 1991. В 1994 НИСИ был аффилирован с Советом национальной безопасности и обороны и в настоящее время подчиняется президенту Украины.¹² У экспертов «крутящаяся дверь» с мозговыми центрами: таким образом, гражданский сектор создал прогрессивный технократический потенциал экспертов. Президентство Януковича не остановило этих экспертов в проведении ориентированной на Запад реформы сектора безопасности, хотя временами повышало внимание контрразведки. Практически все ведущие

⁹ «Украинский вызов для России», *Рабочая тетрадь*, No. 24 (RIAC, 2015), по состоянию на 23 сентября 2018, <http://russiancouncil.ru/common/upload/WP-Ukraine-Russia-24-rus.pdf>.

¹⁰ “BYuT planuje perebuduvaty ukrainsku armiyu,” *vybory.org*, September 4, 2007, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://vybory.org/articles/901.html>.

¹¹ “Tihipko poobitsiav vyrishyty viyskovi problem,” *Ekonomichna Pravda*, October 6, 2012, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://www.epravda.com.ua/news/2012/10/6/338555/>.

¹² Oleksandr Belov, “Podobaietsia tse komus, chy ne podobaietsia, ale my budemo hovoryty te, shcho dumaiemo” (National Institute for Strategic Studies, 1999), по состоянию на 18 июня 2018, <http://old.niss.gov.ua/book/belov/5.htm>.

эксперты подтверждали, что в 2011-2012 реформы были декларативными, остро критиковали президентство и призывали к улучшениям.

Хаос способствовал изменениям

Слабость украинских государственных институтов дала оправдание Владимиру Путину назвать Украину «сложным, мультикомпонентным государственным образованием».¹³ Владимир Сокор комментировал по поводу хаотических событий 2013-2014 годов, отмечая, что «внутренний политический конфликт толкнул украинское государство от его хронической дисфункции в состояние временного паралича с января по апрель. Кремль использовал эту моментную возможность, чтобы завладеть Крымом и частями Донбасса ...».¹⁴

Власть временного пост-Януковича украинского правительства, возглавляемого новоизбранным спикером Верховной рады Олександром Турчиновым, была очень слаба. Было бы нечестно утверждать, что Украина не отреагировала на российскую агрессию, которая была тестом для эффективности и результативности ее вооруженных сил, гражданской обороны и политического руководства. Украинский Генеральный штаб даже планировал военную операцию в Крыму, которая предполагала участие 79 отдельной воздушно-десантной бригады – ход, который заставил Кремль в спешке организовать голосование Верховной рады Крыма по вопросу о присоединении Крыма к России до проведения запланированного референдума.¹⁵ Однако, в то же время, неспособность силовых ведомств дать адекватный ответ на агрессию проявила себя в трех ключевых областях: порядочность, профессионализм и верность государству.

Порядочность военных и полицейских была скомпрометирована сочетанием коррупции и неадекватного финансирования. Коррупция шла рука об руку с nepотизмом и средневековой практикой покупки назначения на должность. К примеру, широко известной практикой в годы до Евромайдана было, что младшие и офицеры среднего уровня должны были платить своим начальникам за повышение, перевод в другое подразделение или участие в международных миротворческих операциях.

¹³ Президент России, Встреча международного дискуссионного клуба Валдай, 24 октября 2014, по состоянию на 18 июня 2018, <http://eng.kremlin.ru/news/23137>.

¹⁴ Vladimir Socor, "Maidan's Ashes, Ukrainian Phoenix – A Net Assessment of the Regime Change in Ukraine Since the Start of 2014," *Eurasia Daily Monitor* 11, no. 184 (17 October 2014), по состоянию на 18 июня 2018, <https://jamestown.org/program/maidans-ashes-ukrainian-phoenix-a-net-assessment-of-the-regime-change-in-ukraine-since-the-start-of-2014/>.

¹⁵ "У Аксёнова с Темиргалиевым истерика: Генштаб Украины готовит освобождение Крыма от сепаратистов и российских оккупантов," *Флот 2017*, 3 июня 2014, по состоянию на 23 июня 2018, http://flot2017.com/posts/new/u_aksjonova_s_temirgalievym_isterika_genshtab_ukrainy_gotovit_osvobozhdenie_kryma_ot_sep_aratistov_i_rossijskih_okkupantov.

Неработающие этические фильтры делали вооруженные силы и полицию подверженными взяточничеству. В Крыму Кремль использовал обещания о более высоких зарплатах и жилье, поощряя украинских офицеров и солдат-контрактников не оказывать сопротивление и перейти на сторону России.

На начальных этапах украинские вооруженные силы были захвачены врасплох в профессиональном плане использованием гражданских лиц в российских операциях для блокировки украинских войск (в множестве случаев в Крыму) или даже для того, чтобы их разоружать (случай группы из 25-й воздушно-десантной бригады в Донбассе, апрель 2014).

Сильные связи между украинскими офицерами служб безопасности и российскими органами безопасности создали когорту симпатизирующих России, которые разделяли пророссийские интересы, согласно старшему представителю СБУ, интервьюированного автором в августе 2014: такие пророссийские настроения офицеров вооруженных сил были одной из главных проблем единства в украинских службах безопасности и вооруженных силах.

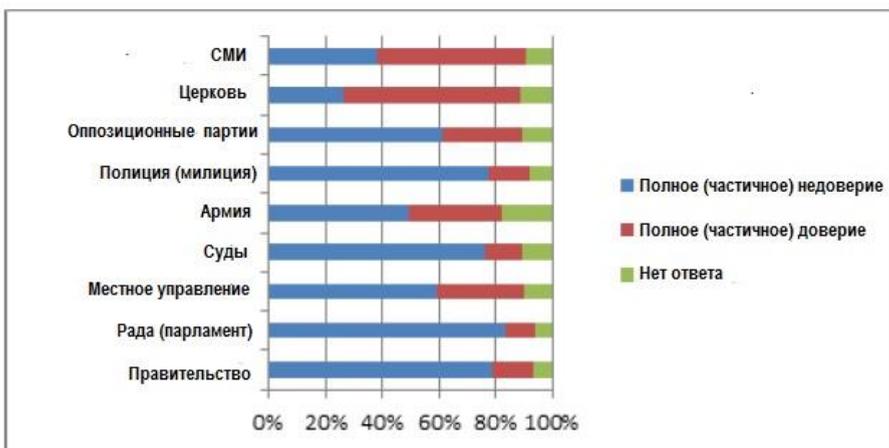
Заместитель генерального прокурора Украины и генеральный военный прокурор Украины генерал Анатолий Матиос сказал в августе 2015, что где-то около 5000 офицеров правоохранительных органов и около 3000 военных задокументировано приняли сторону противника в Крыму и в Донбассе.¹⁶

В сегменте полиции провал демократического контроля, несоответствующая подготовка и недофинансирование полиции для борьбы с массовыми беспорядками стали очевидными во время Майдана в 2013 и «революции достоинства». Правоохранительные органы для борьбы с беспорядками, скорее всего, были напрямую ответственны за смерть протестующих из «Небесной сотни». Кроме того, полиция была протестующих, унижала задержанных, использовала водяные пушки при температуре ниже нуля и допускала разные другие злоупотребления. У ОМОН-а были несоответствующие средства для борьбы с беспорядками, и они в спешке использовали оглушающие и дымовые гранаты из России и смертоносные охотничьи заряды. Высшие должностные лица Министерства внутренних дел подстрекали к действию низкосортных помощников «титишек» и военнизированных организаций, некоторые из которых были на ясных прорусских позициях, как группа Оплот в Харькове. Позднее многие из этих нерегулярных формирований присоединились к сепаратистам в Донбассе.

Есть несколько возможных индикаторов, которые могут измерять целостное состояние системы или выявлять аномалии. В системе человеческого организма такими индикаторами являются температура тела или

¹⁶ "Around 8,000 Ukrainian officers sided with enemy in Crimea, Donbas, Interfax Ukraine," *Kyiv Post*, August 14, 2015, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/around-8000-ukrainian-officers-sided-with-enemy-in-crimea-donbas-395725.html>.

давление крови – несмотря на большое число комплексных взаимосвязей, такие индикаторы дают определенные пороги, которые показывают работает ли система на допустимом уровне. В секторе безопасности, измерение такой «температурой тела» возможно с помощью такого сильного показателя, как доверие общества к его институтам. Вес этих индикаторов такой, что в случае с Украиной они позволяют нам сравнивать разные этапы достигнутого успеха. К примеру, сразу после событий Евромайдана (ноябрь-декабрь 2013), уровень доверия к государственным институтам был исключительно низким, в том числе и к вооруженным силам, полиции и другим элементам политической системы.



Фигура 1. Анкета: В декабре 2013 украинцы доверяли только СМИ и церкви (Источник: SOCIS and Rating Group, декабрь 2013, <http://infolight.org.ua/content/riven-doviri-naselennya-do-organiv-vladi-pidtrimka-yihnoyi-vidstavki-ta-dostrokovih-viboriv-vstupu-do-ies-ta-ms-gruden-2013>).

Такой низкий уровень доверия к государственным институтам, включая институты сектора безопасности, часто относят на счет «хищнического» характера режима Януковича. Действительно, президентство Януковича было особым на фоне нескольких последовательных украинских администраций. Даже до 2012 года оно пользовалось очень низким уровнем доверия. Согласно данным, собранным Фондом демократических инициатив в ходе общеевропейского опроса в 2011, доверие украинцев в парламент составляло 1.99 пунктов из 10 возможных, самый низкий уровень среди 36 европейских стран. Так же на самом нижнем месте было доверие к системе правосудия – 2.26, и полиции – 2.50 пункта. Более того, такие анкеты проводились в 2005, 2007, 2009 и 2011 – и только в 2005, после Оранжевой революции, доверие в государственные институты было на самом высо-

ком уровне в 2.4 пункта – весьма низкое по 10 бальной шкале. Для сравнения, доверие в семью и друзей было на уровне 4.5 пунктов.¹⁷

Российская агрессия была экзистенциальной угрозой для общества. С 2014 года было мобилизовано или добровольно вступили в армию для участия в военных действиях в АТО в Донбассе около 344 000 украинцев.¹⁸ Безопасность действительно стала делом всего общества. Вместо усиления пророссийских настроений, российская интервенция дала толчок украинскому патриотизму и способствовала некоторым системным изменениям. Изменения в украинском национальном единстве, похоже, были не временными – согласно опросам Фонда демократических инициатив, в 2015 году рекордные 67 процентов населения заявили, что гордятся тем, что они украинцы, по сравнению с 47 процентами в 2013 году.¹⁹

В рамках теории сложности, события Евромайдана и «гибридная война» с Россией в Донбассе представляют собой «хаотический контекст» или состояние «беспорядка». Примечательно то, что как раз такая среда способствует ускоренной системной динамике как «домен быстрой реакции». В случае с Украиной, эта реакция пришла, главным образом, от гражданского общества. Как отмечает Эндрю Уилсон, «Несмотря на унаследованный опустошительный статус украинских вооруженных сил, правительство, по большей части под давлением добровольцев гражданского общества, смогло заново сформировать боеспособные единицы в вооруженных силах, полиции и службе государственной безопасности, восстановить контроль над большей частью Донецкой и Луганской областей и, в конечном итоге провалить планы Кремля захватить стратегически важные города Днепропетровск, Харьков, Одесса и Мариуполь.»²⁰

В этом мобилизационном подъеме, добровольцы часто брали на себя некоторые критические государственные функции. По словам Катерины Зарембо,²¹ это было свидетельством «замещающей» функции гражданско-

¹⁷ “Riven doviry ukrayintsiv do vlady – odyn z najnyzhchychk u Yevropi,” *The Ukrainian Week*, February 11, 2013, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://tyzhden.ua/News/72023>.

¹⁸ “Poroshenko: 344,000 people become combatants in eastern Ukraine,” *Ukrinform*, August 22, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2522485-poroshenko-344000-people-become-combatants-in-eastern-ukraine.html>.

¹⁹ Kateryna Shapoval, “Socioloh Iryna Bekeshkina za dopomohoyu vlasnykh doslidzhen preparue krainu (Соціолог Ірина Бекешкіна за допомогою власних досліджень препарує країну),” *Novoya Vremya*, Democratic Initiatives Foundation, April 18, 2016, <https://dif.org.ua/article/sotsiolog-irina-bekeshkina-za-dopomogoyu-vlasnikh-doslidzhen-preparue-krainu>.

²⁰ Andrew Wilson, “Five Things the West Can Learn from the Ukraine Crisis,” *Quartz*, October 8, 2014, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://qz.com/277502/five-things-the-west-can-learn-from-the-ukraine-crisis/>.

²¹ Kateryna Zarembo, “Substituting for the State: The Role of Volunteers in Defense Reform in Post-Euromaidan Ukraine,” *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, no. 3 (2017): 47–70, <https://doi.org/10.18523/kmlpj119985.2017-3.47-70>.

го общества в слабых или хрупких государствах, что особенно важно, поскольку оно предоставляет гражданам услуги, которые в противном случае были бы недоступны. Это вызывало трения, как обнаружила Катерина Зарембо в своем исследовании: «... добровольцы на самом деле способствовали укреплению государства и в то же время его ослаблению; результат зависит от контекста, в котором волонтеры действовали в разное время». Однако Зарембо считает, что хотя участие добровольцев не привело к системной реформе, оно обеспечило сильный демократический контроль над ключевым оборонным институтом государства.

Примечательно, что некоторые усилия этих добровольцев оказали системное влияние не только на сектор обороны и безопасности. Как отметила Зарембо, волонтеры из управления проектов оборонной реформы Министерства обороны сосредоточили свое внимание на «конкретных» проектах, которые можно было бы завершить в течение одного года и заполнить самые неотложные пробелы. Министерство обороны было первым министерством, которое не только полностью приняло *ProZorro*, но и первым использовало его в пробном режиме до его официального запуска и обязательного использования во всех тендерах по государственным закупкам.

Описание реформы и риски

В 2015–2017 годах большая часть рекомендаций Запада была сосредоточена на ускорении скоординированной реформы сектора безопасности с упором на внедрение четких институциональных механизмов гражданского демократического контроля. Одним из элементов этого была помощь в разработке проекта и в оказании давления на власть с целью принятия Закона о национальной безопасности. Этот закон был инициирован аппаратом Совета национальной безопасности и обороны. Некоторые эксперты находили в нем ссылку на Закон о национальной безопасности США 1947 года как на важный стратегический документ. Являясь результатом компромисса между многими группами интересов в структурах сектора безопасности, отечественными и западными экспертами, закон попытался ввести целостную концепцию сектора безопасности, утвердить и более четко определить двухуровневую систему стратегического планирования, включая, например, введение «Стратегии военной безопасности» вместо «Военной доктрины» советского образца, предусматривает углубление реформы спецслужб, в том числе необходимость разработки нового закона о Службе безопасности Украины и парламентском комитете по надзору за секретными службами, а также подтверждения гражданского демократического контроля над вооруженными силами. Администрация президента присоединилась к тем, кто настаивал на принятии закона, хотя некоторые члены президентской фракции не были с этим согласны. После преодоления некоторого противодействия в Раде и после попытки задвинуть дело в долгий ящик требованиями о существенных изменениях в проекте,

закон был полностью одобрен 21 июня 2018 года. В общем и в целом, эксперты в секторе безопасности были согласны, что этот закон был шагом вперед, хотя и нуждается в некоторых улучшениях, в частности в области менеджмента и надзора за разведывательными службами и распределения ответственностей между разными институтами.

Этот закон является последним из серии все более эффективных стратегических документов, которые были разработаны Украиной. Евромайдан и вынужденные изменения в 2014 году вызвали к жизни несколько стратегических документов, которые весьма близки к «западному стандарту»: Стратегия национальной безопасности, Концепция развития сектора безопасности и Военная доктрина от 2015.

В секторе гражданской экспертизы, Центр Разумкова и ДКВС провели серию из девяти конференций для обсуждения разных аспектов реформы управления сектора безопасности. Одним из важных документов реформы был Стратегический оборонный бюллетень (СОБ), разработанный в 2015 и превращенный в закон в 2016. Андрий Загороднюк, тогда директор Управления проектов по реформе, комментировал, что «все поняли, что реформа украинской армии нуждается в едином плане и единой дорожной карте. Совместно с НАТО, менеджмент Министерства обороны решил считать СОБ главным документом для строительства новой армии. Разработка проекта этого документа была делом нелегким. Его уникальность в том, что СОБ является первым документом такого масштаба, разработанным представителями организаций, которые никогда раньше не объединяли свои усилия».²² У этого документа была временная рамка и механизм оценки. В качестве форума для принятия решений был договорен Комитет по реформам Министерства обороны. Некоторые реформы были успешными, например введение военно-медицинского менеджмента, или реформа продовольственных порционных; другие нет, или только начинали осуществляться, как например реформа жилищного обеспечения вооруженных сил. Наоборот, другие успешные проекты, например введение тактических C4ISR систем «Боевое зрение», «Армейский SOS» или даже БЛА разработанные и финансируемые группами волонтеров и частными компаниями были более широкого масштаба. Таким образом, УПР решило сосредоточиться на нескольких проектах: «С апреля этого года, Управление проектов реформы будет фокусироваться на наиболее важных областях изменения украинской армии: реформа сержантского корпуса, продовольствие, менеджмент проектов, военное образование, поставки и военно-полевая медицина», сказала новый директор Петрения. «Целью этих

²² Andriy Zagorodnyuk, "The Turning Point for Ukrainian Military Reform: What Is the Strategic Defence Bulletin and Why Is It So Important?" *Ukrayinska Pravda*, July 11, 2016, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://www.pravda.com.ua/eng/columns/2016/07/11/7114416/>.

стратегических проектов является осуществление позитивных и необратимых изменений в нашей армии для повышения ее боеспособности».²³

Реформа продовольственного обеспечения была убедительным примером успеха. После неуспешных попыток устранить коррупционные практики в аутсорсинге обеспечения питания, команда УПР, возглавляемая директором УПР Дианой Петрениа «решила снести его, и предложить кое-что получше». Ключевой особенностью новой системы был автоматический заказ подразделениями из унифицированного каталога через онлайн систему поставок *ProZorro*, что элиминировало коррупционные практики и повысило качество. Военные подразделения могли нанимать собственных гражданских или военных поваров и располагали правом осуществлять строгий контроль качества.²⁴ Это не было линейным решением, а создание нового правила в сочетании с передачей ответственности подразделениям и «децентрализацией» менеджмента.

Выражение «необратимые изменения» имеет шанс стать наиболее известной фразой в вооруженных силах и не только. Министр обороны Полторак начал в 2017 год издание Белой книги вооруженных сил: «По моим оценкам, в этом году мы прошли краеугольный камень, когда процесс трансформации наших национальных войск в могущественный инструмент для обеспечения военной безопасности государства стал необратимым. Мы заложили прочный фундамент для интеграции Украины в евроатлантическую среду безопасности».²⁵

В целом, есть ощущение, что последние дискуссии по поводу реформы стали менее критическими и имеет место консенсус между институциями и обществом, что реформы происходят медленно, что есть сильное противодействие и многое еще предстоит сделать. Примером тому оборонная промышленность, которая отстает в вопросах управления, несмотря на несколько успешных продуктов, в том числе ракеты и транспортный самолет, которые вышли на рынок в период 2014-2018. «Монструозный конгломерат» оборонной промышленности Укроборонпром был задуман как постсоветский гибрид между подразделением МО и производственным концерном. Его корпоративная культура все еще является культурой квази-военного института и запятнана многочисленными подозрениями в коррупции. Тем не менее, похоже имеется согласие между его менеджмен-

²³ “Diana Petrenia Becomes New Head of MOD Reforms Project Office,” The Ministry of Defense of Ukraine, Reforms Project Office, June 25, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://defense-reforms.in.ua/en/news/kerivnik-xarchovoi-reformi-u-zsu-diana-petrenya-ocholila-proektnij-ofis-reform-mou>.

²⁴ Illia Ponomarenko, “Reform Brings New, Better Taste to Army Rations,” *Kyiv Post*, August 3, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, www.kyivpost.com/ukraine-politics/reform-brings-new-better-taste-to-army-rations.html.

²⁵ “White Book 2017, The Armed Forces of Ukraine,” Ministry of Defense of Ukraine (2018), по состоянию на 23 сентября 2018, http://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2017_eng_Final_WEB.pdf.

том и гражданскими активистами. Действующий исполнительный директор подтверждает, что нужны изменения, способствующие приватизации его компаний, что займет некоторое время. Директор организации Transparency International – Украина, Ярослав Юрчишин, так же указал на необходимость реформировать Укроборонпром хорошо продуманным и выполнимым способом: «Многочисленные публикации о коррупции на Укроборонпроме были связаны прежде всего с закрытыми процедурами закупок, с поставками и практически с любой другой деятельностью».²⁶ В оборонной промышленности, выполнение рекомендаций западных партнеров обеспечивается использованием таких рычагов, как действительная военная помощь. Хотя Украина не получает военную помощь от США и стран НАТО в объеме, котором получают ее Израиль или Египет, она все же получила помощь от 20 стран в объеме 0.5 миллиардов долларов, в том числе «приборы ночного видения, коммуникационное оборудование, оборудование для разминирования, транспортные средства, РЛС обнаружения позиций артиллерии и системы противотанкового вооружения».²⁷ Украина располагает относительно высоким потенциалом разработки оборонных технологий. Для реализации этого потенциала при недостаточных государственных ресурсах, формируется потенциальное партнерство частный сектор – наука – гражданское общество, как например Платформа для развития инноваций (www.ukrinnovate.com).

В секторе гражданской безопасности процесс «европеизации», через который прошли некоторые институты, как например Пограничная служба, продолжается в полиции, и в меньшей степени, в секретных службах. Взятничество в полиции, которое было очень болезненным вопросом во время президентства Януковича, сегодня почти устранено. Новая дорожная полиция работает весьма профессионально на улицах, особенно больших городов, за исключением некоторой нехватки опыта и личного состава. Хотя эксперты упрекают руководство, что практически все полицейские были снова наняты на работу без проведения какой-либо серьезной чистки, и таким образом в новой полицейской службе работают те же самые люди, все-таки некоторые пилотные проекты, как например введение новых «детективных» профессий, начали осуществляться три года после создания патрульной полиции.²⁸ Миссия СМЕС активно помогает в

²⁶ «Что ожидает украинский ВПК – мнения экспертов», *NV BIZ*, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://biz.nv.ua/publications/chto-ozhidaet-ukrainskij-vpk-mnenija-ekspertov-2458284.html>.

²⁷ “Ukraine and the World,” *Defence Express*, September 19, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://defence-ua.com/index.php/en/publications/defense-express-publications/5379-ukraine-and-the-world>.

²⁸ “Policiji slid perejty vid tochkovyx zmin do instytucijnyx reform, – zvit ekspertiv (Полиціі слід перейти від точкових змін до інституційних реформ, – звіт експертів),” UMDPL Association, June 27, 2018, по состоянию на 22 сентября 2018, <http://umdpl.info/police-experts.info/tags/reforma-politsiji/>.

развитии демократического контроля, порядочности и создании потенциала в таких направлениях, как полицейская работа на основе разведывательных данных или криминалистика. Украинские офицеры проводят множество курсов подготовки с международными партнерами.

Дольше всего откладывается реформа секретных служб. За исключением разведки в интересах обороны, которая подверглась некоторым изменениям, связанными с повышением потенциала, поскольку у нее были трудные задачи по ведению боевых действий, другие службы продолжают работать как военные организации с незначительным демократическим контролем и окутанные секретностью. В их число Служба безопасности Украины, которая подвергалась критике в СМИ и на экспертных форумах из-за скандалов с местным и даже международным бизнесом. Симптоматическим является весьма неравный счет в «перетягивании каната» между СБУ и новым созданным антикоррупционным органом НАКБУ; последним примером является то, как оба ведомства расследуют друг друга – НАКБУ обвиняет в коррупции высшего представителя СБУ, а СБУ обвиняет НАКБУ в использовании незаконных провокационных методов расследования.²⁹ НАКБУ находится в состоянии конфронтации со Специальной антикоррупционной прокуратурой и даже с полицией.³⁰

Примечательно, что медленный шаг реформы управления, по мнению советника из НАТО Анн-Кристин Бьерджен, был сдерживающим фактором, мешающий интеграции Украины с разведывательными ведомствами ЕС и НАТО. Бьерджен сказала, что «Установление эффективного парламентского контроля и публичного надзора повышает доверие! И это единственный способ для того, чтобы украинские специальные службы стали частью евроатлантического разведывательного семейства».³¹

Новый Закон о национальной безопасности оговаривает, что новый закон о СБУ должен быть подготовлен к январю 2019, и что он должен содержать положение об учреждении парламентского комитета по надзору за разведывательными службами. Группа членов Рады совместно с представителями СМЕС и НАТО, а также на двусторонней основе с партнерами,

²⁹ «СБУ против НАБУ: Сытника предостерегли от уничтожения документов», *Liga News*, September 13, 2018, по состоянию на 22 сентября 2018, <http://news.liga.net/politics/news/sbu-protiv-nabu-sytника-predosteregli-ot-unichtojeniya-dokumentov>.

³⁰ «Сытник не смог представить депутатам отчет о деятельности НАБУ», *Новое время*, 19 сентября 2018, по состоянию на 22 сентября 2018, <https://nv.ua/ukraine/events/sytник-ne-smoh-predstavit-deputatam-otchet-o-deyatelnosti-nabu-2495201.html>.

³¹ Ann-Kristin Bjergene, “General Challenges of Intelligence Service Reform,” in *Proceedings from the Third International Conference “Governance and Reform of State Security Services: Best Practices,”* 24 May 2016, Kyiv, Ukraine, Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” (DCAF/Razumkov Centre, 2017), 41-45, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://ukrainesecuritysector.com/publication/conference-proceedings-3-governance-reform-state-security-services/>.

следит за тем, чтобы этот процесс двигался вперед. Отсутствие прогресса в реформировании СБУ мешало сотрудничеству с СМЕС по проведению обучения с целью повышения потенциала, запрошенное службой. Для ускорения реформы разведки, Украина создала ситуационный центр и «Военный кабинет». Она заново восстановила Совместный комитет при президенте, работающий с администрацией НСБО. Эксперты и государственные органы работают над проектами новых законов о разведывательной деятельности.

Что примечательно, Украина находится в институциональном положении, схожим с положением Грузии, где европеизация считается альтернативой пророссийской политике. По мнению Читаладзе и Григорян, грузинские элиты разделяют мнение, что двигаться надо к НАТО и ЕС с надеждой об «укреплении институтов и создании демократического и функционирующего государства», таким образом ставя Грузию «перед выбором одного из двух – либо первичное удовлетворение от полной интеграции с Западом, либо поддаться теневому влиянию Москвы».³²

Европеизация по мнению управляющей политической элиты Украины является синонимом евроатлантической ориентации, т.е. ориентации на безопасность НАТО. Это находит отражение в исторически рекордной поддержке членства в НАТО и ЕС среди украинцев. Относительное большинство в 41.6 % поддерживает присоединение к НАТО, что является рекордом для Украины. В то же время, 35.3 % поддерживают статус неприсоединения, 16.3 % не ответили или еще не решили, а военный союз с Россией и с государствами СНГ поддерживает 6.4 %. Если бы проводился референдум о присоединении к НАТО, участие приняли бы 63 % из которых 67.2 проголосовали бы за членство. Из них 76.2 % сказали, что главной причиной для положительного голосования являются гарантии безопасности, а 31.5 % надеются, что это укрепит и модернизирует украинскую армию.³³

НАТО помогает Украине через пять трастовых фондов и консультации по строительству институтов, координируемые Представительством НАТО. Понимание «стандартов НАТО» неправительственными, в частности военными, экспертами включает ожидание, что они поднимут ценность солдата в вооруженных силах и в обществе и изменят иерархическую структуру командования и управления так, чтобы роль солдат, младшего и среднего командного состава в принятии решений повысилась. Некоторые видимые изменения были сделаны в оборонном менеджменте – так

³² Anna Chitaladze and Tatevik Grigoryan, "Understanding Europeanization in Georgia and Armenia – Discourses, Perceptions and the Impact on Bilateral Relations," *Analytical Bulletin* 8 (2015), 29-54, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://cccsysu.com/wp-content/uploads/2016/05/Chitaladze-Ana-Grigoryan-Tatevik-2.pdf>.

³³ Kyiv International Institute for Sociology Nation-wide poll, *Interfax Ukraine, Yevropeyska Pravda*, September 11, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/09/11/7086755/>.

тическая медицина, снайперы или униформы. Украинских военных готовят западные инструкторы. Только в Яворовском международном центре миротворчества и подготовки находятся на ротационной основе около 600 инструкторов Объединенной многонациональной учебной группы Украина. Имеются отдельные случаи реформирования систем командования, управления и коммуникаций и ISR в войсках, в том числе в Силах специальных операций и Воздушно-десантных войсках, которые считаются успешными. Кроме того, Украина освобождается от исторического наследия вооруженных сил отходя от символов советской и российской культуры и военной истории и вводит другие, представляющие историческое наследие Украины времен ее борьбы за независимость, т.е. армии Украинской народной республики или Украинской повстанческой армии.

Одним из главных рисков для успешной реформы является увеличивающийся спад доверия к управлению общеполитическими институтами. Это характерно для управления Украины в целом и является предупредительным сигналом для предстоящих в 2019 году кампаний по выбору президента и парламента. Многие эксперты по национальной безопасности склонны характеризовать это как отсутствие политической воли на проведение реформ. Это, действительно, является показателем того, что когда происходят конкретные изменения, это отражается на поддержку конкретных политических институтов. Однако, общенациональные институты, которые являются индикатором «здоровья» всей политической системы, получают небольшую поддержку. Это указывает на то, что система Украины испытывает большое трение и подвержена дисбалансам.

Результаты опроса, проведенного Центром Разумкова 1-6 июня 2018 года, показывают, что институтами, которые пользуются наибольшим доверием, являются волонтерские организации (65.2 %), Церкви (61.6 %), Вооруженные силы (57.2 %), Государственная служба чрезвычайных ситуаций (51.1 %), Пограничная служба (50.7 %), Национальная гвардия (48.6 %) и гражданские организации (43.4 %).

Уровень поддержки правоохранительных органов остается низким: патрульная полиция (35.2 %), Национальная полиция (32.9 %), СБУ (32.2 %), и НАКБУ (17.1 %). Доверие к президенту было на уровне 13.8 %, к Кабинету министров 13.7 % и к Верховной раде Украины 10.6 %. Доверие к государственным служащим было на уровне 8.6%.³⁴

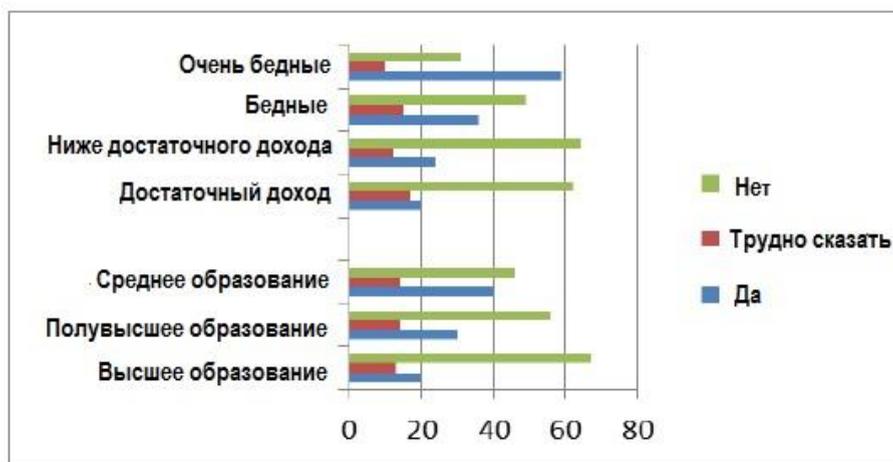
Для сравнения, в подобном опросе в 2016 году уровень доверия был следующим: Президент 20.7%, Парламент 11%, Правительство 12.9%. Вооруженным силам доверяли 57.6%, Национальной полиции 40.7%, и СБУ 28.4% населения.³⁵ Более того, в декабре 2014, президент пользовался

³⁴ Razumkov Centre, June 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf.

³⁵ "Citizens of Ukraine on Security: Personal, National, and its Elements. Results of a nationwide sociological survey conducted by the Razumkov Centre, Kyiv 2016" (DCAF-Geneva, Razumkov Centre, 2017), по состоянию на 23 сентября 2018,

49.4% доверия, Кабинет министров 35.8%, и доверие к Верховной раде было на уровне 31.1%.³⁶

Критическим риском для успешной реформы в секторе безопасности является «цена сектора безопасности». К сожалению, концепция «инвестиций в оборону» все еще не в ходу на Украине. Экономическая цена реформы сектора безопасности сталкивается с постановкой «пушки или масло». В прошлом, прорусские настроения были связаны с уровнем доходов и образования в Крыму и на Донбассе. Приведенная ниже диаграмма показывает результаты опроса мнения украинцев, касательно российской «мантры» о катастрофе вследствие распада Советского Союза, распределенных по уровню дохода и образования опрашиваемых. Сожаление о распаде Советского Союза в наибольшей степени показывают украинцы с наименьшим уровнем дохода. Те, у кого есть университетское образование, наоборот, в большинстве своем не одобряют просоветские настроения.



Фигура 2. Опрос по всей Украине: «Сожалеете ли вы о распаде Советского Союза в 1991 году?», % из всех, октябрь 2015.

(Источник: Rating Group. Исключены: Крым, Донбасс

http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/dinamika_nostalgii_po_sssr.html)

<https://ukrainesecuritysector.com/publication/citizens-ukraine-security-personal-national-elements-survey-2-2017/>.

³⁶ “Reyting Presydynta katastrofichno padaye,” *Esspresso TV*, May 31, 2017, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://expres.ua/news/2017/05/31/245122-reyting-prezdynta-katastrofichno-padaye>.

Беспрецедентный для Украины, тяжелый груз расходов на сектор безопасности – в настоящее время 5 % ВВП, при расходах на оборону более 2 %, несколько уменьшается благодаря экономическому восстановлению на Украине – во втором квартале 2018 ВВП вырос на 3.8 %. Около 20 % от денег, выделенных на оборону, уходит на создание потенциала, в том числе на поставку нового и обновленного оборудования – в отличие от периода до Евромайдана. Тем не менее, повышение реальных доходов и увеличение миграции рабочих к ЕС быстро сделало зарплаты военных неконкурентными. Проект нового бюджета на 2019 год предвидит более 5 % ВВП на расходы на безопасность и оборону с увеличением зарплат военнослужащих на 30 %.

Другой существенный риск связан с отсутствием перспективы на членство в протекающем процессе европеизации Украины. Нормативное измерение европеизации предполагает, что Украина будет изменять свои недоразвитые или ошибочные правила и процедуры. Это было закреплено в Соглашении об ассоциации ЕС-Украина и ожидание, что Украина примет нормы демократического контроля, правила, регуляции и процедуры для вооруженных сил и полиции, которые обеспечат оперативную совместимость, находится в центре внимания западных государств. Однако, позитивным измерением европеизации является то, что Томас Риссе называет «Мы в Европе».³⁷ Украина добивается лучшего соответствия с нормами ЕС; ЕС следовало бы тоже повернуться к Украине как к генерирующему ценности члену его сообщества безопасности.

Поэтому, создание общего видения является очень важным в процессе изменения сложных адаптивных систем. Оно было бы руководством для политического лидерства. Очень важно направлять консультации и помощь к этой цели. В комплексном контексте методика СИНЕФИН рекомендует «вместо того, чтобы пытаться навязывать курс действий, лидеры должны терпеливо позволять дороге раскрывать себя».³⁸ Общая картина весьма оптимистична. В оценке TI Ukraine отмечается, что «С 2014, Украина достигла существенного прогресса в мониторинге и отчетности помощи в области безопасности на оперативном и тактическом уровне. Доноры помощи в сфере безопасности наложили требования, которые поощряли институтов-реципиентов создать более устойчивые системы мониторинга и отчетности. Интервью с донорами свидетельствуют о положительных

³⁷ Thomas Risse, “European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?” July 30, 2003, по состоянию на 23 сентября 2018, http://userpage.fu-berlin.de/atasp/texte/030730_europeaninstandidentity_rev.pdf.

³⁸ David J. Snowden and Mary E. Boone, “A Leader’s Framework for Decision Making,” *Harvard Business Review*, November 2007, по состоянию на 22 сентября 2018, <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>.

сдвигах в период 2014-2017, сами украинцы лучше понимают необходимость в мониторинге и улучшении их систем.³⁹

В то же время, разработка общего видения рисков слишком обременена текущей политической повесткой дня на уровне высшего руководства. Как отмечают эксперты Chatham House, «Создание государственного потенциала требует располагать долгосрочной концепцией, которая должна иметь преимущество перед краткосрочными политическими выгодами. Можно утверждать, что поскольку европейская интеграция требует долгосрочного планирования, наблюдается отсутствие политической воли следовать такому курсу – политический класс склонен к преследованию краткосрочных политических и экономических приоритетов, чтобы оставаться у власти».⁴⁰ Это еще более важно потому, что в системном подходе нет места недолговечным и неподкрепленным изменениям, что доказано историей Украины на сегодняшний день.

Заключение

Страны члены евроатлантического сообщества по безопасности и международные институции оказывали помощь украинским реформам практически с самого начала украинской независимости. Кроме институциональных и внутригосударственных критериев, было проведено мало исследований для измерения в какой степени Украина следует западным советам относительно реформы. Более того, сам вопрос, была ли реформа успешной, остается без ответа, по которому имеется консенсус. Нарушения человеческих прав полицией и силами безопасности во время Евромайдана в Киеве, а также реакция оборонных институтов и институтов безопасности на российскую агрессию весной 2014, поднимают вопрос об эффективности украинского сектора безопасности. Существенный вклад в исследования по этим вопросам внес спонсированный Центром ДКВС проект «Мониторинг вызовов управлению сектором безопасности Украины: статус и потребности в 2014-2916» (www.ukrainesecuritysector.com), который был ограничен по времени.

Новый Закон о национальной безопасности Украины рассматривает сектор безопасности и обороны как скоординированную систему. Как сказано в начале этой статьи, теория комплексных адаптивных систем, которая становится все более важной для исследований управления переменными, может дать полезную и удобную методику для анализа ситуации на

³⁹ *Making the System Work. Enhancing Security Assistance for Ukraine* (Transparency International Defence and Security and Transparency International Ukraine, 2017), по состоянию на 23 сентября 2018, <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2017/05/Making-the-system-work-TI-Defence-Security.pdf>.

⁴⁰ Kataryna Wolczuk and Darius Žeruolis, “Rebuilding Ukraine: An Assessment of EU Assistance,” Chatham House Research Paper, August 16, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-08-16-rebuilding-ukraine-eu-assistance-wolczuk-zeruolis.pdf.

Украине. Поэтому, рассмотрение случая Украины способствует накоплению знаний об институциональных переменных и государственности, развиваемых политическими науками. До сего времени, литература обращала внимание больше на институциональную рамку, тогда как представленные здесь аргументы представляют собой шаг от линейной каузальности к комплексности взаимодействий.

Метод СИНЕФИН анализа в менеджменте дает несколько контекстных рамок в организациях – от простой рамки, или «сферы лучших практик», к комплексному контексту, при котором проблемы менеджмента решаются выбором среди альтернативных «хороших практик». Но сложные контексты в большей степени следуют логике нелинейности, самоорганизации и непредсказуемости. Обращение к метафоре «странного аттрактора» в этом контексте означает предвидение и стимулирование перемен с помощью усиленных шагов. Успех изменений кроется в руководстве, которое позволяет создание общего видения и осторожно позволяет системе разворачивать себя к прогрессу в каждом новом цикле.

Выводы в этой статье предполагают, что Реформа сектора безопасности Украины ускорила под влиянием хаотического контекста, в котором несколько институциональных элементов системы были почти разрушены. Системные индикаторы измерений показывают доверие людей к правительству и к институтам сектора безопасности. Исторически, за исключением сразу после Оранжевой революции, это доверие было относительно низким. Однако, с 2014 уровень доверия к волонтерам, которые играли важную роль замещения существенных функций государства после Евромайдана и к Вооруженные силам достиг почти 60 %.

В то же время, существуют определенные риски для успешного продолжения Реформы сектора безопасности. Экономическая цена сектора безопасности всегда была уязвимым местом для Украины. Однако, за последние три года Украина тратит не менее 5 % ВВП на безопасность и оборону, тогда как российская агрессия стоила ей около 20 % ее промышленного потенциала. Этот риск уменьшается экономическим восстановлением, которое протекает устойчиво с ростом за второй квартал 2018 года на 3.8 %. Другим риском является отсутствие стратегического единого мнения среди стран членов ЕС и НАТО об европейской принадлежности Украины.

Украинское общество демонстрирует исключительную в историческом плане поддержку западным институтам. Если бы референдум о членстве в НАТО проводился бы завтра, по последним опросам, «ЗА» проголосовали бы 67 %. Политическая элита, которая сейчас у руля государства, и та, что возможно, придет к власти в результате президентских и парламентских выборов в 2019, считается с условностью западных советов и помощи реформе и является работающим партнером. Можно утверждать, что большую часть западной помощи следует направлять на гражданское общество и нижний и средний уровень сектора безопасности. Это расширит и укрепит базу реформы, что важно для устойчивости системы в целом.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Издание *Connections: The Quarterly Journal*, том 17, 2018 осуществляется при поддержке правительства Соединенных Штатов.

Об авторе

Максим Бугрий является научным сотрудником Украинского института публичной политики и Директором по инвестициям Платформы развития инноваций и консультаций по вопросам оборонных технологий. После 12 лет практики в качестве инвестиционного менеджера, с 2010 года Бугрий начал работать политическим анализатором. Он был участником международной консультативной группы для поддержки нового Закона о национальной безопасности Украины и работал совместно с ДКВС и центром Разумкова по проекту украинской РСБ в 2015-2017. У него степень магистра по бизнес администрации из Лиссабонской католической школы бизнеса и экономики и степень магистра экономики и философии из Киевского университета им. Тараса Шевченко. *E-mail*: maksym.bugriy@gmail.com.