



Оксана Хомей

Чи потрібно просувати демократію в сучасному світі? Міжнародна допомога і пріоритети зовнішньої політики США

(Рецензія на книгу «Does Democracy Matter? The United States and Global Democracy Support») ¹

Чи повинна підтримка демократії залишатися ціллю і першочерговим пріоритетом зовнішньої політики США? Якщо так, то як покращити ефективність цієї підтримки? Якщо ні, які існують альтернативи? Відповіді на ці запитання намагалися знайти автори книги «Чи демократія все ще має значення? США та підтримка глобальної демократії», що вийшла друком у березні 2017 року.

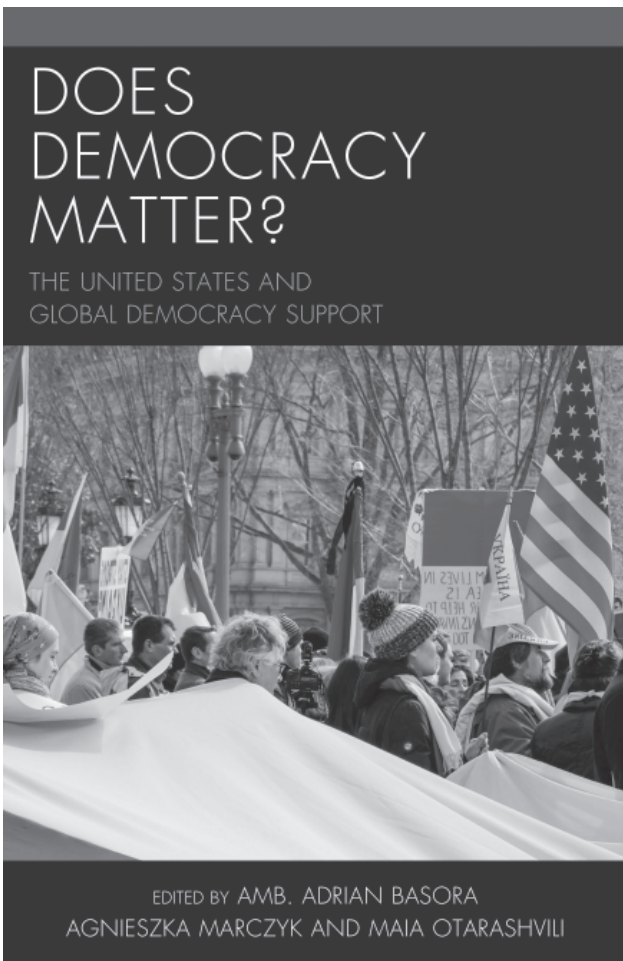
Книга є результатом Проекту демократичних трансформацій, імplementованого Інститутом досліджень зовнішньої політики (*Foreign Policy Research Institute*), що знаходиться у місті Філадельфія. Одинадцять вчених, практиків та лідерів громадської думки висловили своє бачення

майбутнього американської політики підтримки демократії.

Книга складається зі вступу й десяти розділів, з яких два останні дають практичні поради щодо дистрибуції міжнародної допомоги з метою демократизації. Беручи до уваги очікувану реформу системи міжнародної допомоги у США як однієї з пріоритетних реформ чинної адміністрації Президента Д. Трампа, а також ймовірну реструктуризацію Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) ², актуальність питання підтримки демократії в рамках надання міжнародної допомоги є гострою як ніколи. Саме тому ця книга є хорошою добіркою актуальної аналітики для експертів з пи-

¹ Adrian Basora, Agnieszka Marczyk, Maia Otarashvili (eds.). Does Democracy Matter? The United States and Global Democracy Support. – Rowman & Littlefield Publishers, 2017.

² Roberts J. M. 13 recommendations for reforming America's foreign aid, (op-ed) // *The Hill*. – 08.25.17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/347975-13-recommendations-for-reforming-americas-foreign-aid>.



тань зовнішньої політики, а також політиків і всіх, хто визначатиме структуру і пріоритети міжнародної допомоги США як у рамках фінансування міжнародних організацій, так і сприяння демократичним перетворенням на рівні двосторонніх відносин між США та країнами-реципієнтами міжнародної допомоги.

У розумінні авторів держава може вважатися «демократичною», якщо вона має наступні ключові характеристики: регулярні і чесні конкурентні вибори; державні чи політичні посади, відкриті майже для всього дорослого населення; свобода мирних зібрань; забезпечення фундаментальних свобод, таких як свобода ЗМІ і мовлення¹. Основний висновок залучених до підготовки книги експертів полягає в тому, що попри певне розчарування та скептичне ставлення до самої можливості «насадити» демократію згори, США повинні й надалі підтримувати демократичні перетворення у світі, але при цьому враховувати політичний, економічний і соціальний контексти кожного регіону та країни. Однак, попри ствердне «так» підтримці демократизації в усьому світі, автори не порушують питання, як уряди країн Заходу

¹ Ibid. – P. xvi.

можуть посилити довіру до демократичних інституцій своїх громадян, а також вирішити проблему громадської зневіри у можливості «насадження» демократії у тих частинах світу, де вона ніколи не пускала глибоких коренів.

Коротко розглянемо розділи книги «Чи демократія все ще має значення? США та підтримка глобальної демократії».

У першому розділі «Підтримка демократії: глобальні виклики і важливість лідерства США», Карл Гершман, президент Національного ендаументу за демократію (*National Endowment for Democracy*) подає короткий огляд політичної ситуації у світі². Останніми тенденціями є намагання авторитарних режимів придушувати зародки демократії у себе вдома, особливо активне громадянське суспільство і вільні медіа: поразка Арабської весни у спробі здійснити значні демократичні перевтілення у регіоні; повернення на недемократичний шлях розвитку низки країн, які доти успішно заявляли світові про свої демократичні перетворення, зокрема Туреччини, Таїланду, Венесуели, Угорщини; врешті – неспроможність провідних світових демократій протистояти викликам наростаючого авторитаризму. Гершман закликає до поновлення лідерської ролі США на міжнародній арені з метою підтримки демократизації та перешкоджання можливій хвилі ще більшого зростання недемократичних режимів у світі. З огляду на це, США повинні розробляти стратегічні плани розвитку, обов'язковим елементом яких стане підтримка незалежних медіа та боротьба з корупцією.

Професор з питань нацбезпеки у Коледжі військово-морського флоту (*the US Naval War College*) Ніколас Гвоздев у розділі «Порада реаліста щодо просування демократії» звертає увагу на сумну статистику: якщо у 2001 році 29 % американців вважали, що підтримка демократії повинна бути пріоритетом номер один зовнішньої політики США, ця цифра знизилася до 18 % у 2013 році³. Гвоздев переконує: у підтримці кожної окремої країни на шляху до демократичного становлення уряд повинен керуватися принципом «сортування демократизації». Це означає, що пріоритети надання допомоги, методи і цілі повинні розроблятися окремо для кожної країни з урахуванням регіонального, історичного, безпекового та політичного контекстів. Автор наводить приклад провального застосування однакових підходів до демократизації по всьому світу після

² Gershman C. Democracy Support: Global Challenges and the Importance of US Leadership / Ibid. – P. 1–6.

³ Gvozdev N. K. Realist Counsel on Democracy Promotion / Ibid. – P. 7.

успішного «навернення» до демократії країн Центрально-Східної Європи. Але «м'які» революції і досить успішні трансформації Центрально-Східної Європи не стали зразком демократичного шляху для більшості проблемних регіонів. Тож для США постав виклик створити бачення довготермінової підтримки демократії без компромісу національних інтересів та інтересів власних громадян¹.

У третьому розділі «На підтримку просування демократії та шляхів покращення її механізмів»² Річард Кремер, старший програмний спеціаліст Національного ендаументу за демократію,³ коротко вводить читача в курс справ сучасного світу з наростаючими недемократичними тенденціями, зауважуючи вагому річ: у багатьох країнах, які тількино стали на шлях демократії, економічний розвиток відбувався надто повільно, а олігархічний капіталізм і корупція поглинули справжні ринкові відносини. Проте опускати руки не варто. США повинні знову завоювати лідируючу роль у процесах демократизації світу. Автор закликає надавати міжнародну допомогу у форматах, які, загалом, вже давно використовуються донорами, а саме: допомога в обмін на прогрес та реформи. Отже, чогось кардинально нового науковець не пропонує, але вважає, що саме виконання умов програм розвитку повинно стати наріжним каменем усіх програм допомогти демократизації американського уряду. Також автор закликає підтримувати незалежні медіа та громадянські рухи місцевих активістів, які виборюють демократичні перетворення в своїх країнах.

У статті «Три уроки ефективного просування демократії» Сара Сан Буш, професор Університету Темпл (*Temple University*), вважає, що підтримка демократизації в цілому працює на досягнення прогресу та сприяння демократичним перетворенням, наголошуючи, що науковці приділяють недостатню увагу питанням *де* і *чому* проекти просування демократії стали успішними. Професорка пропонує розробляти програми підтримки демократизації, засновуючись на трьох принципах: 1) підтримка в обмін на виконання певних умов – *conditionality*, тобто надання допомоги з боку США та ЄС в обмін на виконання певних критеріїв та досягнення конкретних результатів; 2) наявність системи моніторингу й оцінки, що систематично переглядається донорами й незалежними експертами; 3) оновлення програм міжнародної допомоги. Авторка закликає розмежовувати програми, спрямовані на підтримку ефективного урядування (адже є авторитарні держави з

ефективною бюрократією), й програми з просування демократії³. На думку С. Буш, донори повинні зосередитися на підтримці демократизації тих держав, де є передумови для їх перетворення у справжні демократії, і зменшити обсяг допомоги у тих країнах, де соціально-економічні та геополітичні передумови поки що не сприятимуть укоріненню демократичних норм. У такому разі донорам краще сприяти вирішенню вибіркових проблем ефективного урядування чи утвердженню гендерної рівності⁴.

У розділі «Реформа державного апарату, відповідального за просування демократії»⁵ Мелідна Гарінг, редактор блогу *Ukraine Alert* Атлантичної Ради,⁶ аналізує роботу таких агенцій, як USAID, NED, NDI, та робить висновок про те, що попри розгалуженість агенцій і наявність низки націлених на просування демократії програм, система міжнародної допомоги залишається хаотичною, позбавленою стратегічного планування і занадто бюрократизованою.

Гарінг закликає уряд США змінити підхід до просування демократії, беручи за основу наступні принципи. По-перше, США мають припинити підтримувати програми сприяння демократії через урядові агентства, зокрема USAID, у тих країнах, які можна охарактеризувати як авторитарні чи частково вільні (Узбекистан, Зімбабве, ін.). Натомість просування демократизації у країнах з напівавторитарним чи авторитарним режимом повинно відбуватися через надання незалежних грантів громадським активістам, медіа через незалежні донорські організації без локальних штаб-квартир, як-от *National Endowment for Democracy*. По-друге, організації, які мають локальні представництва по всьому світу, зокрема *International Republican Institute* чи *National Democratic Institute*, повинні зосередитися на діяльності і сприянні демократичним перетворенням у тих країнах, які вже стали на шлях становлення повноцінних демократій (Україна, Туніс). По-третє, автор закликає переглянути підходи до виділення грантів організаціям, які працюють у напрямку демократії. На думку М. Гарінг, донори повинні приймати «ринкові» рішення про грантову підтримку організацій громадянського суспільства, базуючись на результатах реалізації громадськими організаціями проектів просування демократії у минулому, рівню організаційного розвитку тощо⁶.

³ Bush S. S. Three Lessons about Democracy Assistance Effectiveness / Ibid. – P. 51–52.

⁴ Ibid. – P. 52–63.

⁵ Haring M. Reforming the Democracy Bureaucracy / Ibid. – P. 65–79.

⁶ Ibid.

¹ Ibid. – P. 7–26.

² Kremer R. A Case for Democracy Assistance and Ways to Improve it / Ibid. – P. 33–47.

Старший аналітик Євразійської групи (*Eurasia Group*) Цвета Петрова, аналізує результати просування демократії з боку США у Східній Європі¹. Авторка вважає, що деякі країни Східної Європи, які отримували підтримку у сфері демократичних перетворень від Сполучених Штатів з кінця 1980-х, зокрема Польща, Чехія і Словаччина, згодом перетворилися на самостійних поширювачів демократії у регіоні СНД та колишньої Югославії. Отже, підтримка демократизації цих країн мала множинні результати. Дослідниця вважає, що США сприяли, але не насаджували поширення демократизації у регіоні.

Ц. Петрова розкриває механізм множинного результату просування демократії у Східній Європі на прикладі демократизації Польщі. США виділяли допомогу на демократичні перетворення у Польщі з 1980-х років, зокрема активно підтримували розвиток громадянського суспільства. Після того, як Польща стала стабільною демократичною державою, і успіх демократизації став одним з найпоказовіших в регіоні, уряд Польщі почав виділяти допомогу і сприяти демократичним перетворенням у сусідніх державах, передовсім, в Україні. Цікаво, що у 2006 році Польська агенція розвитку (*Polish Aid*) понад 56 % коштів на проекти в Україні виділила саме на демократизацію. Більш того, як країна-донор Польща наслідує американські пріоритети надання міжнародної допомоги: надає перевагу підтримці розвитку громадянського суспільства і незалежних медіа, а не вкладання коштів у покращення урядової бюрократії, на чому зосереджується ЄС².

У статті «Східно-центральна Європа та майбутнє демократії: заклик до перезагрузки трансатлантичної підтримки демократії» Міхаль Кожан, заступник директора Празького інституту міжнародних відносин (*Prague Institute of International Affairs*), стверджує, що країни Західної та Східної Європи з усталеними демократичними порядками передовсім повинні відповісти на два виклики: як залишитися міжнародними лідерами у процесах демократизації в умовах дедалі масштабнішого відродження авторитаризму та як покращити ситуацію з «демократією у себе вдома», подолавши надмірну монетизацію політики, загальне розчарування у політиках та низку інших системних проблем.³

¹ Petrova T. The Multiplier Effects of US Democracy Promotion: An Eastern EU Perspective / Ibid. – P. 83–100.

² Petrova T. The Multiplier Effects of US Democracy Promotion: An Eastern EU Perspective / Ibid. – P. 83–97.

³ Kořan M. East Central Europe and the Future of Democracy: A Case for a Transatlantic Democratic Reset / Ibid. – P. 101–116.

Автор зауважує, що країни Вишеградської четвірки – Польща, Угорщина, Чехія і Словаччина, які довго перебували в авангарді демократичних перетворень, з 2010 року почали демонструвати «відкат» від демократичних стандартів. Згідно звіту *Nations in Transit* Дому Свободи (*Freedom House*), Угорщина посідає перше місце за рівнем згортання демократичних свобод. У 2015 році, після семирічного погіршення показників за шкалою оцінювання Дому Свободи, Угорщина спустилася з позначки «консолідована» демократія до «напівконсолідована». Автор також звертає увагу на перемогу праворадикальних партій на місцевих виборах у Словацькій республіці у 2013 році та перемогу консервативних сил на парламентських виборах у Польщі в 2015 році. У Чехії спостерігається загрозлива тенденція зміни власників ЗМІ з подальшим згортанням свободи преси та зростаючу суспільну підтримку радикально націоналістичних партій та їхніх лідерів⁴.

М. Кожан закликає також переглянути концепцію «ліберальної демократії», яка дедалі більше асоціюється з політичними провалами, громадським розчаруванням у політиці, кризою урядування й ідентичності. В часи, коли націоналістичні та ксенофобські сентименти пробуджуються по всій Європі, пропагувати недосконалу модель демократії буде нераціонально. Дослідник заохочує до діалогу політичні еліти країн Західної та Східної Європи і США з метою, по-перше, знайти ефективні способи налагодження нормального функціонування демократії «в себе вдома», по-друге, задля покращення методів поширення демократичних практик у світі. Автор нагадує, що завдяки міцній трансатлантичній співпраці після Другої світової війни світ став більш мирний і демократичний. США та Європа повинні пам'ятати про свої спільні успіхи у демократизації світу і розпочати діалог на вищих політичних рівнях за участю недержавних акторів (НУО, громадські рухи тощо), виробивши ставлення до всіх учасників діалогу як до рівноправних партнерів.

Ларрі Даймонд, старший науковий співробітник Інституту Гувера Стенфордського університету (*the Hoover Institution at Stanford University*), вірить у відродження «глобального демократичного поступу». Експерт поділяє думку щодо стагнації демократії та глобального духу зневіри, яким просякнуті демократичні режими, але переконаний, що навіть попри посилення авторитаризму за останнє

⁴ Kořan M. East Central Europe and the Future of Democracy: A Case for a Transatlantic Democratic Reset / Ibid. – P. 102.

десятиліття, ознаки стабільності, укорінення чи міжнародного визнання (легітимізації) антидемократичних тенденцій відсутні¹. Автор зауважує, що, згідно з дослідженнями Freedom House, останні кілька років кількість країн, які стають недемократичними, перевищує кількість країн, що перетворюються на демократії. Власне, ця тенденція є цілком протилежною тому, що відбувалося впродовж 15 років після завершення холодної війни².

Науковець звертає увагу на дві тривожні тенденції останніх років. По-перше, авторитарні режими ефективніше і більш майстерно, нерідко у співпраці один з одним, тиснуть на громадянське суспільство, медіа і завойовують дедалі більше контролю над інформаційним простором на своїх територіях. По-друге, «якість демократії» у країнах, які давно вважалися стабільними демократіями, як Угорщина і Південна Африка, відчутно погіршилася за останні кілька років³. Л. Даймонд закликає «старі демократії» негайно почати покращувати демократичну ситуацію у своїх державах. Щодо міжнародної допомоги, автор заохочує підтримувати демократизацію тих країн, які вже просуваються на шляху демократичних перетворень, проте їхні демократичні процеси ще не цілком налагоджені і перебувають у стані непевності. Такими країнами є, зокрема, Туніс і Україна. Обидві країни реформуються, проте через внутрішньополітичну ситуацію, неефективне публічне управління, а у випадку України ще й зовнішню загрозу – російську агресію, яка зацікавлена у просуванні недемократичного «ручного режиму» в Києві, ці країни потребують підтримки Заходу. Передовсім таку потребу мають їхні громадянські суспільства та вільні медіа. Якщо ці країни врешті-решт перетворяться на успішні стабільні демократії у своїх регіонах, їхні сусіди з недемократичними режимами наслідуватимуть приклад цих демократичних трансформацій. «Дух демократії» варто і необхідно просувати, щоб не дати шансу поширенню авторитаризму утвердитися та легітимізуватися на міжнародній арені⁴.

Експерт Інституту досліджень зовнішньої політики (*Foreign Policy Research Institute*) Агнешка Марчик в передостанньому розділі «Академічні підсумки, робочі гіпотези і сфери подальших академічних досліджень» закликає міжнародну наукову спільноту зосередитися на виробленні інноваційних підходів до вивчення певних питань де-

мократії та авторитаризму в часи поширення недемократичних тенденцій⁵. Марчик наводить приклад однієї з можливих тем для дослідження: використання системи демократичних виборів гібридними та авторитарними урядами для легітимізації свого панування.

Іншим питанням, яке вимагає особливої уваги, є співвідношення налагодженої бюрократичної машини державного апарату й авторитаризму. Адже, знову ж таки, у світі є доволі авторитарних держав з добре функціонуючим держуправлінням. Окремо науковцям варто зосередитися на феномені відродження авторитаризму, а також на вивченні факторів, які допоможуть захистити громадських активістів і демократичні рухи в сучасному світі, сповненому небезпек⁶.

Адріан Басора, екс-посол США в Чехії і старший науковий співробітник Інституту досліджень зовнішньої політики (*Foreign Policy Research Institute*), у співавторстві з Кеннетом Яловіцем, екс-послом США в Україні й Білорусі і науковим співробітником центру Вудро Вілсона, підводять підсумки інтелектуальних дебатів, що транслиують думку всіх науковців та практиків, які брали участь у підготовці даної колективної праці.

По-перше, зовнішня політика США повинна продовжувати підтримку демократизації як один з цільових пріоритетів своєї політики національної безпеки. При цьому слід враховувати, що світ змінився, і викликів стало набагато більше, ніж було на початку 1990-х – мова йде про відродження авторитаризму, а також про зменшення впливу і привабливості ліберальної демократії: як економічної, так і політичної моделей. З огляду на це, США варто переглянути *де* та *як* підтримувати демократизацію задля запобігання негативним результатам. Академічні дослідження на цю тематику неповні й не відповідають викликам часу, отже, слід спонукати міжнародну наукову спільноту зосереджуватися на ґрунтовному вивченні цих питань⁷.

Таким чином, на думку авторів, підтримка демократизації є першочерговою ціллю зовнішньої політики не лише США, а й країн Європейського Союзу та країн з успішними демократіями⁸. Проте підтримувати потрібно ті держави, які вже перебувають на шляху демократичного поступу, і де посіяні зерна «демократизації» таки зможуть принести плоди.

¹ Diamond L. Reviving the Global Democratic Momentum / Ibid. – P. 119.

² Ibid. – P. 120.

³ Ibid. – P. 121.

⁴ Ibid. – P. 122–123.

⁵ Marczyk A. Academic Conclusions, Working Hypothesis, and Areas for Further Research / Ibid. – P. 135–138.

⁶ Ibid. – P. 162–163.

⁷ Adrian A. Basora and Kenneth Yalowitz: «Policy Conclusions and Recommendations». – P. 175–176.

⁸ Ibid. – P. 179.