

Структурные препятствия в реформировании Украины¹

Аннотация

Предлагаемое эссе представляет собой рассмотрение основных факторов, препятствующих продвижению реформ в Украине. Анализ фокусируется на четырех причинах: засилие олигархов, неэффективная экономическая, в частности налоговая? политика, недееспособные модели управления и отсутствие реальных политических партий. Эссе принадлежит к серии нецензурируемых статей, составленных с целью объяснения происходящих на данный момент событий для разработки действенных рекомендаций.

Ключевые слова: институты, олигархия/демократия, налоговая система, добросовестное управление

Уже четверть столетия Украина переживает “четырёхсторонний переход”: демократизации, маркетизации, построения государства и нациестроительства [Kuzio, 2001: p. 169–178]. За десятилетие, с 2004-го по 2014-й, Украина пережила два массовых протеста против фальсификации выборов (Оранжевая Революция) и в поддержку Европейской интеграции и против клептократического и насильственного режима президента Виктора Януковича (Революция Достоинства, более широко известная как Евромайдан).

Хотя многое было достигнуто в ходе “четырёхстороннего перехода” Украины, структурные преграды в реформировании Украины остаются глубоко укоренёнными. Факторы, на которых основываются эти преграды, оставались во многом не затронутыми в процессе реформ, периодически

¹ Перевод по изданию: Kuzio T. Structural Impediments to Reforms in Ukraine // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. – 2016 (Spring). – Vol. 24; Iss. 2. – P. 131–138. Публикуется с сокращениями с разрешения автора.

проводившихся в Украине — во времена премьерства Виктора Ющенко в ранние 2000-е, а затем — после Оранжевой Революции и Евромайдана.

Украинские олигархи и теневая экономика устойчиво сохраняются, будучи уже более двух десятилетий долгосрочными аспектами украинской жизни. Настоящие политические партии, отличные от фан-клубов лидеров или финансируемых олигархами избирательных проектов, пока еще не появились в Украине. Добросовестное управление остается отдаленной перспективой, тогда как правящие элиты Украины продолжают быть неподотчетными в своих действиях, правосудие не совершеншается и бессовестное злоупотребление властью в верхах не ослабевает.

Явственно ощущается напряжение между более политически зрелым гражданским обществом, рядовыми гражданами и правящей элитой, стремящейся к тому, что Джоэл С.Хеллман описал как “эквilibrium частичных реформ” (partially reformed equilibrium) [Hellman, 1998: p. 203–234]. Хеллман утверждал, что краткосрочные победители получают значительную ренту от перекосов в частично реформированных экономиках, что причиняет значимые убытки государству и обществу. Краткосрочные победители должны быть обузданы и интегрированы в процесс успешного проведения экономических реформ.

Без решения такого рода проблемы победителей Украина останется застрявшей в её “эквilibriumе частичных реформ” и может стать жертвой периодического цикла революций, внутреннего разочарования и “усталости от Украины” за рубежом с последующей стагнацией и контрреволюцией, как это уже случилось в 2010-м в контексте другой демократической революции. Коррупцированные посткоммунистические государства, такие как Румыния и Болгария, решили свою проблему “эквilibriumа частичных реформ” когда им было предложено членство в Европейском Союзе (ЕС). Соглашение об ассоциации и углублённой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ) касательно Украины было сформировано в рамках Восточного партнёрства как интеграции в Европу без перспективы членства. “Расширение-лайт” (Enlargement-Lite) [Popescu, Wilson, 2009], как это окрестили, построено на наивном предположении, что правящие элиты в Украине и другие члены Восточного партнёрства изменят свои нацеленные на краткосрочную ренту воззрения и совершат болезненные непопулярные реформы, которые пойдут на пользу стране в средне- и долгосрочной перспективе. Но украинские и другие клептократические элиты не перестали ставить поиск ренты выше национальных интересов страны. Эта проблема проявилась во время скандала вокруг утечки информации из Панамских документов про президента Петра Порошенко, который открыл офшорные счета в Панаме в 2014 году в то время, когда Украина находилась в острейшей фазе войны с Россией¹.

Эта статья анализирует четыре долгосрочных структурных проблемы на пути реформ, оборачивающиеся слабостью демократии в Украине; это

¹ Расследования украинских журналистов в отношении офшорных банковских счетов Порошенко (см.: https://www.youtube.com/watch?list=PLRVLFiynwHmES2Jh1_I197Qe1Vn-FA3zzN&time_continue=2&v=NCiKS1KYT0Q; см. также: <https://www.youtube.com/watch?v=4Sz4ii5edPI&nohtml5=False>).

проблемы, связанные с олигархами, экономикой, добросовестным управлением и политическими партиями.

Олигархи

Андерс Аслунд говорит об Украине как о стране, в которой олигархи узурпировали государство в большей степени, чем где бы то ни было [Aslund, 2015]. В 1990-х бывшие директора госпредприятий, комсомольские функционеры и лидеры организованной преступности превратились в магнатов и олигархов под патронатом Президента Леонида Кучмы. И с каждым последующим электоральным циклом и с каждой демократической революцией их узурпация государства укоренялась все глубже.

Украинские олигархи оказывают негативное влияние на украинскую демократизацию самыми разными способами. Экономика не в состоянии реализовать свой потенциал роста, и Украина остается единственной советской республикой, которая еще не вернулась к своему уровню ВВП 1989 года, когда СССР вступил в рецессию. Масштабы малого и среднего украинского бизнеса остаются незначительными, особенно на Востоке и на Юге Украины, тогда как именно этот сектор определял экономический рост и посткоммунистическую трансформацию в Центральной Европе и служил базисом среднего класса страны.

Иностранный капитал отстранен от инвестирования в экономику Украины, потому что куда большие прибыли можно получить в других местах, в странах, где есть верховенство закона и меньше чиновников, желающих играть с правилами, а не по правилам. Украина знавала относительно высокий уровень иностранного инвестирования только однажды, в 2005–2007 годах благодаря приобретению украинских банков зарубежными экономическими субъектами и потребительскому буму. Хотя в целом куда большие объемы капитала, чем инвестированные в страну, были выведены из Украины — в среднем это 11,7 млрд долл. необлагаемых налогами прибылей, вытекающих в оффшорные налоговые убежища ежегодно (см. таблицу). От 117 (согласно Global Financial Integrity) до 167 (согласно Tax Justice Network) млрд долл. из Украины было депонировано в оффшоры. Начиная с глобального финансового кризиса 2008 года Украина, пребывая либо в экономической рецессии, либо в стагнации, неоднократно была вынуждена обращаться за финансовой помощью к МВФ.

Таблица

Отток капиталов из Украины в оффшорные зоны, млрд долл. США

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4,380	5,626	5,381	7,175	16,922	10,574	13,843	17,949	21,001	13,911

Источник: Dev Kar and Joseph Spanjers. 2015. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013. Washington (DC): Global Financial Integrity: 49 (http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf).

Экономическая и финансовая монополизация власти даёт олигархам контроль над органами правопорядка и политической системой. Служба безопасности Украины и генеральная прокуратура подвластны президенту, вне

зависимости от конституционной формы правления в Украине — президентской или парламентской. С огромными финансовыми ресурсами, контролем над телевизионными каналами и малой конкуренцией со стороны незначительного числа идеологически мотивированных политических партий, олигархи смогли коррумпитировать политический процесс и узурпировать как парламент, так и президентскую власть. Могущество украинских олигархов проявляется в их способности проводить через выборы своих политических союзников после двух народных революций: в 2004-м это был Ющенко, который возглавлял Национальный банк в пору их становления в 1990-х; в 2014-м — олигарх Порошенко, который был в свое время среди основателей “Партии регионов” и имел тесные отношения с каждым украинским президентом. Из шести политических сил, избранных в парламент в 2014 году, как минимум четыре были избирательными проектами олигархов.

Пока олигархи будут оставаться влиятельными акторами, будет оставаться и соблазн для президентов, премьер-министров, политических лидеров и кандидатов на выборах вступать в темные закулисные сделки, где имунитет предлагается взамен на политические выгоды. <...>

В отсутствие системы членских взносов в партийной жизни лидеры партий ищут финансирование для дорогих избирательных кампаний у олигархов. Большой бизнес является источником исчисляемых, как правило, миллионами долларов взяток, предлагаемых в парламенте депутатам за межфракционные переходы. Олигархи контролируют главные телевизионные каналы Украины, являющиеся основным источником новостей для украинских граждан. Цензурирование новостей может одновременно извратить информацию о реформах, которую граждане получают от правительства, и повлиять на модель поведения избирателей во время избирательных кампаний.

В Украине до сих пор не было ни единой попытки посадить в тюрьму олигархов. Идея введения единого налогового сбора со всех олигархов, с тем чтобы уже не обращаться к их прошлому при условии обещания с их стороны впредь играть по правилам, свелась сугубо к дискуссиям среди экспертов и никогда не рассматривалась политиками. <...>

Экономика и налоги

Украинская экономика извращена преобладанием крупных предприятий, контролируемых олигархами и базирующихся на устаревших секторах экономики, таких как угледобывающая, металлургическая (железо, сталь), химическая промышленность и машиностроение. Экономический рост на грани стагнации или очень вялый, а объем малого и среднего бизнеса вдвое меньше, чем в посткоммунистической Центральной Европе.

Устойчиво низкий уровень общественного доверия к государственным институтам, правительству и политическим лидерам вносит свой вклад в усугубление пропасти между элитами и гражданами. В Украине, даже по сравнению с Россией и Польшей, более низкий уровень соблюдения налогового законодательства. Сочетание масштабной теневой экономики, достигающей половины всего ВВП на протяжении двух десятилетий, и исчисляемый миллиардами долларов отток капитала в европейские страны и в оф-

фшоры – все это чревато катастрофическими последствиями для государственного бюджета.

Ни одно украинское правительство при недостатке бюджетных средств не было в состоянии обеспечивать необходимый уровень финансирования социальных программ и сохраняло довольно низкие зарплаты для государственных служащих (что поощряет коррупцию) — это, по крайней мере отчасти, и привело к истощению армии и органов правопорядка –проблеме, которая достигла критической межи в 2014-м, когда Россия вторглась в Крым и восточные районы страны.

Бюджетный кризис, вызванный низким уровнем соблюдения налогового законодательства внутри страны и высоким оттоком капитала, заставил Украину начиная с 1991 года запросить девять пакетов финансовой помощи со стороны МВФ. В большинстве случаев, когда МВФ предоставлял финансовые займы, провальные попытки проведения структурных и макрореформ приводили лишь к возобновлению кризиса. Тимоти Эш, инвестиционный банкир и многолетний обозреватель формирующихся рынков и украинской экономики, в марте 2016 года отмечал: “... Разочаровывает то, что попытки помочь Украине реформироваться и вырваться из цикла олигархической узурпации и поиска ренты практически провалились; за 25 лет после обретения независимости ВВП на душу населения упал до уровня 2000 американских долларов, что является чуть ли не самым низким уровнем в регионе”.

Добросовестное управление

Украина — наиболее коррумпированная страна в Европе, и этот фактор неизменно сохранялся в течение современной истории страны. В Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2015 год из 15 бывших советских республик только у трёх — все они в Центральной Азии — позиции ниже, чем у Украины. Богатая энергоресурсами Россия, Казахстан, Азербайджан и авторитарная Беларусь имеют более низкий уровень коррупции, чем Украина.

Две демократические революции в целом не переломили ситуацию и не уменьшили степень коррумпированности страны <...> С так и не реформированными и по-прежнему функционирующими в духе советских традиций СБУ и прокуратурой, с чрезмерно раздутым и коррумпированным кадровым составом, у пяти украинских президентов не было ни государственных институтов, ни политической воли к преодолению коррупции в высших эшелонах власти и привлечению к ответственности тех, кто злоупотреблял своей властью. В Украине 18 000 прокуроров, тогда как в трех региональных прокурорских службах Великобритании их всего 8 000, при том что Объединенное Королевство — страна с куда большим населением. МВД Украины насчитывало в своем штате 300 000 сотрудников, тогда как в британских полицейских и пенитенциарных структурах всего 120 000 сотрудников.

Все украинские президенты, включая Ющенко и Порошенко, пришедших к власти на волне прозападных демократических революций, продолжали опираться на СБУ (которое выросло из советского украинского КГБ) и генеральную прокуратуру. Эти два института продолжают функционировать так же, как в Советском Союзе; то есть защищая правящие элиты вместо обеспечения равенства прав и равной ответственности перед законом.

Давление Запада поспособствовало созданию Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ), которое может со временем изменить эту культуру безнаказанности и безответственности. При содействии США и Канады *милиция* — пережиток советской эпохи — трансформируется в *полицию* европейского образца. Но еще слишком рано утверждать, что НАБУ преуспешет в этой ключевой сфере, где генеральная прокуратура никогда не имела ничего общего с верховенством права и где, по убеждению украинских экспертов, совершается наибольший рэкёт в стране.

Независимые медиа Украины проводят вполне профессиональные расследования и обнародуют информацию о коррупции на высоком уровне, разоблачая коррумпированных политиков и государственных чиновников. Но эти репортажи приводят скорее к распространению и углублению напряжения в обществе, в то время как государственные органы не в состоянии обеспечить преследование в судебном порядке, поскольку остаются под контролем политических элит, использующих эти органы для сохранения статус-кво и защиты власть имущих. Как следствие ни одно высшее должностное лицо не было привлечено к ответственности после Оранжевой революции и Евромайдана, протестный потенциал которых отчасти подпитывался народным гневом, вызванным злоупотреблением полномочиями на высшем уровне.

Президент Янукович и его окружение злоупотребляли полномочиями, обанкротили страну, убили более 100 безоружных протестующих и предали страну, поддержав аннексию Крыма и либо не вмешиваясь в события, либо поддерживая пророссийских сепаратистов на Донбассе. Более двух лет спустя ни один из этих высокопоставленных чиновников и политиков не был осужден в Украине. Олигархам был обеспечен иммунитет либо дана возможность сбежать из страны, и милицейские подразделения особого назначения “Беркут”, виновные в убийствах протестующих, были либо предупреждены о готовящихся арестах, либо помещены под домашний арест, что (и в том, и в другом случае) давало им возможность скрыться от стражей закона [Kuzio, 2016].

Политические партии

Несмотря на то, что фонды развития демократии США и Европы работали в Украине на протяжении двух десятилетий, в Украине есть лишь единицы настоящих политических партий. Министерством юстиции зарегистрировано более 200 политических партий, но большинство из них существуют в основном на бумаге без региональных отделений и реально функционирующих членов. Западные аналитики фокусируются в своих исследованиях на крайне левых и крайне правых партиях, которые, однако, по преимуществу являются избирательными проектами или же поглощаются олигархами. Коммунистическая партия Украины забыла о трудящихся, о пролетариате в пользу тесного сотрудничества и финансирования со стороны Партии регионов — политической силы наиболее связанной с магнатами, олигархами и организованной преступностью. Крайне правые националистические партии, такие как “Свобода”, финансировались олигархами и криминальными элементами <... Однако же Партия регионов как политический инструмент [Kudelia, Kuzio, 2015: p. 250–278] была обязана своим

успехом отнюдь не западным фундаментам развития демократии, а щедрому финансированию со стороны олигархов и дисциплине, которой, как правило, так не хватает демократическим партиям [ibid.].

Политические партии создавались по нескольким причинам. Они чаще всего создавались вокруг харизматических персон, таких как Тимошенко и Ющенко, и популярность этих партий росла или падала в зависимости от рейтингов их лидеров и их успехов или поражений в избирательных кампаниях. “Наша Украина” исчезла после того, как Ющенко занял пятое место, получив всего 5% голосов на выборах 2010 года.

Политические партии в Восточном регионе Украины часто создавались в качестве *крыши* (что, согласно криминальному жаргону, обозначает защиту) для олигархических бизнес-империй и региональных кланов. Партия регионов успешно объединила воюющие региональные кланы Донецка.

В отсутствие региональных кланов бизнес-лидеры создавали собственные аморфные партии с целью продвижения своих бизнес-интересов. Порошенко создал три такие партии. Первая — “Партия Солидарности Украины” — была передана в дар инаугурационному съезду Партии регионов (2000). Вторая оказалась провальной партией президента Ющенко “Народный Союз “Наша Украина”” (2005). Третья же стала средством его избрания президентом в 2014 году. Ни в одну из трёх Порошенко не вложил ни времени, ни капитала, ни энергии, чтобы создать настоящую политическую партию.

Олигархи создавали партии как одноразовые избирательные проекты. Пинчук инвестировал несметное количество провальных избирательных проектов, а Коломойский недавно создал партию “Укроп” (очевидно, имея в виду жаргонизм, используемый россиянами для высмеивания украинских солдат). Партии также могли создаваться в качестве “перехватчиков”, исключительно для того, чтобы отнимать голоса у других партий. Партия “Свобода” финансировалась магнатами Партии регионов с целью оттянуть голоса у партии “Батькивщина” Тимошенко. “Свобода” никогда не получила бы поддержки среди русскоязычных на Востоке и Юге Украины, где Партия регионов монополизировала политическую жизнь. “Радикальная Партия”, возглавляемая популистом Олегом Ляшко, изначально финансировалась газовым лобби, а в последнее время — Ахметовым и Коломойским, которые также хотели перехватить голоса у “Батькивщины” и националистических партий. Схожие модели финансирования были замечены и во время предыдущих предвыборных кампаний.

Выводы

Несмотря на две демократические революции и массовые протесты, украинская четырехсторонняя трансформация не смогла вырвать страну из “эквилибриума частичных реформ”, который образовался во времена президентства Кучмы. Две демократические революции, пусковым механизмом которых стали одни из самых крупных и наиболее длительных массовых протестов Европы, активное гражданское общество и профессиональные журналисты-расследователи так и не смогли переломить статус-кво. Украинцы, будучи адептами утверждения демократических свобод и со-

блюдения свободных выборов, не смогли улучшить ситуацию касательно верховенства права и снизить уровень коррупции.

Таким образом, Запад в своей помощи должен ориентироваться на преодоление этих структурных проблем, препятствующих успешным реформам в Украине. Речь идет об утверждении верховенства права и неотвратимости наказания за грубое нарушение закона. Европейская интеграция должна также способствовать преодолению сложившегося в Украине “эквивалибриума частичных реформ”, однако этот эффект здесь будет не столь ощутимым, как в странах посткоммунистической Центральной Европы, где приманка членства в ЕС сыграла решающую роль в преобразованиях.

Источники

Aslund A. Ukraine. What Went Wrong and How to Fix It / Anders Aslund. — Washington, DC : Peter G. Petersen International Institute for Economics, 2015.

Hellman J.S. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions / J.S. Hellman // World Politics. — 1998. — № 50 (2). — P. 203–234.

Kudelia S. Nothing personal: explaining the rise and decline of political machines in Ukraine / Serhiy Kudelia, Taras Kuzio // Post-Soviet Affairs. — 2015. — № 31 (3). — P. 250–278.

Kuzio T. Euromaidan Dreams Deferred. Poroshenko, Corruption, and Stalled Political Progress in Ukraine [Electronic resource] / Taras Kuzio // Foreign Affairs. — 2016. — January 7. — Access mode : <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2016-01-07/euromaidan-dreams-deferred>.

Kuzio T. Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple? / Taras Kuzio // Politics. — 2001. — № 21 (3). — P. 169–178.

Popescu N. The Limits of Enlargement-Lite. European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood [Electronic resource] / Nicu Popescu, Andrew Wilson // European Council on Foreign Relations. — 2009. — June. — Access mode : http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2b0_hrm6bv2ek.pdf.