

УДК 316.4

ТАРАС КУЗЬО,

старший науковий співробітник Інституту українських студій в Університеті Альберти (Канада)

Структурні перешкоди в реформуванні України¹

Анотація

Пропонований есеї становить розгляд головних чинників, що перешкоджають просуванню реформ в Україні. Аналіз фокусується на чотирьох причинах: за-силля олігархів, неефективна економічна, зокрема податкова, політика, не-дієздатні моделі урядування і відсутність реальних політичних партій. Есеї належить до серії рецензованих статей, що мають на меті пояснення по-точних подій для розроблення дієвих рекомендацій.

Ключові слова: інститути, проблема переможців, олігархи, економічна систе-ма, добротесне урядування

Уже чверть століття Україна переживає “чотирибічний перехід”: демо-кратизації, маркетизації, розбудови держави і націєбудування [Kuzio, 2001: р. 169–178]. За десятиліття, від 2004-го до 2014-го, Україна пережила два масові протести проти фальсифікації виборів (Помаранчева Революція) і на підтримку Європейської інтеграції та проти клептократичного і насиль-ницького режиму президента Віктора Януковича (Революція Гідності, ширше відома як Євромайдан).

Хоча багато чого було досягнуто в перебігу “чотирибічного переходу” України, структурні перепони в реформуванні України залишаються гли-боко вкоріненими. Чинники, на яких ґрунтовані ці перепони, залишалися

¹ Переклад за виданням: Kuzio T. Structural Impediments to Reforms in Ukraine // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. – 2016 (Spring). – Vol. 24; Iss. 2. – P. 131–138. Публікується зі скороченнями з дозволу автора.

багато в чому не зачепленими в процесі реформ, що періодично проводилися в Україні — за часів прем'єрства Віктора Ющенка в ранні 2000-ні, а потім — після Помаранчевої Революції та Євромайдану.

Українські олігархи й тіньова економіка усталено зберігаються і вже понад два десятиліття залишаються довгостроковими аспектами українського життя. Справжні політичні партії, відмінні від фан-клубів лідерів або фінансованих олігархами виборчих проектів, поки не з'явилися в Україні. Доброчесне урядування залишається віддаленою перспективою, тоді як правлячі еліти України продовжують бути невідповідними у своїх діях, правосуддя не відбувається і безсоромне зловживання владою у верхах не слабшає.

Дуже відчутним стає напруження між більш політично зрілим громадянським суспільством, рядовими громадянами і правлячою елітою, яка прагне того, що Джоел С.Гелман описав як “еквілібріум часткових реформ” (partially reformed equilibrium) [Hellman, 1998: p. 203–234]. Гелман стверджував, що короткострокові переможці матимуть істотну ренту від перекосів у частково реформованих економіках, що завдає серйозних збитків державі та суспільству. Короткострокові переможці мають бути приборкані й інтегровані у процес успішного проведення економічних реформ.

Без розв'язання такого штибу проблеми переможців Україна залишиться застряглою в її “еквілібріумі часткових реформ” і може стати жертвою періодичного циклу революцій, внутрішнього розчарування і “втоми від України” за кордоном з подальшою стагнацією і контрреволюцією, як це вже трапилося 2010-го в контексті іншої демократичної революції. Корумповані посткомуністичні держави, такі як Румунія і Болгарія, розв'язали свою проблему “еквілібріуму часткових реформ”, коли їм було запропоновано членство в Європейському Союзі (ЄС). Угода про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі стосовно України була сформована в рамках Східного партнерства як інтеграції в Європу без перспективи членства. “Розширення-лайт” (Enlargement-Lite) [Popescu, Wilson, 2009], як це охрестили, побудоване на наївному припущенні, що правлячі еліти в Україні та інші члени Східного партнерства змінять свої спрямовані на короткострокову ренту погляди та вдадуться до болісних непопулярних реформ, що підуть на користь країні в середньо- і довгостроковій перспективі. Але українські й інші клептократичні еліти не припинили ставити пошук ренти вище за національні інтереси країни. Ця проблема увиразнилася під час скандалу навколо витоку інформації з Панамських документів про президента Петра Порошенка, котрий відкрив офшорні рахунки в Панамі у 2014 році в той час, коли Україна переживала найгострішу фазу війни з Росією¹.

Ця стаття аналізує чотири довгострокові структурні проблеми на шляху реформ, що обертаються слабкістю демократії в Україні; це проблеми, по-

¹ Розслідування українських журналістів стосовно офшорних банківських рахунків Порошенка (див.: https://www.youtube.com/watch?list=PLRVLFIynwHmES2Jh1_P197Qe1Vn-FA3zzN&time_continue=2&v=NCiKS1KYT0Q; див. також: <https://www.youtube.com/watch?v=4Sz4ii5edPI&nohtml5=False>).

в'язані з олігархами, економікою, добродесним урядуванням і політичними партіями.

Олігархи

Андерс Аслунд говорить про Україну як про країну, де олігархи узурпували державу більшою мірою, ніж деінде [Aslund, 2015]. У 1990-х колишні директори держпідприємств, комсомольські функціонери та лідери організованої злочинності перетворилися на магнатів та олігархів під патронатом Президента Леоніда Кучми. І з кожним наступним електоральним циклом і з кожною демократичною революцією їхня узурпація держави вкорінювалася дедалі глибше.

Українські олігархи справляють негативний вплив на українську демократизацію у найрізноманітніші способи. Економіка не в змозі реалізувати свій потенціал зростання, тож Україна залишається єдиною радянською республікою, яка ще не повернулася до свого рівня ВВП 1989 року, коли СРСР вступив у рецесію. Масштаби малого і середнього українського бізнесу залишаються незначними, особливо на Сході й на Півдні України, тоді як саме цей сектор визначав економічне зростання і посткомуністичну трансформацію в Центральній Європі та слугував базисом середнього класу країни.

Іноземний капітал відсторонений від інвестування в економіку України, оскільки куди більші прибутки можна одержати в інших місцях, у країнах, де є верховенство закону і менше чиновників, які воліють грати із правилами, а не за правилами. В Україні був відносно високий рівень іноземного інвестування тільки одного разу, у 2005–2007 роках завдяки придбанню українських банків закордонними економічними суб'єктами і споживчому буму. Хоча загалом набагато більші обсяги капіталу, ніж інвестовані в країну, були виведені з України – у середньому це 11,7 млрд дол. неоподатковуваних прибутків, що витікають в офшорні податкові притулки щорічно (див. таблицю). Від 117 (відповідно до Global Financial Integrity) до 167 (відповідно до Tax Justice Network) млрд дол. з України було депоновано в офшори. Починаючи від глобальної фінансової кризи 2008 року Україна перебуває або в економічній рецесії, або у стагнації, тож неодноразово мусила звертатися по фінансову допомогу до МВФ.

Таблиця

Відплив капіталів з України до офшорних зон, млрд дол. 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

Джерело: 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).

Економічна і фінансова монополізація влади дають олігархам контроль над органами правопорядку і політичної системи. Служба безпеки України

та генеральна прокуратура підвладні президентові, незалежно від конституційної форми правління в Україні — президентської чи парламентської. З величезними фінансовими ресурсами, контролем над телевізійними каналами і мізерною конкуренцією з боку незначної кількості ідеологічно мотивованих політичних партій, олігархи змогли корумпувати політичний процес і узурпувати як парламент, так і президентську владу. Могутність українських олігархів виявляється в їхній здатності проводити через вибори своїх політичних союзників після двох народних революцій: у 2004-му це був Ющенко, який очолював Національний банк за доби їх становлення у 1990-х; у 2014-му — олігарх Порошенко, котрий був свого часу серед фундаторів “Партії регіонів” і мав близькі стосунки з кожним українським президентом. З-поміж шести політичних сил, обраних у парламент 2014 року, як мінімум чотири були виборчими проектами олігархів.

Поки олігархи залишатимуться впливовими акторами, залишатиметься і спокуса для президентів, прем'єр-міністрів, політичних лідерів і кандидатів на виборах вступати в темні залаштункові угоди, де імунітет пропонується в обмін на політичні вигоди. <...>

За відсутності системи членських внесків у партійному житті лідери партій шукають фінансування для дорогих виборчих кампаній в олігархів. Великий бізнес є джерелом хабарів, що, як правило, обчислюються мільйонами доларів, пропонованих у парламенті депутатам за міжфракційні переходи. Олігархи контролюють головні телевізійні канали України, які є основним джерелом новин для українських громадян. Цензурування новин може одночасно спотворювати інформацію про реформи, що її громадяни одержують від уряду, і вплинути на модель поведінки виборців під час виборчих кампаній.

В Україні дотепер не було жодної спроби запроторити до в'язниці олігархів. Ідея запровадження одноразового податкового збору з олігархів, аби вже більше не звертатися до їхнього минулого за умови обіцянки з їхнього боку надалі грати за правилами, звелася суто до дискусій серед експертів і ніколи не розглядалася політиками. <...>

Економіка і податки

Українська економіка спотворена переважанням великих підприємств, контрольованих олігархами і базованих на застарілих секторах економіки, таких як вуглевидобувна, металургійна (залізо, сталь), хімічна промисловість і машинобудування. Економічне зростання на межі стагнації або дуже мляве, а обсяг малого і середнього бізнесу вдвічі менший, ніж у посткомуністичній Центральній Європі.

Усталено низький рівень суспільної довіри до державних інститутів, уряду і політичних лідерів робить свій внесок в поглиблення прірви між елітами і громадянами. В Україні, навіть порівняно з Росією та Польщею, нижчий рівень дотримання податкового законодавства. Поєднання масштабної тіньової економіки, що сягає половини всього ВВП упродовж двох десятиліть, і мільярди доларів відпливу капіталу в європейські країни та в офшори мають катастрофічні наслідки для державного бюджету.

Жоден український уряд за браку бюджетних коштів не був у змозі забезпечувати необхідний рівень фінансування соціальних програм і зберігав доволі низьку зарплатню державних службовців (що заохочує корупцію) — це, принаймні почасти, і призвело до виснаження армії та органів правопорядку — проблеми, що досягла критичної межі у 2014-му, коли Росія вторглася у Крим та у східні райони країни.

Бюджетна криза, спричинена низьким рівнем дотримання податкового законодавства всередині країни та високим впливом капіталу, змушувала Україну від 1991 року запросити дев'ять пакетів фінансової допомоги з боку МВФ. У більшості випадків, коли МВФ надавав фінансові позики, провальні спроби проведення структурних і макрореформ призводили лише до поновлення кризи. Тимоті Еш, інвестиційний банкір і багаторічний оглядач ринків, що формуються, та української економіки, в березні 2016 року зазначав: "... Розчаровує те, що спроби допомогти Україні реформуватися і вирватися з циклу олігархічної узурпації та пошуку ренти практично провалилися; за 25 років після здобуття незалежності ВВП на душу населення впав до рівня 2000 американських доларів, що є ледь не найнижчим рівнем у регіоні".

Доброчесне урядування

Україна — найбільш корумпована країна в Європі, і цей чинник незмінно зберігався упродовж сучасної історії країни. В Індексі сприйняття корупції Transparency International за 2015 рік з-поміж 15 колишніх радянських республік лише у трьох — усі вони в Центральній Азії — позиції нижчі, ніж в Україні. Багата енергоресурсами Росія, Казахстан, Азербайджан та авторитарна Білорусь мають нижчий рівень корупції, ніж Україна.

Дві демократичні революції в цілому не впоралися із ситуацією і не зменшили рівень корумпованості країни <... > Із досі не реформованими і такими, що функціонують по-старому, в дусі радянських традицій, СБУ і прокуратурою, з надмірно роздутим і корумпованим кадровим складом, у п'яти українських президентів не було ані державних інститутів, ані політичної волі до подолання корупції у вищих ешелонах влади і притягнення до відповідальності тих, хто зловживав своєю владою. В Україні 18 000 прокурорів, тоді як у трьох регіональних прокурорських службах Великої Британії їх лишень 8 000, при тому, що Об'єднане Королівство — країна з куди більшим населенням. МВС України налічувало у своєму штаті 300 000 співробітників, тоді як у британських поліцейних і пенітенціарних структурах лише 120 000 співробітників.

Кожен український президент, включно з Ющенком і Порошенком, котрі приходили до влади на хвилі прозахідних демократичних революцій, продовжував спиратися на СБУ (що виросла з радянського українського КДБ) і генеральну прокуратуру. Ці два інститути продовжують функціонувати так само, як у Радянському Союзі; тобто захищають правлячі еліти замість забезпечення рівності прав і рівної відповідальності перед законом.

Тиск Заходу посприяв створенню Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), що може згодом змінити цю культуру безкарності і

безвідповідальності. За сприяння США і Канади *міліція* — пережиток радянської доби — трансформується в *поліцію* європейського зразка. Але ще зарано стверджувати, що НАБУ досягне успіхів у цій ключовій сфері, де генеральна прокуратура ніколи не мала нічого спільного з верховенством права і де, на переконання українських експертів, відбувається найбільший рекет у країні.

Незалежні медіа України проводять цілком професійні розслідування й обнародують інформацію про корупцію на високому рівні, викриваючи корумпованих політиків і державних чиновників. Але ці репортажі призводять радше до поширення й поглиблення напруження в суспільстві, тоді як державні органи не в змозі забезпечити переслідування в судовому порядку, оскільки залишаються під контролем політичних еліт, котрі використовують ці органи для збереження статус-кво і захисту можновладців. Як наслідок жоден вищий посадовець не був притягнутий до відповідальності після Помаранчевої революції та Євромайдану, протестний потенціал яких почасти підживлювався народним гнівом, спричиненим зловживаннями повноваженнями на найвищому рівні.

Президент Янукович та його оточення, зловживаючи повноваженнями, збанкрутили країну, вбили понад 100 неозброєних протестувальників і зрадили країну, підтримавши анексію Криму і або не втручаючись у події, або підтримуючи проросійських сепаратистів на Донбасі. Більш як два роки по тому жоден із цих високопосадовців і політиків не був засуджений в Україні. Олігархам був забезпечений імунітет або надано можливість втекти з країни, і міліцейські підрозділи особливого призначення “Беркут”, винні в убивствах протестувальників, були або завчасно попереджені про арешти, або взяті під домашній арешт, що (і в тому, і в тому разі) надавало їм можливість вислизнути від вартових закону [Kuzio, 2016].

Політичні партії

Попри те, що фонди розвитку демократії США і Європи працювали в Україні впродовж двох десятиліть, в Україні налічуються лише одиниці справжніх політичних партій. Міністерством юстиції зареєстровано понад 200 політичних партій, але більшість із них існують переважно на папері без регіональних відділень і реальних функціонерів. Західні аналітики фокусуються у своїх дослідженнях на крайніх лівих і крайніх правих партіях, які, втім, здебільшого є виборчими проектами або поглинаються олігархами. Комуністична партія України забула про трудящих, про пролетаріат на користь тісної співпраці та фінансування з боку Партії регіонів — політичної сили, найбільшою мірою пов’язаної з магнатами, олігархами й організованою злочинністю. Крайньо праві націоналістичні партії, такі як “Свобода”, фінансувалися олігархами та кримінальними елементами <... >А втім, Партія регіонів як політичний інструмент [Kudelia, Kuzio, 2015: р. 250–278] була зобов’язана своїм успіхом зовсім не західним фондам розвитку демократії, а щедрому фінансуванню з боку олігархів і дисципліні, якої, як правило, так бракує демократичним партіям [ibid.].

Політичні партії створювалися з кількох причин. Вони найчастіше створювалися навколо харизматичних персон, таких як Тимошенко і Ющенко, і популярність цих партій зростала або падала залежно від рейтингів їхніх лідерів та їхніх успіхів або поразок у виборчих кампаніях. “Наша Україна” зникла після того, як Ющенко посів п’яте місце, отримавши лишень 5% голосів на виборах 2010 року.

Політичні партії у Східному регіоні України часто створювалися як “*дах*” (що на кримінальному жаргоні означає захист) для олігархічних бізнес-імперій і регіональних кланів. Партія регіонів успішно об’єднала бойовничі регіональні клани Донецька.

За відсутності регіональних кланів бізнес-лідери створювали власні аморфні партії, щоб просувати свої бізнес-інтереси. Порошенко створив три такі партії. Перша – “Партія Солідарності України” – була передана в дар інаугураційному з’їздові Партії регіонів (2000). Друга виявилася провальною партією президента Ющенка “Народний Союз “Наша Україна”” (2005). Третя ж стала засобом його обрання президентом у 2014 році. У жодну із трьох Порошенко не вклав ані часу, ані капіталу, ані енергії, щоб створити справжню політичну партію.

Олігархи створювали партії як одноразові виборчі проекти. Пінчук інвестував незліченну кількість провальних виборчих проектів, а Коломойський нещодавно створив партію “Укроп” (вочевидь, маючи на гадці жаргонне слівце, використовуване росіянами для висміювання українських солдат). Партії також могли створюватися як “перехоплювачі”, суто для того, щоб відбирати голоси в інших партій. Партія “Свобода” фінансувалася магнатами Партії регіонів з метою відтягнути голоси у партії “Батьківщина” Тимошенко. “Свобода” ніколи не мала би підтримки з боку російськомовних на Сході та Півдні України, де Партія регіонів монополізувала політичне життя. “Радикальна Партія”, очолювана популістом Олегом Ляшком, від початку фінансувалася газовим лобі, а останнім часом – Ахметовим і Коломойським, котрі також воліли перехопити голоси у “Батьківщини” та націоналістичних партій. Схожі моделі фінансування були завважені й під час попередніх передвиборчих кампаній.

Висновки

Незважаючи на дві демократичні революції і масові протести, українська чотирирічна трансформація не змогла вирвати країну з “еквілібріуму часткових реформ”, що утворився під час президентства Кучми. Дві демократичні революції, пусковим механізмом яких стали чи не найбільші й найтриваліші масові протести Європи, активне громадянське суспільство і професійні журналісти-слідчі так і не змогли переломити статус-кво. Українці – як адепти розбудови демократичних свобод і дотримання вільних виборів – не змогли поліпшити ситуацію щодо верховенства права і знизити рівень корупції.

Таким чином, Захід у своїй допомозі має орієнтуватися на подолання цих структурних проблем, що перешкоджають успішним реформам в Україні. Ідеться про утвердження верховенства права і невідворотність пока-

рання за грубе порушення закону. Європейська інтеграція також має сприяти переборенню “еквілібріуму часткових реформ”, проте цей ефект тут буде не настільки суттєвим, як у країнах посткомуністичної Центральної Європи, де принада членства в ЄС відіграла вирішальну перетворювальну роль.

Джерела

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.