

Про Україну

Джордж Сорос

Санкції, введені проти Росії США та Європою, спрацювали значно швидше і зашкодили російській економіці значно більше, ніж будь-хто міг очікувати. Санкції мали на меті обмежити російським банкам та компаніям доступ до міжнародних ринків капіталу. Але їхній вплив великою мірою посилювався через різке падіння цін на нафту, без чого санкції були б значно менш дієвими. Для збалансування власного бюджету, Росія потребує цін на нафту близько \$100 за барель. (Наразі ціна тримається близько \$55 за барель). Поєднання низьких цін на нафту і санкцій викликало в Росії фінансову кризу, яка за деякими показниками вже є порівнянною з кризою 1998 року.

Тоді, 1998 року, Росія зрештою вичерпала свої валютні резерви і оголосила дефолт по боргових зобов'язаннях, спричинивши безлад у світовій фінансовій системі. Цього разу рубль впав більше ніж на 50 відсотків, інфляція прискорюється, а відсоткові ставки підвищуються до рівня, який вводить російську економіку у стан рецесії. Великою перевагою Росії порівняно з 1998 роком є те, що вона досі має значні резерви в іноземній валюті. Це дало змогу Центральному Банку Росії відіграти 30 відсотків вартості рубля від її найнижчого рівня, витративши на це близько 100 мільярдів доларів і домовившись із Народним Банком Китаю про своп-лінію (swap-line) розміром \$24 мільярди. Але наразі у Центробанку Росії залишається всього близько \$200 мільярдів чи навіть менше ліквідних резервів, а криза тільки набирає оберти.

На додачу до збільшення відтоку капіталу, Росії доведеться виплатити у 2015 році більше \$120 мільярдів зовнішніх боргів. І хоча на противагу 1998 року більшість російських боргів зосереджені у приватному секторі, не слід дивуватися, якщо нинішня криза завершиться **суверенним** дефолтом. Але це могло б перевищити те, на що розраховували американські та європейські політики. Якщо російський дефолт додасться до світових дефляційних процесів, найгостріших у зоні євро, а також до поточних військових конфліктів, як-от конфлікт довкола Ісламської держави Іраку та Леванту (ІДІЛ), це може спричинити серйозний розлад світової фінансової системи, причому особливо вразливою виявиться зона євро.

Звідси випливає потреба негайно переорієнтувати поточну політику Європейського Союзу стосовно Росії та України. Раніше я закликав до двоєдиного підходу, який передбачає врівноваження санкцій проти Росії значно масштабнішою допомогою Україні. З причин, які я спробую пояснити далі, зміну балансу необхідно буде здійснити у першому кварталі 2015 року.

Санкції є необхідним злом. Вони необхідні, оскільки ані ЄС, ані США не бажають ризику війни з Росією. Отже, економічні санкції залишаються єдиним способом опору російській агресії. Вони є злом, бо шкодять не лише країні, проти якої вони введені, але й країнам, які їх вводять. Ця шкода виявилася значно більшою, ніж

будь-хто очікував. Росія охоплена фінансовою кризою, яка сприяє перетворенню загрози дефляції в Єврозоні на реальність.

Натомість всі наслідки допомоги Україні будуть лише позитивними. Допмагаючи Україні захищатися, Європа непрямо захищає і себе. Навіть більше: надання Україні фінансової допомоги полегшить стабілізацію української економіки, а непрямо -- також надасть європейській економіці вкрай необхідний їй стимул, заохочуючи експорт та інвестиції в Україну. Можна також сподіватися, що проблеми Росії та прогрес України переконають президента Володимира Путіна облишити як безнадійні свої спроби дестабілізувати Україну.

На жаль, ані європейська громадськість, ані європейські лідери, здається, не переймаються такими міркуваннями. Європа виглядає небезпечно несвідомою того, що вона непрямо піддається російській військовій агресії і намагається вести справи у звичайному режимі. Вона поводить ся з Україною як просто ще з однією країною, котра потребує фінансової допомоги, причому, на відміну від Греції чи Ірландії, Україна навіть не є країною, важливою для стабільності євро.

Переважає думка, що Україна страждає від більш-менш класичної кризи платіжного балансу, яка трансформувалась у банківську та боргову кризу. Є міжнародні фінансові інституції, покликані давати раду таким кризам; але вони погано пристосовані для реагування на політичні аспекти української ситуації. Щоб допомогти Україні, Європейський союз у 2007 році розпочав підготовку Угоди про асоціацію з Україною, завершивши цю підготовку 2012 року, коли ЄС довелося мати справу з владою Віктора Януковича. ЄС розробив детальний план кроків, які має здійснити український уряд, щоб отримати розширену допомогу. Відтоді в Україні відбулися революційні зміни, врахування яких вимагає корекції раніше розробленого плану; але цьому перешкоджають обтяжливі бюрократичні процедури ЄС.

Відповідно, проблеми України, зазвичай, формулюються у такій спосіб:

- Україна потребує міжнародної допомоги, бо зазнала потрясінь, які викликали фінансову кризу. Але потрясіння є скороминущими; щойно Україна оправиться від них, як зможе повернути борги своїм кредиторам. Це пояснює, чому головною інституцією для надання фінансової допомоги Україні було обрано Міжнародний валютний фонд.
- Позаяк Україна наразі не є членом ЄС, Європейські інституції (такі як Європейська Комісія та Європейський Центральний Банк), відіграють у допомозі їй лише другорядну роль. МВФ радо скористався нагодою уникнути ускладнень, пов'язаних з потрійним наглядом з боку ЄС, ЄЦБ та самого МВФ, як це було із Грецією та іншими країнами. Ця розстановка ролей також пояснює, чому допомога, запропонована МВФ, базується на надмірно оптимістичних прогнозах, і чому внесок МВФ, розміром близько \$17 мільярдів, значно перевищує допомогу Україні з боку різних європейських інституцій (загалом у перспективі близько \$10 мільярдів), і ще скромнішу допомогу з боку США.

- Оскільки Україна погано виконувала свої зобов'язання щодо попередніх програм МВФ, офіційні позикодавці наголошують, що Україна отримає допомогу лише у відповідь на явні ознаки глибоких структурних реформ, а не як заохочення до проведення таких реформ.
- З цієї зручної перспективи, успішний опір попередньому уряду Януковича на Майдані, а згодом російська анексія Криму і влаштування сепаратистських **плацдармів** на сході України здаються неістотними явищами. Вони розглядаються як суто тимчасові зовнішні потрясіння.

Такий погляд конче необхідно змінити. Народження нової України і російська агресія є не просто тимчасовими струсами, а історичними подіями. Замість мати справу із залишками приреченого на смерть Радянського Союзу, Європейський **Союз** сьогодні зіткнувся з Росією, що йде на конфронтацію, перетворившись зі стратегічного партнера на стратегічного суперника. На заміну комунізму, президент Путін запровадив націоналістичну ідеологію, яка **переважно** базується на етнічному ґрунті, соціальному консерватизмі та квазірелігії: «братерство слов'янських народів», гомофобія та «свята Русь». Путін проголосив «англосаксонське панування у світі» ворогом Росії і решти світу. При цьому Путін багато чого навчився зі своєї війни 2008 року проти грузинського президента Міхеїла Саакашвілі. Ту війну Росія виграла у військовому плані, але була менш успішною у своїх пропагандистських зусиллях. Згодом Путін розвинув цілковито нову стратегію, яка широко спирається на використання і пропаганди, і військових спецпідрозділів особливого призначення.

Прагнення Путіна відродити Російську імперію ненавмисно сприяло формуванню нової України, яка протистоїть Росії та прагне бути антиподом колишньої України, з притаманною їй корупцією і неефективним урядом. Серед лідерів нової України є кращі представники громадянського суспільства: молоді люди, чимало з яких вчилися за кордоном, а по поверненні додому відмовилися працювати в уряді чи бізнесі, бо відчували огиду до обох. Багато з них знайшли собі місце у вищій школі, дослідницьких центрах та неурядових організаціях. Широкий волонтерський рух, який набув безпрецедентної сили та масштабів, небачених в інших країнах, допоміг Україні вистояти проти російської агресії. Члени цього руху ризикували своїм життям на Майдані заради кращого майбутнього і зараз сповнені рішучості не повторити помилок минулого, включно з політичним розбратом, який підірвав здобутки Помаранчевої революції. Політично активне громадянське суспільство є найкращим запобіжником проти повернення старої України: якщо політики загрузнуть у дріб'язкових чварах та корупції, які зруйнували стару Україну, активісти повернуться на Майдан.

Реформатори в новому українському уряді обстоюють програму швидких та радикальних реформ, які мають докорінно змінити суспільство. Ця програма передбачає, зокрема, подолання корупції через скорочення бюрократії з одночасним підвищенням платні тим, хто залишиться на державній службі, а також розформування «Нафтогазу України» – газової монополії, яка була головним джерелом корупції та бюджетного дефіциту в Україні.

Але стара Україна ще далеко не мертва. Вона переважає на державній службі та у судовій системі, а також залишається широко представленою в приватних (олігархічних і клептократичних) секторах економіки. **Навіщо** державним службовцям працювати за мізерну зарплатню, якщо вони можуть використовувати свої посади як патент на вибивання хабарів? І як приватний бізнес, що живився корупцією та «відкатами», зможе функціонувати без своєї годівниці? Ці ретроградні елементи зараз зчепилися у боротьбі з реформаторами.

Новий уряд зіткнувся зі складною проблемою: як радикально зменшити кількість державних службовців, водночас підвищивши їхню зарплатню? Прихильники радикальних реформ стверджують, що можна і треба суттєво зменшити штат міністерств за умови, що широкі верстви населення не зазнають різкого зниження життєвих стандартів. Це дало б змогу звільненим державним службовцям знайти собі роботу в приватному секторі, а тим, хто залишиться на державній службі, отримувати більшу винагороду. Можна усунути чимало перешкод для бізнесу, але це потребує істотної фінансової та технічної підтримки з боку ЄС. Без такої підтримки потрібні Україні радикальні й швидкі реформи не можуть бути успішними. Ба більше, з огляду на ризик невдачі уряд може навіть утриматись від просування таких реформ.

Обсяги європейської підтримки і реформаторське завзяття нової України взаємно посилюють одне одного. Досі європейці тримали Україну на короткому повідку, а уряд Арсенія Яценюка не наважувався взятися за радикальні структурні реформи. Колишній міністр економіки Павло Шеремета, радикальний реформатор, запропонував зменшити чисельність свого міністерства з 1200 до 300 осіб, але зустрівся з таким бюрократичним опором, що змушений був піти у відставку. Інших спроб реформ публічної адміністрації поки не було, хоча суспільство гучно вимагає їхнього проведення.

Саме тут вирішальну роль можуть зіграти європейські політики. Пропонуючи фінансову й технічну допомогу, співмірну з обсягом реформ, вони можуть підштовхнути український уряд до радикальних перетворень і дати шанс на успіх. На превеликий жаль, європейських політиків стримують бюджетні обмеження на рівні ЄС та його країн-членів. Ось чому міжнародні зусилля зосередилися головним чином на санкціях проти Росії, а фінансова допомога Україні звелася до мінімуму.

Щоб пересунути наголос на допомогу Україні, треба перевести перемовини з бюрократичного на політичний рівень. Європейській фінансовій бюрократії важко зібрати навіть ті \$15 мільярдів, які МВФ вважає абсолютним мінімумом. Наразі ЄС може надати лише 2 мільярди євро у межах своєї програми макрофінансової допомоги, а країни-члени вагаються щодо надання прямої допомоги від себе. Це змусило Україну прийняти 30 грудня тимчасовий бюджет із нереалістичними очікуваннями щодо доходів і лише обережними реформами. Такою є стартова позиція для подальших переговорів. Закон про бюджет передбачає внесення змін до 15 лютого, але такі зміни ще мають бути розроблені та підтримані.

Європейські політичні лідери мусять використати потужну і маловживану кредитоемність самого ЄС, а також знайти інші нетрадиційні джерела, щоб

запропонувати Україні більший фінансовий пакет, ніж той, що розглядається нині. Це дало б змогу українському урядові провести радикальні реформи. Я визначаю декілька таких джерел, зокрема:

1. Європейська програма підтримки платіжного балансу (застосована для Угорщини та Румунії) має невикористані \$47,5 мільярдів, а Європейський механізм фінансової стабільності (застосований для Португалії та Ірландії) має приблизно \$15,8 мільярдів невикористаних коштів. Обидва механізми наразі доступні тільки для членів ЄС, але це правило може бути змінено рішенням кваліфікованої більшості за пропозицією Європейської Комісії. Як варіант, Європейська Комісія може використати і розширити програму макрофінансової допомоги, яка вже застосовувалася для України. Насправді є низка технічних можливостей, і президент Єврокомісії Жан-Клод Юнкер мав би запропонувати конкретні кроки, щойно український уряд представить переконливий перелік власних пріоритетів.
2. Збільшення фінансової допомоги з боку ЄС дало б змогу МВФ збільшити свою позику Україні на \$13 мільярдів і перетворити чинну угоду стенд-бай на більш довгострокову програму розширеного кредитування. Це довело б загальний обсяг програми МВФ для України до розміру, який у 15 разів перевищує теперішню українську квоту – незвично високий показник, але прецеденти вже були, зокрема, з Ірландією.
3. Бонди Європейського інвестиційного банку можуть принести 10 мільярдів євро чи більше. Ці гроші можна було б використати для приєднання України до єдиного європейського ринку природного газу, а також для докорінної реформи «Нафтогазу» – української газової монополії. Такі зміни значно підвищили б енергоефективність України і принесли б надзвичайно високу окупність. Це допомогло б створити єдиний європейський ринок природного газу і зменшити залежність від російського газу не лише України, а й усієї Європи. Поділ існуючого «Нафтогазу» є наріжним каменем плану українських реформ.
4. Довгострокове фінансування Світового Банку і Європейського банку реконструкції та розвитку задля реструктуризації банківського сектору. Це може стати джерелом ще \$5 мільярдів. Віденська ініціатива для Східної Європи 2009 року, яка виявилася надзвичайно успішним засобом обмеження відтоку капіталів і стабілізації банкової системи, мала б бути поширена на Україну. Основу такого поширення вже було закладено на установчій зустрічі Українського фінансового форуму у червні 2014 року.
5. Реструктуризація суверенного боргу України може звільнити більше \$4 мільярдів дефіцитних валютних резервів. Протягом наступних трьох років Україна має виплатити майже \$8 мільярдів суверенного боргу на ринках приватних цінних паперів. Уникаючи дефолту, який мав би руйнівні наслідки, Україна мала б домовитися зі своїми кредиторами (сталося так, що їх відносно небагато) про добровільний ринковий обмін наявних зобов'язань на нові довгострокові боргові інструменти. Щоби цей обмін був успішний, частина нової фінансової допомоги має бути використана для кредитного поліпшення цих нових боргових інструментів. Потрібна для цього фінансова допомога залежатиме від того, що

кредитори вимагатимуть для своєї участі в обміні, але вона може зробити доступними упродовж найближчих трьох років щонайменше вдвічі більше фінансових ресурсів.

6. Україна мусить також працювати з борговим зобов'язанням у \$3 мільярди перед російським урядом, яке треба виплатити у 2015 році. Росія може добровільно погодитися на відтермінування українських платежів, щоб посприяти майбутньому послабленню санкцій проти неї. Або цей борг може бути визнано міжурядовим і реструктуровано у межах Паризького клубу, з метою відокремити решту українських боргових зобов'язань від крос-дефолтної залежності (коли боржник визнається неплатоспроможним з одного боргового зобов'язання, якщо він не виконав інше боргове зобов'язання). Правові та технічні деталі потрібно відпрацювати.

Напевно, не всі ці джерела можна застосувати повною мірою. Але якщо є політична воля, то знайдеться і шлях. Ключова роль тут належить канцлеру Німеччини Ангелі Меркель, яка у стосунках з Росією та Україною проявила себе справжнім європейським лідером. Названих мною додаткових джерел фінансування має бути достатньо, щоб забезпечити новий фінансовий пакет у \$50 мільярдів чи більше. Само собою зрозуміло, що реальні виплати має здійснювати МВФ, щоб гроші не розподілялися безконтрольно. Але, замість того, щоб разом нашкрябувати мінімум, офіційні позичальники мали б дотримуватися обіцянки максимуму. Це докорінно змінило б ситуацію. Україна розпочала б радикальні реформи, і, замість балансувати на межі банкрутства, перетворилася б на землю обітовану, яка притягує приватні інвестиції.

Європі потрібно прокинутися і визнати, що її атакує Росія. Допомога Україні має також розглядатися як витрати країн ЄС на свій захист. У цьому контексті, обговорювані зараз суми виявляються незначущими. Якщо міжнародні гравці не запропонують вагому програму допомоги у відповідь на агресивну програму українських реформ, нова Україна, ймовірно, зазнає поразки, а Європа залишиться сам-на-сам з російською агресією, і при цьому облишить ті цінності та принципи, на яких був заснований Європейський Союз. Це була б непоправна втрата.

Після того, як у квітні 2015 року терміни санкцій почнуть спливати, їх треба буде поновлювати, допоки президент Путін не припинить дестабілізувати Україну і не надасть переконливих доказів своєї готовності слідувати загальноновизнаним правилам поведінки. Фінансова криза в Росії і труни, що надходять з України, зробили президента Путіна політично вразливим. Український уряд нещодавно кинув йому виклик, відмовившись виконувати свої зобов'язання перед сепаратистськими **плацдармами** у східній Україні відповідно до мінської угоди про припинення вогню на підставі того, що Росія не виконувала цю угоду від самого початку. Після цього виклику Путін негайно відступив і наказав військам, що контролюються ним безпосередньо, дотримуватися режиму припинення вогню. Можна очікувати, що найближчим часом ці війська будуть відведені з української території, а припинення вогню буде запроваджене повною мірою. Шкода було б погодитися на передчасне припинення санкцій, коли вони настільки близькі до успіху.

Але істотним є й те, що до квітня 2015 року в Україні має розпочатися програма радикальних реформ із реальними шансами на успіх. Інакше президент Путін зможе переконливо стверджувати, що проблеми Росії зумовлені ворожістю західних країн. Навіть якщо Путін втратить владу, його наступником може стати ще непоступливіший лідер, на кшталт Ігоря Сечіна, або якийсь націоналістичний демагог.

І навпаки, якщо Європа гідно відповість на цей виклик і допоможе Україні не лише захистити себе, а й перетворитися на землю обітовану, Путін не зможе звинувачувати у проблемах Росії західних лідерів. Відповідальність очевидно ляже на нього, і йому доведеться або змінити курс, або спробувати втримати владу за допомоги брутальних репресій та залякування власного народу. Якщо він втратить владу за таких умов, ймовірніше, його наступником стане якийсь реформатор. В кожному разі, Путін вже не буде потенційною загрозою для Європи. Те, яка альтернатива переможе, матиме вирішальне значення не лише для майбутнього Росії та її стосунків з Європейським Союзом, а й для майбутнього самого Європейського Союзу. Допомагаючи Україні, Європа зможе відновити для себе ті цінності та принципи, на яких первинно був заснований Європейський Союз. Ось чому я так пристрасно стверджую, що Європі потрібно глибоко переосмислити ситуацію. І зробити це треба негайно. Рада директорів МВФ має прийняти своє доленосне рішення щодо України 18 січня.

Переклад Олексія Панича

Висловлюємо подяку The New York Review of Books за дозвіл передрукувати статтю