

С десятого раза получится?

УСЛОВИЯ КРЕДИТОВ МВФ ДЛЯ УКРАИНЫ

Аналитическая записка № 408

ПОНАРС Евразия

Декабрь 2015 года

Эндрю Барнс¹

Кентский университет

Даже без российского вмешательства в украинский кризис самой Украине предстояло пройти сложный путь после революции на Евромайдане. Удивляет то, что условия западной экономической помощи Киеву мало чем отличаются от западных советов и рекомендаций, которые Украина получала задолго до войны – фактически, на протяжении последних 20 лет. Западные советники, похоже, считают, что нынешний период «чрезвычайных мер» не приведет к тем же результатам, что и предыдущий такой период, имевший место в начале 90-х. В области макроэкономики украинское правительство сейчас действует решительнее и быстрее (хотя и не всегда по собственной воле), чем многие от него ожидали. Однако более долгосрочных перемен, которые так важны для большинства украинцев, будет очень сложно добиться одним лишь напором «политической воли». Новые украинские шаги вперед потребуют более глубокого понимания того, как другим странам удалось победить коррупцию и всевластие олигархов.

История и медленная эволюция условий кредитования МВФ

После развала СССР украинская экономика если и росла, то очень медленными темпами, а государственный бюджет страны находился в состоянии хронического дефицита. Особое раздражение украинцев вызывало доминирование олигархов и в политике, и в экономике, а также повсеместная и всепроникающая коррупция.

Конфликт на востоке страны еще больше усугубил эти проблемы – однако в условиях войны правительство вынуждено гораздо серьезнее относиться к западным рекомендациям, от выполнения которых зависит выделение западной экономической

¹ [Andrew Barnes](#) - доцент и глава Департамента политических наук Кентского университета.

помощи. В 2014 и 2015 годах Украина подписала соглашения о кредитовании с Международным валютным фондом (МВФ) – однако эти соглашения были далеко не первыми в истории страны. Украины стала членом МВФ в 1992 году, и подписывала подобные соглашения в 1994-1998, 2004, 2008 и 2010 годах. В первые 15 лет масштабы соглашений были довольно скромными. Речь шла в основном о суммах в пределах 1 миллиарда долларов. Лишь один раз было подписано соглашение на сумму в 1,5 миллиарда, а в 1998 году МВФ согласился выделить 2,5 миллиарда несколькими траншами в течение трехлетнего периода. Мировой финансовый кризис 2008 года резко повысил ставки игры; на фоне этого кризиса МВФ согласился предоставить Украине почти 16,5 миллиардов долларов финансирования. В соглашениях, подписанных в 2010, 2014 и 2015 годах речь шла о сопоставимых суммах, хотя сроки их выделения были разными (см. Таблицу 1). Общей темой всех этих соглашений является неизменное разочарование МВФ в том, что касается выполнения Украиной условий кредитования. В каждом новом соглашении выражается оптимизм по поводу приверженности украинского правительства реформам, которых требует МВФ в обмен на кредиты – но каждый раз присутствуют и явные нотки недовольства результатами украинских усилий. Отличным примером этого являются следующие цитаты из официальных документов:

- «во второй половине 1995 года наметилось отставание от плана выполнения намеченных мер»
- «по нескольким ключевым элементам программы [1996 года] не удалось достичь внутриукраинского консенсуса»
- «результаты выполнения программы [1997 года] оставляют желать лучшего»
- «возникли сложности в выполнении ключевых структурных реформ [в рамках программы 1998-2001 года]»
- «программа [2008 года] вскоре потерпела неудачу в связи с торможением реформ по мере приближения президентских выборов»

Источник: www.imf.org

Помимо регулярного выражения своего разочарования темпами украинских реформ, МВФ во многих случаях даже не смогло завершить все запланированные раунды оценки выполнения условий кредитования. Примерно в половине случаев фонд выделил лишь часть первоначально согласованных траншей, поскольку украинское правительство не выполнило взятые на себя обязательства.

При этом за весь рассматриваемый период условия выделения кредитов практически не менялись. Смещался их акцент, но сами условия в каждом случае относились к трем основным категориям: либерализация, стабилизация и структурные реформы. Под

либерализацией подразумевается свободное ценообразование, большая открытость торговли, а также единый и свободно плавающий валютный курс (основной упор всегда делался именно на курс национальной валюты). Под «стабилизацией» понимается снижение инфляции и более стабильный курс гривны, достигаемые путем более жесткой фискальной и монетарной политики. Вне зависимости от текущего дефицита бюджета и объема денежной массы, рекомендации МВФ всегда были направлены на их сокращение. В тексте каждого соглашения присутствовали смягчающие пункты о защите «наиболее уязвимых слоев населения», однако зачастую пункты эти содержали минимум подробностей, а речь в них шла в основном о критериях определения нуждающихся в защите групп населения.

«Структурные реформы» - широкая категория. Именно в ней наблюдаются наибольшие различия между соглашениями, подписанными Украиной и МВФ в разные годы. В начале 90-х основной упор делался на приватизацию, однако к концу 90-х эта тема постепенно ушла из первых строк. В нескольких соглашениях речь шла о повышении бюджетной прозрачности и эффективности бюджетного надзора, а также об улучшении налогового администрирования. Еще одной частой темой является оптимизация бизнес-климата; под этой фразой обычно подразумевается дерегуляция, иногда в сочетании с демополизацией. В последних подписанных соглашениях наибольшее внимание в категории структурных реформ уделяется банковской реформе (в т.ч. рекапитализации банков и улучшению банковского надзора), реструктуризации энергетического сектора (особенно увеличению прозрачности в компании Нафтогаз и повышению внутренних цен на природный газ), а также борьбе с коррупцией. Во всех подписанных соглашениях тема структурных реформ идет в конце документа и прописана менее подробно по сравнению с пунктами о фискальной и монетарной политике.

Политический контекст экономических реформ в современной Украине

Есть ли причины полагать, что программа, которую ни разу не удалось выполнить в прошлом, все-таки будет выполнена на этот раз? Оптимизм чиновников МВФ основан на изменениях в политическом контексте Украины, произошедших с февраля 2014 года – особенно на широкой поддержке курса реформ среди населения Украины и на «политической воле», демонстрируемой украинскими политиками. Многие считают, что мы вошли в новый, более благоприятный для реформ период «чрезвычайных мер», и что в этот период можно добиться радикальных законодательных и административных шагов, которые раньше казались невозможными.

Среди большинства населения той части страны, над которой Киев сохраняет контроль, отмечается более прочная поддержка курса на реформы. Эффект сплочения народа в военный период дает правительству значительную широту маневра в плане реформ, а энергетику Евромайдана вполне можно охарактеризовать как реформаторскую.

Однако следует учесть, что понимание «реформ» среди украинцев весьма узкое и специфическое. Украинцы хотят, чтобы их правительство стало менее коррумпированным, чтобы олигархи стали менее влиятельными, чтобы Нафтогаз стал более прозрачным, суды более честными, и чтобы обычным гражданам лучше жилось. Никто из украинцев, протестовавших на Евромайдане, не требовал повышения цен на газ, снижения пенсий или увеличения процентных ставок по кредитам. Вполне возможно, что население Украины в краткосрочной перспективе смирится с некоторыми мерами в рамках политики жесткой экономии – однако его в первую очередь интересуют изменения, направленные на восстановление справедливости (по крайней мере, в его собственном понимании этого слова).

Также вполне вероятно, что украинские политики сейчас способны продемонстрировать гораздо большую «политическую волю», чем до войны (при этом, поскольку население сейчас более готово смириться с непопулярными мерами, правительству легче пойти на сокращение субсидий и повышение налогов). По крайней мере, в украинском парламенте сейчас наблюдается гораздо большее единство по поводу того, следует ли стране становиться частью европейской или российской сферы влияния. Однако и здесь нам не следует преувеличивать масштабы перемен. Политики всегда остаются игроками с множеством различных интересов. Они хотят быть переизбранными на новый срок. Они хотят отблагодарить тех, кто оказывает им финансовую поддержку. Иногда они готовы пойти на коррупционные действия. Все это может увести их в сторону от необходимых мер, которые будут болезненно восприняты их избирателями и сторонниками. При этом кабинет Арсения Яценюка, вполне возможно, может рухнуть в любую минуту, хотя вероятность того, что новое правительство откажется сотрудничать с МВФ, крайне невелика.

Тем временем в Украине продолжают действовать мощные силы и факторы, направленные против выполнения условий МВФ. Среди этих факторов особняком стоит конфликт на Донбассе, который имеет серьезные фискальные и монетарные последствия. Финансирование военных усилий не позволяет сократить бюджетный дефицит, а сбор налогов в Крыму и на Донбассе либо резко затруднен, либо совершенно невозможен. В

области монетарной политики растущие правительственные расходы, спад экономики и политическая неопределенность подрывают стабильность национальной валюты. Достигнутое соглашение о прекращении огня на Донбассе в определенной степени смягчает некоторые из этих проблем, однако конфликт низкой интенсивности продолжается и в любой момент произойти его эскалация.

Даже если бы не началась война, украинскому правительству было бы крайне сложно эффективно управлять страной, а значит и проводить экономические и политические реформы. Особой проблемой является огромное влияние украинских олигархов в политике и экономике. Ни одному правительству до Евромайдана не удалось обуздать олигархов, несмотря на неоднократные попытки, предпринятые за последние 20 лет. Кроме того, вне зависимости от хода военного конфликта, необходимо будет преодолеть глубокие противоречия между востоком и западом страны, между ее промышленным и сельскохозяйственным сектором, а также между украинскими либералами и националистами.

Тем не менее, конфликт сгладил многие внутренние украинские противоречия, поскольку и Крым, и часть восточного региона оказались фактически отрезаны от киевской политики, а населению на подконтрольной Киеву части страны остается рассчитывать только на поддержку со стороны Запада. Однако эти противоречия вспыхнут с новой силой, если Киеву все же удастся восстановить контроль над отколовшимися регионами. Пока же на первый план вышли противоречия между украинскими либералами и националистами. Парламентские выборы продемонстрировали, что националисты не пользуются особой поддержкой среди населения – но при этом военизированные организации правого толка, которые внесли свой вклад в победу Евромайдана, продолжают играть значительную роль в военных действиях на востоке страны. В начале этого года одна из этих организаций вступила в открытый конфликт с украинскими правоохранителями. Все эти факторы подрывают способность украинского правительства управлять территориями, остающимися под его контролем, а также делать шаги, идущие вразрез с интересами мощных и влиятельных группировок.

Промежуточные результаты: шаткое продвижение к скромным целям

Оказавшись в крайне сложных обстоятельствах, Украина, тем не менее, продемонстрировала удивительные успехи в некоторых сферах реформ. Во втором квартале 2015 года резко замедлилась инфляция. По данным Economic Intelligence Unit (EIU Europe), месячная инфляция упала с 14 процентов в апреле до 2 процентов в мае, нуля

в июне, и минус 1 процента в июле. Аналогичным образом, гривна после максимально низкого уровня в апреле (более 30 гривен за 1 доллар) начала расти, и с тех пор курс колеблется на уровне 20-22 гривны за доллар.

Добиться этого удалось в том числе благодаря резкому подъему Национальным Банком учетных ставок, которые достигли 30 процентов в марте 2015 года. Одновременно с этим резко замедлилось падение ВВП: в первом квартале размер украинской экономики сократился на 5 процентов, а во втором – всего на 0,9. В свете такой неожиданно позитивной динамики глава МВФ Кристин Лагард заявила на брифинге для прессы в июле 2015 года, что ситуация выглядит «очень обнадеживающе... несмотря на очень сложное положение дел с обороной и безопасностью [на востоке страны]». В октябре МВФ ухудшил свой прогноз для украинской экономики на 2015 год, но при этом вновь отметил, что «курс украинской валюты сохраняет относительную стабильность, гривневые вклады в банках растут, а инфляция падает». Фонд спрогнозировал рост экономики на 2 процента в 2016 году.

Помимо успехов на макроэкономическом уровне, правительство также отрапортовало о прогрессе по структурным вопросам, в которых наиболее заинтересован народ Украины. В частности, был брошен серьезный вызов олигархам Дмитрию Фирташу и Игорю Коломойскому. США попытались (хотя и безуспешно) добиться экстрадиции Фирташа, который сейчас находится в Австрии, а украинское правительство резко ограничило влияние Коломойского на компанию УкрТрансНафта, несмотря на то, что он в разгар конфликта направил в штаб-квартиру компании отряд вооруженных людей.

Одновременно с этим правительство начало массовые чистки в рядах полиции, заменяя основную массу полицейских новыми кадрами, подготовленными при поддержке США и Канады, с целью создать полностью новую службу полиции, не запятнавшую себя коррупцией. Еще одной частью украинской стратегии (которая, впрочем, нередко подвергается критике) стало назначение на руководящие должности в центральном и региональном правительстве (бывших) иностранных граждан. В частности, главой Министерства финансов назначили американку украинского происхождения Наталью Яресько, министром экономики и торговли стал литовец Айварас Абромавичус, а руководящие должности в Одесской области занимают грузин Михаил Саакашвили и россиянка Мария Гайдар. Среди наиболее серьезных успехов такой политики следует отметить реструктуризацию внешнего долга Украины, которой добилось ведомство

Натальи Ярьсько в августе 2015 года; в рамках реструктуризации была сокращена сумма внешнего госдолга и продлены сроки выплат по нему.

Тем не менее, перед Украиной продолжают стоять огромные проблемы. В макроэкономическом плане над страной все еще нависает дамоклов меч. По состоянию на начало декабря 2015 года правительство все еще не внесло в парламент проект бюджета на 2016 год, который бы удовлетворял условиям МВФ («дальнейшее сокращение дефицита бюджета и снижение долговой нагрузки до более безопасных уровней»). Уровень внешнего долга частного сектора остается очень высоким, а кредиты на покупку жилья, выданные в иностранной валюте, грозят либо разорить украинских заемщиков, либо спровоцировать конфликт между украинскими властями и частными банками с иностранным капиталом. Курс гривны, уровень инфляции и государственный бюджет подвержены серьезным рискам в связи с военной ситуацией. В руках России по-прежнему остаются мощные рычаги влияния на украинскую экономику, в т.ч. трехмиллиардный украинский долг по евробондам и недавнее решение Москвы прекратить действие режима свободной торговли с Украиной начиная с января 2016 года. В украинских СМИ выплескиваются все новые и новые коррупционные скандалы. По результатам исследования, опубликованного организацией Transparency International в августе 2015 года, многие украинцы не верят в то, что уровень коррупции в стране сократился по сравнению с домайдановским. Кроме того, Украине пока не удалось победить олигархов, а те аресты и расследования, которые уже имели место, многие склонны рассматривать как сведение политических счетов, а не как попытку создать одинаковые для всех правила игры в сфере экономики.

С точки зрения МВФ украинскому правительству за последние полтора года удалось добиться большего, чем многие от него ожидали. Однако праздновать победу рано по двум основным причинам. Во-первых, все макроэкономические достижения остаются весьма шаткими и частично основываются не на профессионализме украинского правительства, а на удачном стечении внешних обстоятельств, в т.ч. на снижении мировых цен на энергоносители и сырье. Во-вторых, более глубокие проблемы функционирования украинской политики и экономики преодолеть будет намного сложнее. В истории мирового экономического развития нет четких ответов на вопрос о том, как победить коррупцию и олигархию. В лучшем случае эта история показывает, что некоторым странам удалось инкорпорировать оба этих феномена в рамках системы, которая несет в

себе определенные блага и для всего остального общества. Эволюция Украины в течение следующих нескольких лет может пролить свет на этот процесс под новым углом.

Таблица 1. Украина: Финансовые пакеты МВФ и задолженность перед Фондом в 1994-2015 (в миллионах СДР, если не указано иное)

Год	Тип программы ¹	Дата начала	Дата истечения/аннулирования	Размер программы	Фактически выделено	Фактический размер (% от плана)	SDR1 = USD	Размер программы (мил USD)		Выполнено	Задолженность Фонду ²
								План	Проведено		
1994	STF	26/10/94 ³		498,6	498,6	100,0	1,49083	743,3	0	n/a	249,3
1995	SBA	07/04/95	06/04/96	997,3	538,7	54,0	1,57643	1572,2	4	3 ⁴	1037,3
1996	SBA	10/5/96	23/02/97	598,2	598,2	100,0	1,45453	870,1	3	3	1573,3
1997	SBA	25/8/97	24/08/98	398,9	398,9	100,0	1,35731	541,4	4	1 ⁴	1780,6
1998	EFF	4/09/98	03/09/02	1920,0	1193,0	62,0	1,35275	2597,3	12	6 ⁴	1985,0
2004	SBA	29/3/04	28/03/05	411,6	0,0	0,0	1,47053	605,3	1	0	1033,7
2008	SBA	5/11/08	27/07/10	11000,0	7000,0	64,0	1,49375	16431,3	8	2	3057,3
2010	SBA	28/7/10	27/12/12	10000,0	2250,0	23,0	1,51484	15148,4	9	1	9250,0
2014	SBA	30/4/14	10/03/15	10976,0			1,54969	17009,4	8		
2015	EFF	11/3/15	10/03/19	12348,0	4072,0 ⁵	33,0	1,37518	16980,7	16		

Источники: На основе данных из Таблицы 2 в источнике: “Ukraine: Assessment of the Risks to the Fund and the Fund's Liquidity Position,” approved by Andrew Tweedie and Mark Flanagan (Washington, DC: IMF, April 2014), см.:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14106.pdf> (по состоянию на 7/8/15). Данные после 30 апреля 2014 г. - из пресс-релизов МВФ. Суммы в долларах рассчитаны по курсу СДР на дату согласования программы, см.:

https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx (по состоянию на 9/8/15).

Пояснения: ¹ STF = Systemic Transformation Facility; SBA = Stand-By Agreement; EFF = Extended Fund Facility. ² На конец декабря, если не указано иное. ³ Программа Systemic Transformation Facility была создана в апреле 1993 г. Срок ее действия истек в апреле 1995. ⁴ Завершены с задержками и частичным снятием первоначальных условий. ⁵ По состоянию на 31/7/15.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
EURASIA ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org