

Дослідження

Програма
дослідження Росії
та Євразії

Липень 2021 року

Система кланового капіталізму в Україні

Складність демонтажу «СИСТЕМИ»

Джон Лаф



Chatham House (Королівський інститут міжнародних відносин, Лондон) – один із провідних інститутів дослідження політики у світі. Наша місія – допомогти урядам і суспільствам збудувати незмінно безпечний, заможний і справедливий світ.

Зміст

	Резюме	2
01	Вступ	4
02	Чотири підпори системи	9
03	Структура <i>системи</i>	13
04	<i>Система</i> у банківському секторі, енергетиці, транспортній і медичній галузях	17
05	Сільське господарство: протилежний приклад	27
06	Місце медіа в <i>системі</i>	30
07	Висновки	32
	Про автора	41
	Подяка	41

Резюме

- Українська *система* – яку в Україні зазвичай називають *олігархією* – постала з особливої форми кланового капіталізму, що вкорінився тут наприкінці 1990-х. Вона виявилася напорчуд стійкою та пристосовною до політичних і економічних потрясінь після Помаранчевої революції 2004–2005 років. Вона неефективно й без користі для суспільства розподіляє ресурси, збільшує економічні витрати за рахунок зменшення конкуренції. Водночас вона послаблює інституції та сприяє збереженню значної нерівності й корупції. Власне, вона є основною перешкодою для розвитку та повноцінного функціонування демократичних інститутів і верховенства права.
- Виявилось, що *систему* дуже складно підважити, оскільки вона спирається на тісне зрощення інтересів великого бізнесу з одного боку та політичного класу – з іншого; вони прагнуть отримувати прибутки, а не сприяти підвищенню добробуту задля суспільного блага. На різних рівнях державного сектора *система* створила розгалужену структуру підтримки бенефіціарів, які обслуговують ці інтереси.
- Структури цієї *системи* діють не лише в Києві, а й по всій країні. Ті самі принципи функціонування відтворюються на регіональному рівні та працюють на благо потужних місцевих еліт і їхніх пособників в обласних адміністраціях і радах.
- Вплив *системи* в банківському секторі, енергетиці, транспортній і медичній галузях ґрунтується на однакових засадах і досягає загалом подібних результатів для зацікавлених у *системі* сторін, навіть попри те, що внаслідок деяких реформ значно зменшилися можливості для отримання зиску, які спостерігалися до Революції гідності 2014 року. Сільськогосподарський сектор стоїть осторонь таких впливів частково через відсутність у ньому основних фінансово-промислових груп (ФПГ), а частково через те, що проблема земельної реформи викликає потужний суспільний резонанс і обмежує амбіції деяких впливових гравців.
- Основні ФПГ домінують у секторі ЗМІ, оскільки володіння медіа-активами є життєво важливим для їх здатності впливати на політику, а отже – для збереження самого впливу. Однак з часом їхній контроль над цим сектором може послабитися під дією регуляторних змін, стрімкого поширення цифрових технологій та появи нових каналів і нових моделей медіабізнесу.
- Революція гідності, без сумніву, завдала *системі* серйозного удару, проте *система* лишається доволі міцною та здатною знищити деякі найважливіші досягнення реформ, проведених після 2014 року.

- Через вплив *системи* Україні бракує професійної досвідченої влади, а це послаблює державу. Основні ФПГ винаймають і утримують більшість найталановитіших фахівців у країні, використовуючи їхню працю, щоби змусити державні установи працювати на себе. виправлення такого дисбалансу, ймовірно, забере багато років.
- Щоб зменшити вплив *системи*, необхідно змінити базу для прийняття рішень основними гравцями. Потрібно, щоби прагнення одержати неправомірний зиск наражалось на більші складнощі, несло більші загрози та менші вигоди, ніж збагачення завдяки заснуванню керованого фахівцями, прозорого бізнесу, який залучає інвестиції та створює робочі місця.

01

Вступ

Система кланового капіталізму в Україні відображає відсутність сильної держави і тривкі відносини між великим бізнесом та політичним класом, які ставлять власні інтереси вище за інтереси суспільства.

Та форма кланового капіталізму, що виникла в Україні наприкінці 1990-х років, виявилася вражаюче стійкою і здатною пристосовуватись до політичних і економічних потрясінь після Помаранчевої революції 2004–2005 років і після Революції гідності 2014 року. Вона функціонує на основі глибоко вкоріненої мережі, скріпленої спільними інтересами, що названа тут *системою*, проте краще відома в Україні як *олігархія*. Звільнення з-під її влади життєво необхідне для консолідації демократичних інститутів та розвитку правової держави.

Система у жодному разі не є унікальним для України явищем. Різні варіації такої моделі існують у всьому світі, в тому числі в «старих» державах-членах ЄС, як-от Греція та Італія, а також у «нових» його членах, зокрема в Болгарії, Хорватії та Румунії. На відміну від російського аналога, який спирається на централізовану структуру влади, *система* в Україні відображає відсутність сильної держави. Спільними рисами цих моделей управління є висока концентрація капіталу в руках вузького кола власників бізнесу, що мають політичні зв'язки, в умовах діяльності інституцій, котрі спрямовують державні гроші на користь небагатьох, низького рівня прозорості, обмеженої підзвітності та браку верховенства права. Тою чи іншою мірою наслідки існування цих моделей включають підрив демократичного управління, викривлення економіки, сприяння злочинності та корупції через вплив на державну політику бізнесових інтересів домінуючої групи. Одним словом, такі системи створюють серйозні перешкоди для роботи держави не благо суспільства.

Аналітики часто описують здатність основних фінансово-промислових груп (ФПГ) України розставляти своїх людей у парламенті й урядових відомствах задля просування власних інтересів, а не інтересів країни, як «захоплення держави» або «регуляторне захоплення». Наведені терміни характеризують

цей процес як односторонній; насправді ж він таким не є. Між великим бізнесом та політиками й чиновниками існують симбіотичні відносини, в яких вони потребують одне одного для підтримання системи, що перерозподіляє ресурси на їхню користь. ФПГ розраховують на те, що політики, які іноді є їхніми безпосередніми представниками, ухвалюватимуть сприятливі закони та забезпечать їх виконання державним апаратом. Такі власники великого бізнесу, як Рінат Ахметов, Віктор Пінчук та колишній президент Петро Порошенко навіть самі обиралися до парламенту, а Порошенко і зараз є народним депутатом. Водночас чимало політиків розраховують на допомогу ФПГ у фінансуванні своїх кампаній та просуванні спільних інтересів через засоби масової інформації. Обидві сторони користаються тим, що здатні впливати на судову систему. Термін «тіньова держава», можливо, точніше описує цю модель, у якій інституції є не «захопленими», а радше корумпованими та деморалізованими.

Таке згубне злиття інтересів великого бізнесу та класу «обслуги» створює *систему*. Хоча наслідки впливу *системи* помітні в низькій ефективності економіки України впродовж майже всього періоду її незалежності та в тривожно високих показниках нерівності, сама *система* за своєю суттю є переважно непрозорою і живе в тіні.

Україна – типова представниця держав, що їх деякі соціологи описують як «устрій з обмеженим доступом»,¹ за якого правлячий клас штучно обмежує політичну й економічну конкуренцію, щоб накопичити власне багатство та захистити себе. З часів Революції гідності 2014 року зацікавлені в *системі* сторони показали здатність і надалі маніпулювати державними установами не лише перед лицем найглибших комплексних реформ, здійснених за часи незалежності, але й в умовах війни. Поставивши власні інтереси вище за інтереси суспільства, вони продемонстрували, що рішуче опиратимуться змінам у функціонуванні *системи*.

Вони змогли зберегти економічну модель, що заохочує прагнення отримати ренту,² перешкоджаючи створенню рівних умов, віддаючи перевагу одним компаніям перед іншими. Така система не лише неефективно і без користі для суспільства використовує ресурси, а й збільшує економічні витрати за рахунок зменшення конкуренції. Шкідливий побічний ефект посилюється через підкуп або інший неправомірний вплив на правоохоронні органи та судову владу з боку учасників *системи* задля захисту своїх активів і доходів, а також забезпечення імунітету від переслідування. Впродовж років це обмежувало можливості для реформування поліції, служб безпеки, прокуратури та судової влади. Тому не дивно, що Україна, як і раніше, має низькі показники в Індексі верховенства права від World Justice Project. У 2020 році вона посіла 72-е місце

¹ North, D., Wallis J. J. and Weingast, B. (2009), *Violence and Social Orders* [Насильство та суспільні устрої], Cambridge: Cambridge University Press.

² У цій роботі прагнення отримати ренту розглядається як шкідливий для суспільства перерозподіл державних ресурсів на користь фірм, що мають політичні зв'язки, через субсидії, пільгове оподаткування або схеми державних закупівель.

зі 128 оцінюваних країн та юрисдикцій, піднявшись, утім, на шість позицій порівняно з попереднім роком. Однак Україна була лише 110-ю за показником «відсутність корупції» та 90-ю за показником «кримінальне правосуддя».³

Корозія правової системи також створює можливості для організованої злочинності співпрацювати з легальним бізнесом.⁴ Проблема поглибилася за президентства Віктора Януковича у 2010–2014 роках: тоді мафіозні структури на Донбасі діяли у змові з державними органами, включаючи Службу безпеки.⁵ Наразі немає доказів того, що проблема організованої злочинності в Україні стала менш гострою. Вона є частиною глибоко вкоріненої соціальної культури, яка сягає XIX століття, матеріалізуючись у формі «братства злодіїв» із власними законами та мораллю.⁶ Револьюційне середовище 2014 року та подальші події навіть розширили можливості для організованої злочинності, зокрема для торгівлі людьми та контрабанди наркотиків, тим часом як нова влада зосередилася на стримуванні заворушень на Донбасі.⁷

За даними 2015 року, компанії з політичними зв'язками становили менше 1% підприємств в Україні, але володіли понад 25% усіх активів і отримували доступ до понад 20% кредитного фінансування.

Силу системи показує концентрація економічних активів. За даними 2015 року, компанії, що мають політичні зв'язки, становили менше 1% підприємств в Україні, але володіли понад 25% усіх активів і отримували доступ до понад 20% кредитного фінансування.⁸ У капіталомістких гірничому, енергетичному і транспортному секторах політично пов'язані компанії контролювали понад 40% обороту й 50% активів.⁹

³ World Justice Project (2020), 'WJP Rule of Law Index 2020' [Індекс верховенства права за 2020 рік], <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020> (дата звернення 04.05.2021).

⁴ Торгівля природним газом між Росією та Україною є прикладом того, як великий бізнес і організована злочинність знаходять порозуміння. Harding, L. (2010), 'WikiLeaks cables link Russian mafia boss to EU gas supplies' [Матеріали WikiLeaks указують на зв'язок між босом російської мафії та постачальниками газу до ЄС], *Guardian*, 1 December 2010, <https://www.theguardian.com/world/2010/dec/01/wikileaks-cables-russian-mafia-gas> (дата звернення 08.03.2021).

⁵ Аргумент (2013), 'В Украине мафия – это государство', інтерв'ю з Олексієм Хмарою, виконавчим директором Transparency International в Україні, 28 травня 2013 року, <http://argumentua.com/stati/v-ukraine-mafiya-eto-gosudarstvo> (дата звернення 07.06.2021).

⁶ Yarmysh, A. (2004), *Ukrainian Organized Crime Groups: A Behavioral Model* [Українські організовані злочинні угруповання: модель поведінки], National Criminal Justice Reference Service, Washington, DC: U.S. Department of Justice, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/pr/204378.pdf> (дата звернення 08.03.2021).

⁷ United Kingdom Home Office (2016), *Country Information and Guidance – Ukraine: Fear of organised criminal gangs* [Інформація та поради щодо країн – Україна: страх перед організованими злочинними угрупованнями], <https://www.refworld.org/docid/5853df354.html> (дата звернення 08.03.2021), pp. 10–11.

⁸ Наведені цифри базуються на вузькому визначенні «компаній, що мають політичні зв'язки» як таких, серед власників, акціонерів або керівників яких є принаймні одна політично значуща особа. Див. Balabusko, O., Betliy, O., Movchan, V., Piontkivsky, R. and Mykola, R. (2018), *Group Policy Research Working Paper 8471, 'Crony Capitalism in Ukraine: Relationship between Political Connectedness and Firms' Performance'* [Кумівський капіталізм в Україні: економічні наслідки], Washington DC: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29900> (дата звернення 08.03.2021).

⁹ Там само, С. 5.

Починаючи з другої половини 1990-х, коли *система* зародилася за президентства Леоніда Кучми, ці компанії використовували свої політичні зв'язки, щоб реалізувати широкий спектр можливостей для отримання зиску: від шахрайських тендерів з державних закупівель, виключного доступу до державної допомоги та податкових пільг до субсидованих позик і боргових гарантій від державних банків. Деякі з цих «можливостей» продовжують існувати й після 2014 року, попри закриття низки найбільших схем, зокрема у банківській, енергетичній та медичній сферах. Однак політичний вплив усе ще дозволяє отримувати переваги в бізнесі, заохочуючи монополістичну практику, особливо поширену в галузі енергетики. Не випадково ж у 2020 році Україна посіла лише 128-е місце зі 190 країн за показником «підключення до електромереж» у рейтингу Світового банку «Легкість ведення бізнесу».¹⁰

Виявилося, що *систему* дуже складно підважити, оскільки вона спирається на тісне зрощення інтересів великого бізнесу з одного боку та політичного класу – з іншого; вони прагнуть отримувати прибутки, а не сприяти підвищенню добробуту задля суспільного блага. На різних рівнях державного сектора *система* створила розгалужену структуру підтримки бенефіціарів, які обслуговують ці інтереси. Якщо порахувати членів їхніх родин, то ця група зацікавлених налічуватиме мільйони людей. В результаті отримуємо значну частину українського суспільства, яка бажає зберегти цю модель і вбачає небезпеку в реформах, котрі можуть їй зашкодити.

Наразі неясно, чи президент Володимир Зеленський та його команда колись почувалися здатними зламати *систему*, щоб досягти задекларованих цілей швидкого економічного зростання та зниження рівня корупції. На перший погляд, підтримка виборців у 2019 році дала Зеленському безпрецедентну можливість використати свою популярність і парламентську більшість, члени якої обрані народними депутатами вперше, щоби почати запроваджувати нову модель врядування – засновану на пріоритеті інтересів суспільства, а не панівного класу. Однак поки що результати його діяльності на посаді (на яких, звісно, позначилися наслідки кризи COVID-19) свідчать про те, що він не спроможний керувати без *системи* і буде рахуватися з її інтересами.

На відновлення впливу груп інтересів, не згодних зі зміною усталених правил гри, вказує низка важливих подій 2020 року. Спочатку, в березні 2020 року, було звільнено уряд прем'єрміністра Олексія Гончарука, а через день – усунуто з посади генерального прокурора-реформатора Руслана Рябошапку. Потім, у квітні, Конституційний суд заблокував судову реформу, а в жовтні ухвалив рішення, яке фактично паралізувало роботу Національного агентства з питань запобігання корупції. Очевидно, що Революція гідності не призвела до демонтажу цих старих мереж; вони противляться Заходу, який виносить реформи на порядок денний, а подекуди навіть поширюють антизахідну дезінформацію. У випадку Конституційного суду станом на жовтень 2020 року чотири з 15 суддів були призначені ще за часів Януковича, тобто до початку

¹⁰ World Bank (2020), 'Ease of Doing Business rankings' [Рейтинг легкості ведення бізнесу], <https://www.doingbusiness.org/en/rankings> (дата звернення 08.03.2021).

постреволюційної судової реформи й ухвалення нової антикорупційної стратегії. Проте й ті, кого призначили пізніше, належали до того ж «суддівського цеху» з його власними інтересами та культурою.

У цьому дослідженні показано, чому *система* в Україні залишається впливовою в ключових секторах економіки, визначено головні механізми контролю, які дозволяють зацікавленим у *системі* сторонам зберігати свої привілеї та перенаправляти державні ресурси, а також проаналізовано фактори, які можуть змінити поведінку учасників *системи*.

У ході аналізу автор свідомо уникав термінів «олігархи» та «неналежний вплив», оскільки вони неправильно характеризують основну проблему врядування, що стоїть перед Україною. Одним із завдань для реформаторських сил має стати розробка нової термінології українською та англійською мовами, яка точніше описуватиме певні властивості *системи* та перешкоди для зменшення її впливу.

Україна не є олігархією в класичному розумінні, оскільки нею не керує вузьке коло осіб. Як зазначалося вище, хоча власники найбільших бізнесгруп суттєво впливають на важливі аспекти економічної політики, вони все ж залежать від того, як здійснює свої повноваження ширша група урядовців, народних депутатів, експертів з питань політики та керівників державних підприємств. Дехто з представників цього «обслуговуючого класу» є безпосередніми членами ФПП, але більшість до них не належать. Вони мають власні інтереси й канали впливу. Картину ускладнюють і конкуруючі регіональні інтереси. Тож у цьому сенсі влада є розділеною. Для схвалення певної політики потрібно торгуватися й домовлятися з людьми, яких власники великого бізнесу не завжди контролюють напряму.

Термін «неналежний вплив» є хибним із двох причин. По-перше, головні зацікавлені особи не лише чинять вплив. Нерідко вони самі є активними гравцями, позаяк *система* дозволяє їм напряму долучатися до ухвалення рішень щодо державної політики з-поза меж офіційних інституцій. Нещодавнім прикладом того, як це може відбуватись публічно, є звернення Зеленського до провідних підприємців у березні 2020 року з проханням допомогти уряду подолати наслідки пандемії COVID-19.¹¹ Інший приклад – призначення Порошенком двох власників великого бізнесу, Ігоря Коломойського та Сергія Тарути, на посади голів адміністрацій у південно-східних областях у 2014 році. По-друге, українська система врядування ще не досягла такого рівня, щоб можна було описати вплив головних зацікавлених осіб як «неналежний» чи надмірний. Він радше є характерним для устрою з обмеженим доступом.

¹¹ RFE/RL (2020), 'Zelenskiy Calls On Oligarchs To Help Finance Virus Fight As China's Ma Donates Testing Kits' [Зеленський закликає олігархів допомогти з фінансуванням боротьби з вірусом, а китайський мільярдер Ма дарує набори для тестування], 17 March 2020, <https://www.rferl.org/a/ukraine-coronavirus-oligarchs-medicine/30492082.html> (дата звернення 16.03.2021).

02

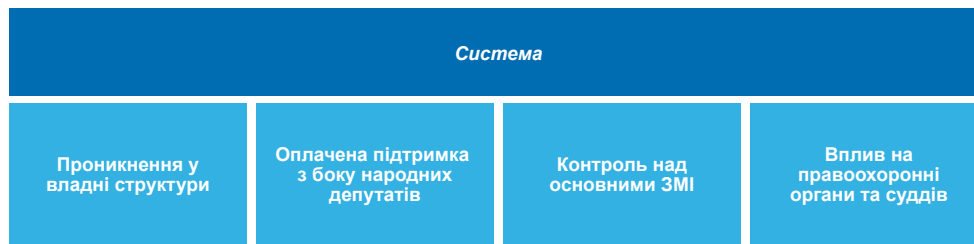
Чотири підпори системи

Компанії, контрольовані основними фінансово-промисловими групами України – головними зацікавленими в системі сторонами, – попри свої привілеї, демонструють меншу продуктивність і повільніші темпи зростання та створення робочих місць, ніж компанії без політичних зв'язків.

Система в Україні спирається на чотири стовпи, які забезпечують її відносну стабільність:

- Глибоке проникнення в процес ухвалення рішень в уряді через вищих посадовців, які «йдуть назустріч» інтересам великого бізнесу і самі отримують вигоду від цих зв'язків;
- Вплив на процес законотворення, в тому числі через оплачену підтримку народних депутатів, які або мають прямі бізнесові інтереси, або можуть отримувати опосередкований зиск від сприяння діловим інтересам інших осіб;
- Вплив на судову систему та правоохоронні органи шляхом призначення лояльних осіб, а також використання хабарів та інших стимулів для захисту інтересів *системи*;
- Контроль над засобами масової інформації через володіння основними виданнями й каналами, які забезпечують обраним політикам майданчик для розвитку кар'єри, а великому бізнесу – можливість формувати громадську думку на користь *системи*, зокрема і шляхом нападок на тих, хто стає на її шляху.

Схема 1. Чотири підпори, що тримають *систему*



Упродовж останніх двох десятиліть в економіці України домінувала низка ключових ФПГ, що є власниками вертикально інтегрованих компаній у багатьох галузях, включаючи сільське господарство, банківську сферу, виробництво та передачу енергії, медіа, гірничодобувну промисловість і металургію. Вони є головними зацікавленими сторонами *системи*. Однак попри свої привілеї, контрольовані ФПГ компанії демонструють меншу продуктивність і повільніші темпи зростання та створення робочих місць, ніж компанії без політичних зв'язків.¹² Збереження такої моделі завжди залежало від утримання державою значної частини економіки у своїх руках. Це дозволило зацікавленим сторонам одержувати зиск, або безпосередньо долучаючись до управління державними підприємствами і маючи доступу до преференцій, які надає їм держава, або тісно співпрацюючи з державними підприємствами з цією ж метою. Не дивно, що поки приватизація просувалася вкрай повільно, а дискримінаційні умови часто виключали з цього процесу іноземних інвесторів, ФПГ не поспішали вітати й запроваджувати реформу корпоративного управління. Тож по трьох десятиліттях після краху радянської економіки в Україні досі зберігається близько 3700 державних підприємств.¹³

За винятком відомих прикладів ПриватБанку та національної нафтогазової компанії «Нафтогаз», контрольовані ФПГ підприємства виявилися життєстійкими, оскільки вони, незважаючи на високі витрати для суспільства, продовжували створювати додану вартість для своїх власників.

ФПГ конкурують за вплив і доступ до можливостей отримати ренту, маючи водночас потужну мотивацію співіснувати відповідно до певних неформальних правил. «Клан» Януковича порушив ці правила, вперто намагаючись поставити всі процеси отримання ренти під свій централізований контроль. В результаті це дестабілізувало систему і позбавило Януковича підтримки з боку інших гравців, які вирішили, що їм буде краще без такого контролю, навіть попри дестабілізацію внаслідок революції. Декому вдалося швидко відновити рівновагу в постреволюційному світі, в якому все ще верховодила система, інші виявилися менш успішними.

Так, Рінат Ахметов, один із найбагатших українських промисловців, зміг після 2014 року порозумітися з президентом Порошенком, що дозволило Ахметову відновити бізнес після серйозних збитків через конфлікт

¹² Стаття, цитована у виносці 8, С. 9.

¹³ Prokhorov, B. and Yablonovsky, D. (2020), 'Privatization in Ukraine: high jump after years of crawling?' [Приватизація в Україні: стрибок у висоту після років повзання?], Centre for Economic Strategy, 3 March 2020, <https://ces.org.ua/en/privatization-in-ukraine-high-jump-after-years-of-crawling> (дата звернення 08.03.2021).

на Донбасі. Схоже, його ділові інтереси не постраждали й за президентства Зеленського, а телевізійні канали Ахметова зображують чинного президента в позитивному світлі.¹⁴

Ігор Коломойський, один із конкурентів Ахметова з-поміж найбагатших власників бізнесу, спочатку був союзником адміністрації Порошенка: у 2014 році на посаді очільника Дніпропетровської області він відіграв ключову роль у мобілізації опору спробам росіян дестабілізувати південний схід України. Посварившись із Порошенком, він залишив країну, але триумфально повернувся після обрання Зеленського, маючи твердий намір оскаржити проведену за президентства Порошенка націоналізацію ПриватБанку, ядра своєї бізнесімперії.

Аналітики швидко з'ясували, який вплив основних ФПП у парламенті, обраному в 2019 році. Володимир Фесенко, один із провідних політичних експертів України, зазначив у вересні того ж року, що Коломойський міг розраховувати на підтримку близько 30 депутатів, Дмитро Фірташ, важковаговик в енергетичному та хімічному секторах, – п'ятнадцяти і Ахметов – шести народних обранців.¹⁵ У Києві поширена думка, що після виборів 2019 року прямий вплив Ахметова на уряд зріс, хоча він контролює набагато менше голосів у парламенті. Так, чинний прем'єрміністр Денис Шмигаль раніше обіймав керівну посаду в енергетичній компанії Ахметова «ДТЕК», а Ольга Буславець, в. о. міністра енергетики з квітня до листопада 2020 року, працювала у вугільній промисловості в Донецьку, де домінує Ахметов. Правда, сама вона спростовувала повідомлення про зв'язки з ДТЕК.¹⁶ Тим часом впливовість Фірташа, схоже, зменшилася, про що свідчить нещодавнє рішення Ради безпеки та оборони України ввести санкції проти нього. За останні місяці, ймовірно, послабився і вплив Коломойського в парламенті після того, як у січні 2021 року влада США запровадила санкції проти його найближчого парламентського союзника Олександра Дубінського. Раніше розподіл голосів у парламентській більшості Зеленського дозволяв Коломойському контролювати близько 40 депутатів від партії «Слуга народу».¹⁷

Окрім цих найпотужніших ФПП існують менші групи, які діють за тими ж принципами і прагнуть отримати зиск, але власники яких не настільки помітні й не мають таких тісних політичних зв'язків на національному рівні. Вони зазвичай працюють на місцевому рівні та володіють місцевими ЗМІ. До цієї категорії належать деякі з найбільших гравців у сільськогосподарському та фармацевтичному секторах. Крім того, найбільшими бенефіціарами неререформованої митної системи України,

¹⁴ Olearchyk, R. (2020), 'Ukraine's oligarchs jostle for influence with President Zelensky' [Українські олігархи борються за вплив на президента Зеленського], *Financial Times*, 19 February 2020, <https://www.ft.com/content/1821b882-4366-11ea-abea-0c7a29cd66fe> (дата звернення 08.03.2021).

¹⁵ Смирнов, Ю. (2019), 'Кукловоды | #ВластьЭтоМы. Серые кардиналы Рады: кто будет влиять на этот парламент, кроме Коломойского', *Liga.net*, 30 вересня 2019 року, <https://www.liga.net/politics/articles/vlastetomy-serye-kardinaly-rady-kto-budet-vliyat-na-etot-parlament-krome-kolomoyskogo> (дата звернення 08.03.2021).

¹⁶ Заїка Б. (2020), 'Коломойский VS Ахметов | Ольга Буславец – новая глава Минэнерго. Что о ней известно? Досье', *Liga.net*, 17 квітня 2020 року, <https://biz.liga.net/ekonomika/tek/article/olga-buslavets---povu-ministr-energetiki-cto-o-ney-izvestno-dose> (дата звернення 08.03.2021).

¹⁷ Кравець Р., Романюк Р., 'Бе!команда. Скільки депутатів Коломойського залишилось у «Слугі народу»', 4 March 2021, <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2021/03/4/7285446> (дата звернення 16.04.2021).

наприклад, є компанії нижчого рівня, які уникають оподаткування, займаючись контрабандою. Вони використовують ті самі механізми, що й шукачі економічної вигоди на вищому щаблі: проникнення у державну систему, в тому числі шляхом змови з правоохоронними органами, підтримку в парламенті та використання медіа для нападок на реформаторів.

03

Структура системи

Яскравою рисою системи в Україні є глибина проникнення та масштаб її відтворення у національних і регіональних процесах ухвалення рішень і в державному апараті, який виконує ці рішення по всій країні.

Механізми отримання ренти в Україні працюють на трьох рівнях. Нагорі – великий бізнес; він дістає найбільш ласий шматок. На середньому рівні ті, хто сприяє *системі*, як-от: урядовці вищої та середньої ланки, народні депутати й керівники державних підприємств. Вони отримують винагороду і згори, і знизу, адже свою частку сплачують як найбільші, так і найменші гравці. На найнижчому рівні – чиновники нижчої та середньої ланки, які збирають хабарі. Вони залишають дещо собі, але більшу частину передають начальству. Це цілком відповідає аналогічним моделям *системи*, що спостерігаються в усьому світі. Однак українська версія вражає глибиною проникнення в процеси ухвалення рішень на національному рівні та в державний апарат, який ці рішення виконує.

Структури цієї *системи* діють не лише в Києві. По всій країні ті самі принципи функціонування відтворюються на регіональному рівні та працюють на благо потужних місцевих еліт і їхніх пособників в обласних адміністраціях і радах. Іноді це може означати, що міські й обласні адміністрації, маючи політичну владу, здатні кидати виклик авторитету національних інституцій. Такі тенденції проявилися під час кризи COVID-19, коли деякі міста вирішили не дотримуватись обмежень, запроваджених центральним урядом.

Регіональний вимір *системи* надає їй значної додаткової стабільності завдяки ієрархії груп інтересів, розташованих під найбільшими ФПП. Реформа децентралізації, розпочата після 2014 року, зміцнила регіональні та місцеві еліти. Як показали місцеві вибори в листопаді 2020 року, особливо в Харкові

й Одесі, але також і в інших великих містах, мери вибудували потужну базу політичної підтримки на основі власної популярності як місцевих лідерів, а не привабливості національних партій. Мери Харкова й Одеси мають значні бізнесові інтереси.

Поєднання політичних зв'язків і багатства на нижчих адміністративних щаблях також може призвести до того, що місцеві групи інтересів купуватимуть собі вплив в обласних центрах і в Києві.

Між власниками найбільших бізнесів часто виникають конфлікти через розподіл ренти, проте досі такі розбіжності не були настільки руйнівними, щоб загрожувати засадам *системи*. Ключові бізнесові гравці мають спільну зацікавленість у червоних лініях, котрі визначають прийнятний для них рівень реформ. Навіть коли вони виходять на маргінес чи опиняються виключеними з *системи*, вони шукають шляхів повернення до неї, а не намагаються її змінити. Більшість із них усвідомлює, що їхньому бізнесу буде складно вижити, а тим більше процвітати у середовищі, де ніхто не шукає неправомірної вигоди, і що в правовій державі вони не зможуть легко захистити себе та свої інтереси.

Наслідком такого зближення інтересів між ФПГ стає зачароване коло обмеженої конкуренції в політиці й економіці України, що призводить до одвічної слабкості інституцій, неякісного законодавства та відсутності верховенства права. Це неминуче підживлює корупцію на всіх рівнях, яка забезпечує мастило для обертання колішат *системи*.

Системі вдається зберігатись, оскільки вона тримає надзвичайно високий бар'єр для входження незалежних фігур у вищі ешелони політики. Певною мірою це пов'язано з тим, що в політиці відбувається змагання грошей, а не ідей. Наприклад, за відсутності законодавчих обмежень на фінансування виборчих кампаній на президентських виборах 2019 року могли змагатися лише політичні гравці з високим рівнем грошової підтримки. Дійсно, за даними українського громадського об'єднання «Центр демократії та верховенства права», під час кампанії перші три кандидати в президенти витратили від 5 до 21 мільйона доларів, головним чином на телевізійну рекламу. Для порівняння: у Польщі, де ВВП на душу населення майже вчетверо вищий, загальні витрати президентської виборчої кампанії 2015 року становили близько 4,8 мільйона доларів.¹⁸ Високий рівень витрат на вибори в Україні частково пояснюється тим, що агітація розпочинається раніше офіційного старту кожної кампанії, а також тим, що немає обмежень на її фінансування. Іншим фактором в обмеженні конкуренції є те, що чинні правила дозволяють політичним партіям приховувати свої джерела фінансування завдяки використанню посередників, тоді як самі партії здійснюють лише мінімальний збір коштів.

¹⁸ Матеріали для Chatham House надав «Центр демократії та верховенства права» у березні 2020 року.

Перетворення устрою з обмеженим доступом на устрій з відкритим доступом зазвичай триває десятиліттями: складно змінити спосіб прийняття рішень основними гравцями, одночасно розбудовуючи незалежні інституції.¹⁹ У випадку з Україною дані останніх шести років вказують на дві суперечливі тенденції розвитку.

Перша: попри збройний конфлікт з Росією, який виявив чимало слабких місць у країні, представники правлячого класу все ще не можуть домовитися, що необхідно змінити спосіб управління державою. Основні ФПГ продовжують боротися за вплив: Коломойський повернувся в Україну в 2019 році напередодні президентських виборів; Віктор Медведчук (який очолював адміністрацію президента Кучми) та Порошенко знову стали народними депутатами – хоча у травні 2021 року Медведчуку висунули звинувачення у державній зраді й обрали запобіжний захід у вигляді домашнього арешту; а Ахметов знов у фаворі в Офісі Президента. Навіть за таких обставин низка підтриманих західними країнами реформ помітно зменшила окремі можливості для отримання ренти²⁰ й обмежила інтереси деяких бенефіціарів системи. Непохитна позиція МВФ, яка обумовлює надання фінансової допомоги проведенням конкретних антикорупційних реформ та інших заходів, включаючи судову реформу, загрожує назавжди змінити статус-кво на шкоду системі.

Непохитна позиція МВФ, яка обумовлює надання фінансової допомоги проведенням конкретних антикорупційних реформ та інших заходів, включаючи судову реформу, загрожує назавжди змінити статус-кво на шкоду системі.

Друга тенденція: хоча ці реформи залишаються незавершеними і все частіше спостерігаються ознаки того, що певні елементи системи розглядають президентство Зеленського як можливість відновити позиції, втрачені за правління Порошенка, сам факт обрання президента з-поза меж тодішньої еліти демонструє разюче неприйняття усталеного порядку речей з боку електорату. Це найпотужніший виклик системі за останні 20 років, на який вона швидко відреагувала, змістивши реформаторський уряд і намагаючись згорнути антикорупційні реформи, розпочаті після 2014 року. Однак для ефективного функціонування система потребує підтримуваного суспільством політичного керівництва. Різне падіння рейтингу популярності Зеленського з середини 2019 року до початку 2020 року, а також подальші проблеми з пандемією COVID-19 несуть небезпеку для основних гравців системи.

¹⁹ North, Wallis and Weingast (2009), *Violence and Social Orders* [Насильство та суспільні устрої].

²⁰ Lough J. and Dubrovskiy V. (2018), *Are Ukraine's Anti-Corruption Reforms Working?* [Чи працюють антикорупційні реформи в Україні?], Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-11-19-ukraine-anti-corruption-reforms-lough-dubrovskiy.pdf> (дата звернення 08.03.2021).

Зниження популярності Зеленського може легко перерости у втрату авторитету і спровокувати нові вибори – хоча на момент написання доповіді коментатори все частіше припускали, що він може вирішити балотуватися на другий термін.

В Україні та за її межами наразі не існує комплексних досліджень того, як саме *система* зберігає свою владу, не кажучи вже про детальні рекомендації щодо її стримування чи усунення. Розвідки, здійснені дотепер, здебільшого зосереджені на аналізі конкретних персон і їхнього бізнесу, а не *системи* в цілому.²¹ Вивчення зазначеної проблеми ускладнюється тим, що численні мережі, пов'язані з *системою*, охоплюють різні сектори економіки, проникають глибоко в державний апарат і через різні канали впливають на громадську думку. Присутність цих мереж легше відчутти, ніж їх побачити, позаяк вони не просто приховані, а ще й мінливі.

Для кращого розуміння того, як функціонує *система*, автор у наступному розділі описує структуру власності у чотирьох основних галузях економіки: банківській, енергетичній, транспортній та медичній, – а також механізми впливу, що їх застосовують у кожній галузі головні гравці для захисту й просування власних інтересів. Ці механізми демонструють послідовну картину впливу різних підпор, на яких стоїть *система*. Чітко простежується її здатність контролювати законодавчий процес, використовувати ЗМІ та правоохоронні органи і покладатися на підвладну систему виконавчих органів для реалізації потрібних рішень. Однак приклад земельної реформи – яка є особливо чутливим питанням для громадськості і яка користується підтримкою міжнародних партнерів України – свідчить про те, що менш уразливими для впливу *системи* є сектори, де відсутні найбільші ФПГ.

²¹ Наприклад, дослідження А. Захарова та Д. Яблоновського (2017), 'Звільнити захоплену державу України', Центр економічної стратегії, 15 березня 2017 року, <https://ces.org.ua/zvilnyty-zakhopleni-derzhavu-ukraina> (дата звернення 09.03.2021).

04 *Система* у банківському секторі, енергетиці, транспортній і медичній галузях

У багатьох галузях економіки очевидна здатність великого бізнесу контролювати законодавчий процес, використовувати ЗМІ та правоохоронні органи і покладатися на підвладну систему виконавчих органів для реалізації вигідних йому рішень.

Банківський сектор

Власність

Сьогодні близько 60% активів банківського сектора України належать державним установам. Найбільшими є ПриватБанк, Ощадбанк та

Укрексімбанк, сукупні активи яких перевищують 1 трлн грн. Загальні активи близько 20 банків з іноземною власністю сягають понад 500 млрд грн. Далі йдуть близько 50 вітчизняних банків із загальними активами майже 250 млрд грн.²²

Масштабне очищення банківського сектора після 2014 року, проведене командою реформаторів із Національного банку України (НБУ), поклато край численним розгалуженим схемам, зокрема кредитуванню пов'язаних осіб,²³ що діяло протягом багатьох років. Майже 100 банків, більшість із яких зараз ліквідовані, звинувачено у виведенні на закордонні рахунки грошей платників податків на суму 15 млрд доларів.

Вплив системи

Дотепер влада докладала небагато зусиль для повернення цих та інших коштів, викрадених у держави за роки президентства Януковича; певні дані свідчать про те, що частині системи вдалося перешкодити спробам такого повернення.²⁴ За часів адміністрації Порошенка ні Генеральна прокуратура не вживала необхідних заходів, ні Фонд гарантування вкладів фізичних осіб не поспішав це робити, хоча мав повноваження подавати цивільні позови проти осіб, винних у завданні збитків банкам. Слід нагадати, що керівників обох установ призначає Президент.²⁵

Надзвичайно яскравим прикладом залишкового опору реформам з боку системи є ПриватБанк. Банк було націоналізовано у 2016 році після виявлення в його балансі діри на суму 5,5 млрд доларів. Колишні власники банку розпочали безпрецедентну юридичну кампанію оскарження націоналізації в судах, подаючи сотні позовів та підриваючи довіру до реформи банківського сектора в цілому.

Зусилля НБУ зруйнувати численні старі схеми привласнення державних коштів наразилися на опір не лише з боку колишніх власників ПриватБанку. Вважається, що у 2018 році парламент зволікав із ухваленням підтримуваного МВФ законодавства про створення незалежних наглядових

²² Національний банк України, Огляд банківського сектору, травень 2019 року, С. 3 (дата звернення 16.04.2021).

²³ У цьому контексті «кредитування пов'язаних осіб» означає операцію між кредитором і позичальником, між якими існує тісний взаємозв'язок, що веде до надання позичальнику позик на вигідних для нього умовах, проте на шкоду інтересам кредитора.

²⁴ У квітні 2014 року британське Бюро боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах отримало судовий припис, відповідно до Закону про доходи від злочинів, яким було заморожено 23 млн доларів, що належать двом компаніям, підконтрольним Миколі Злочевському, міністру природних ресурсів за часів Януковича. Припис про замороження було скасовано після того, як Генеральна прокуратура України опублікувала лист, у якому зазначалося, що Злочевський не є підозрюваним у кримінальних провадженнях, відкритих у країні. Bullough, O. (2017), 'The money machine: how a high-profile corruption investigation fell apart' [Грошовий верстат: як розвалилося резонансне антикорупційне розслідування], *Guardian*, 12 April 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/12/the-money-machine-how-a-high-profile-corruption-investigation-fell-apart> (дата звернення 08.03.2021). У листопаді 2019 року Генеральний прокурор Руслан Рябошапка заявив, що його офіс веде розслідування справи проти Злочевського за підозрою у зловживанні службовим становищем і розкраданні 800 млн гривень, що належали НБУ. Zhegulev, I. (2019), 'Ukraine widens probe against Burisma founder to embezzlement of state funds' [Україна розширює слідство проти засновника «Бурісми», звинувачуючи у розкраданні державних коштів], *Reuters*, 20 November 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-impeachment-burisma/ukraine-widens-probe-against-burisma-founder-to-embezzlement-of-state-funds-idUSKBN1XU2N7> (дата звернення 08.03.2021).

²⁵ Kalenyuk, D. (2016), 'How to stop banking robbers in Ukraine' [Як зупинити грабіжників банківського сектора в Україні], *AntAC*, 8 July 2016, <https://antac.org.ua/en/news/how-to-stop-bank-robbers-in-ukraine> (дата звернення 09.03.2021).

рад державних банків саме через сильний вплив деяких найбільших позичальників із простроченою кредитною заборгованістю.²⁶ Ці суб'єкти могли лобіювати свої інтереси зсередини парламенту, оскільки самі були чинними народними депутатами.²⁷ Однак у липні 2018 року закон було зрештою ухвалено. Згодом, на початку 2020 року, невелика група депутатів подала 16 тисяч поправок до проєкту закону про банкрутство банків, ухвалення якого було умовою надання країні чергового траншу кредиту МВФ. Це сталося внаслідок впливу зовнішніх груп інтересів, що прагнули заблокувати законодавство, покликане унеможливити відновлення контролю над неплатоспроможними банками з боку їхніх колишніх власників. Однак ці спроби виявилися марними, оскільки країна гостро потребувала допомоги від МВФ через економічні проблеми, спричинені пандемією COVID-19. Тож парламент ухвалив закон, а Зеленський підписав його у травні 2020 року.

Нагадуванням про готовність деяких противників реформи банківського сектора докласти максимум зусиль, щоб захистити свої інтереси, стала кампанія проти керівництва НБУ наприкінці 2019 – на початку 2020 років, а також вкрай особисті нападки на колишню Голову НБУ Валерію Гонтареву. Відкриття проти Гонтаревої кримінальної справи, нібито не пов'язаної з ПриватБанком, викликає підозри в маніпулюванні правовими засобами та процедурами. ЗМІ, які належать Коломойському та іншим зацікавленим сторонам, зіграли важливу роль у зображенні НБУ як установи, що діє проти інтересів України. У листопаді 2019 року НБУ оприлюднив заяву, в якій покладав на Коломойського відповідальність за кампанію дискредитації, включаючи вочевидь оплачені демонстрації біля будівлі НБУ.²⁸

У липні 2020 року Зеленський змусив Голову НБУ Якова Смолія подати у відставку. Звільнившись, Смолій заявив про «систематичний політичний тиск» на банк і не виключив, що інтереси Офісу Президента й інтереси Коломойського можуть збігатися.²⁹ Він зазначив, що Офіс Президента прагнув замінити керівництво НБУ на підконтрольних людей. Відставка Смолія відбулася невдовзі після отримання Україною першого траншу за новою угодою з МВФ про резервне кредитування (Stand-by arrangement) на 5 млрд доларів. Ключовою умовою продовження підтримки з боку МВФ було забезпечення незалежності НБУ, і МВФ дав зрозуміти, що він високо цінує Смолія та його команду.

²⁶ За даними Німецької консультативної групи в Україні, трохи більше 50% усіх кредитів, виданих в Україні, є проблемними. (2019), *Banking Sector Monitoring*, Berlin/Kyiv: German Advisory Group, https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/08/PB_05_2019_en.pdf (дата звернення 08.03.2021).

²⁷ Fitzgeorge-Parker, L. (2018), 'Ukraine's parliament blocks bank reform' [Парламент України блокує реформу банківського сектора], *Euromoney*, 24 April 2018, <https://www.euromoney.com/article/b17xc335crbgrr/ukraines-parliament-blocks-bank-reform> (дата звернення 08.03.2021).

²⁸ Національний банк України (2019), 'Звернення Правління Національного банку', <https://bank.gov.ua/news/all/zvernennya-pravlinnya-natsionalnogo-banku?fbclid=IwAR3RGbeDcxP-cVdv1Yfz00mmeRzVqgThmc01hpftn40uM36jAgtEkd2S8JI> (дата звернення 08.03.2021).

²⁹ Кошкіна С. та Базар О. (2020), 'Яків Смолій: «Мета – дискредитувати керівництво НБУ. Зняти його, змінити на керованих»', *LB.ua*, 6 липня 2020 року, https://lb.ua/news/2020/07/06/461282_yakiv_smoliy_meta_diskredituvati.html (дата звернення 08.03.2021).

Енергетика

Власність

Упродовж майже трьох останніх десятиліть сектор енергетики був джерелом найбільших можливостей отримання ренти в Україні. Тому енергетичні компанії стали ядром бізнесімперій багатьох найбагатших людей країни. Наприклад, Рінат Ахметов залишається найбільшим гравцем у вугільній промисловості. У 2017 році на його компанію «ДТЕК» припадало 86% загального видобутку вугілля в Україні, що становив тоді 28 млн тонн.³⁰ Ахметов також має інтереси у галузі газовидобування та відновлюваних джерел енергії, виробництва та розподілу електроенергії.

Вплив системи

З часів президентства Кучми (1994–2005) й до 2014 року великі ФПГ мали потужний вплив у секторі енергетики – зокрема на механізми постачання газу; перевага надавалась імпортуванню газу з Росії, а не внутрішньому видобуванню. Незаконні схеми одержання прибутку за рахунок різниці між субсидованими цінами на газ для населення та ринковими цінами для промисловості стали джерелом збагачення значних прошарків панівного класу. Газотрейдери «захопили» владу над національним регулятором, аби створити таку різницю в ціні. Це не лише призвело до викривлення ринку газу і втрати будь-яких стимулів для населення обмежувати його споживання, а й мало серйозні наслідки для національної безпеки, посиливши загрозову залежність від російського газу. Станом на 2014 рік накопичений дефіцит «Нафтогазу» дорівнював 5,7% ВВП.

Серйозність ситуації спонукала владу до найрадикальнішого за всі часи обмеження втручання ФПГ у цьому секторі. Завдяки реформі корпоративного управління у «Нафтогазі» було припинено постачання газу з Росії, усунуто можливості зиску за рахунок цінової різниці та суттєво покращено прозорість роботи компанії. На загальну думку, описані реформи завдали найбільшої шкоди інтересам Дмитра Фірташа, котрий утратив не лише доступ до дешевого російського газу, а й прибуток від цінової різниці. Та навіть за таких умов він зберігає контроль над більшістю українських облгазів, тобто тією частиною енергетичного сектора, що й досі вважається вельми непрозорою.

Вплив Фірташа на газовий сектор послабився, проте лишилась інша група, що змогла диктувати політику в галузі вуглевидобування та виробництва електроенергії. У 2016 році Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), ухвалила суперечливе рішення встановити оптові ціни на електроенергію на рівнях, сприятливих для вітчизняних виробників вугілля, за формулою «Роттердам +», вигідною для компанії «ДТЕК» Ахметова. Коментатори розцінили це як результат примирення між Ахметовим і президентом

³⁰ Терминал (2018), 'Доля ДТЭК Ахметова в производстве энергетического угля в 2017 году выросла до 86%', 11 січня 2018 року, <http://oilreview.kiev.ua/2018/01/11/dolya-dtek-ahmetova-v-proizvodstve-energeticheskogo-uglya-v-2017-godu-vyroslo-do-86> (дата звернення 08.03.2021).

Порошенком, відносини між якими зіпсувалися після Революції гідності. Схоже, що в обмін на рішення НКРЕКП Ахметов запропонував Порошенкові підтримку лояльних до нього народних депутатів.

Примітно, що після виборів до Верховної Ради у 2014 році до складу «Опозиційного блоку», зібраного із залишків «Партії регіонів» Януковича, увійшов основний діловий партнер Ахметова Вадим Новинський та низка керівників його компаній.

У 2018 році діяльність НКРЕКП було піддано нищівній критиці у спеціальному огляді Секретаріату Енергетичного співтовариства,³¹ який зазначив, що члени Комісії, очевидно, «діяли під тиском певних політичних і бізнесових груп, які фактично впливають на результати її рішень».³² Відставка кількох членів НКРЕКП після обрання Зеленського також, імовірно, відбулася внаслідок політичного тиску.

Ще рано говорити, чи НКРЕКП у зміненому складі працюватиме по-новому, проте видається ймовірним, що ФПГ і надалі будуть лобіювати свої інтереси. Основною проблемою, що послаблює потенціал незалежного регулювання, є дефіцит експертних знань і відсутність кадрів, здатних професійно протистояти впливу бізнесових інтересів. Це особливо помітно в Міністерстві енергетики та в Комітеті Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг. Наразі досвідчені експерти працюють не в державному секторі, а у ФПГ, де значно вищі зарплати й кращі можливості для професійного зростання.

Основною проблемою, що послаблює потенціал незалежного регулювання, є дефіцит експертних знань і відсутність кадрів, здатних професійно протистояти впливу бізнесових інтересів.

Планомірні зусилля з монополізації постачання побутового газу, наприклад, суперечать інтересам Фірташа. Проте навіть після 2014 року йому вдалося розгорнути потужний лобістський потенціал для захисту свого бізнесу. Заборона імпорту добрив російського виробництва допомогла його компанії «Ostchem» зміцнити монополію на внутрішньому ринку, водночас поставивши українських фермерів у не вигідне становище через втрату доступу до дешевших добрив. Утім, введення Зеленським санкцій проти Фірташа наприкінці червня 2021 року означає, імовірно, що його позиції відчутно послабилися.

³¹ Енергетичне співтовариство об'єднує ЄС і сусідні держави задля створення інтегрованого загальноєвропейського енергетичного ринку на основі правил і принципів ЄС.

³² The National Energy Regulatory Authority of Ukraine (2018), *Governance and Independence – An Energy Community Secretariat Review* [Врядування та незалежність – Огляд Секретаріату Енергетичного співтовариства], Kyiv, March 2018, p. 26.

За потреби ФПГ можуть використовувати ЗМІ для утвердження своєї позиції на противагу позиції уряду, а також фінансувати дружні галузеві асоціації або українські й іноземні аналітичні центри.³³ У минулому вони також успішно використовували суди для оскарження рішень НКРЕКП стосовно тарифів. Припускали навіть, що головну роль у звільненні уряду Гончарука відіграло блокування ним спроб змінити керівництво «Центренерго» і трьох обласних енергетичних компаній.³⁴

Протягом усього 2020 року чинився значний політичний тиск на «Нафтогаз» та оператора газотранспортної системи, якого було виділено в окрему компанію на початку року. Докорінні реформи газового сектора з метою зменшити енергетичну залежність від Росії та узгодити правила гри на українському ринку газу з принципами вільного ринку, закріпленими в енергетичному законодавстві ЄС, допомогли країні швидко інтегруватись у ширший ринок ЄС, але не відповідали інтересам певних груп в Україні. У травні того ж року 47 народних депутатів від партії «Батьківщина» колишнього прем'єрміністра Юлії Тимошенко та дружньої до Росії «Опозиційної платформи – За життя» Медведчука оскаржили в Конституційному суді законність функціонального розділення (так званого «анбандлінгу») газотранспортної системи.

Ухвалене у січні 2021 року рішення уряду про регулювання цін на газ для населення до кінця опалювального сезону, можливо, й було економічно обґрунтованим з огляду на необхідність обмежити невпинне роздування цін пов'язаними з Фірташем компаніями, що контролюють 75% роздрібного ринку газу. Проте серед прихильників такого рішення були сили, ворожі до прозахідних реформ, які ухопилися за цю можливість зашкодити відносинам України з МВФ. Раніше Фонд наголошував, що підвищення внутрішніх цін на газ до ринкового рівня є передумовою надання ним подальшої підтримки Україні.

Транспортна галузь

Власність

У транспортній галузі переважає частка державної власності, проте вона є яскравим прикладом того, як великі ФПГ, переслідуючи власні інтереси, можуть перешкоджати нормальному функціонуванню державних підприємств. Прямі втрати галузі від пов'язаних із ФПГ схем становлять близько 5 млрд доларів на рік.³⁵ Винятком є Міжнародні авіалінії України (МАУ) – приватна компанія, що належить офшорним корпораціям, афілійованим з Ігорем Коломойським.³⁶

³³ Наприклад, у 2019 фінансовому році SCM Ахметова та «Бурісма» Злочевського були донорами Атлантичної Ради в США; Atlantic Council (2019), 'Honor roll of contributors' [Почесний список благодійників], <https://www.atlanticcouncil.org/support-the-council/honor-roll-of-contributors-2019> (дата звернення 08.03.2021).

³⁴ Ukraine Crisis media center (2020), 'Government reshuffle, Prosecutor General's dismissal: what is it all about? [Зміна уряду та звільнення Генерального прокурора: що це все означає?]', 6 March 2020, <http://uacrisis.org/75170-government-reshuffled-prosecutor-general-dismissed> (дата звернення 08.03.2021).

³⁵ Andrusiv, V., Ustenko, O., Romanenko, Y. and Tyshkevich, I. (2018), *The Future of the Ukrainian Oligarchs* [Майбутнє українських олігархів], Kyiv: Ukrainian Institute for the Future, p. 39, <https://uifuture.org/en/news-en/reportmaybutnieukrainskyholigarchiv> (дата звернення 08.03.2021).

³⁶ Уряд продав 61,6% акцій МАУ трьом чинним акціонерам у 2011 році.

Вплив системи

Вплив на механізми ціноутворення на послуги транспортної системи має вирішальне значення для ФПГ, у складі яких є виробничі підприємства. Йдеться передусім про залізничні перевезення. Залізниця (можливо, і через незадовільну якість автомобільних доріг) – це найдешевший та найефективніший спосіб транспортування сипучих вантажів, як-от: вугілля, залізна руда, сталь, кукурудза, пшениця та соняшникова олія. Однак прагнення ФПГ скоротити витрати на залізничні перевезення спричинило до жалюгідного стану залізниці. Зanedбана інфраструктура та брак рухомого складу, особливо локомотивів, обмежують пропускну здатність і тягнуть за собою збитки для системи в цілому.

ФПГ спромоглися зберегти систему тарифів, запроваджену ще в 1960-х роках, за якої транспортувати сировину дешевше, ніж готову продукцію. А після знецінення гривні залізничні тарифи в Україні стали в 10 разів нижчими, ніж у Польщі чи Угорщині.³⁷ За даними одного дослідження, основними бенефіціарами низьких тарифів є SCM Ріната Ахметова та Ferrexpo Костянтина Жеваго.³⁸

Крім того, ФПГ отримують прибутки, беручи участь у тендерах на постачання товарів, палива та послуг із технічного обслуговування «Укрзалізниці». Так, «Метінвест» Ахметова постачає рейки, а «Інтерпайп» Віктора Пінчука – колеса для локомотивів і вагонів. Компанії, пов'язані з Петром Порошенком та його товаришем Ігорем Кононенком, донедавна постачали пальне. У деяких випадках інтереси великого бізнесу поширюються на процедури сертифікації в «Укрзалізниці», контроль над якими дозволяє забезпечити закупівлі тільки у монопольних постачальників.³⁹ Наприклад, повідомляли, що компанія, пов'язана з Ярославом Дубневичем, колишнім головою парламентського Комітету з питань транспорту, поставляла «Укрзалізниці» комплектуючі за завищеними цінами.⁴⁰ У жовтні 2019 року Парламент позбавив Дубневича депутатської недоторканності, а прокуратура оголосила йому підозру в розкраданні 93 млн гривень через корупційні схеми закупівель. Дубневича заарештували, проте згодом відпустили під заставу. У квітні 2020 року Спеціалізована антикорупційна прокуратура повідомила, що затвердила відповідний обвинувальний акт і передає справу Дубневича до Вищого антикорупційного суду.⁴¹

ФПГ впливають і на діяльність 13 морських портів, якими керує Адміністрація морських портів України (АМПУ). Їхня мета – отримати логістичні й інші переваги, в тому числі митні пільги. Порти вкрай важливі для тих груп, що експортують метали й зерно, а також імпортують вугілля та нафтопродукти. Пропускна здатність портів обмежена, тому за доступ

³⁷ Schulmeister, V. (2017), 'Vladimir Schulmeister: What is wrong with Ukrzaliznytsya', *Kyiv Post*, 10 March 2017, <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/vladimir-shulmeister-wrong-ukrzaliznytsya.html> (дата звернення 09.03.2021).

³⁸ Там само.

³⁹ Там само.

⁴⁰ Andrusiv, Ustenko, Romanenko and Tyshkevich (2018), *The Future of the Ukrainian Oligarchs* [Майбутнє українських олігархів], р. 39.

⁴¹ Спеціальна антикорупційна прокуратура на Фейсбук (2020), 'Завершено досудове розслідування у справі стосовно народного депутата України, підозрюваного у заволодінні державними коштами у сумі понад 93 млн гривень', пресреліз, 22 квітня 2020 року, <https://www.facebook.com/sap.gov.ua/photos/a.836519139784604/2283392005097303> (дата звернення 09.03.2021).

до них точиться жорстка конкуренція. В одному дослідженні зазначається, що ФПГ впливають на діяльність портів через правоохоронні органи, народних депутатів та вище керівництво АМПУ.⁴² Свідченням останнього є те, що у 2018 році 11 із 13 керівників морських портів не були призначені на постійні посади, а лише «виконували обов'язки» керівників. Цей механізм застосовується в різних сферах, наприклад, на митниці, щоб спонукати чиновників, які переймаються збереженням своїх посад, бути прихильнішими до певних груп інтересів.

У галузі авіатранспорту Коломойський здійснює вплив через призначення своїх фігур у керівництво київського аеропорту «Бориспіль».⁴³ Вважається, що саме завдяки такому впливу там створено пільгові умови для МАУ. І хоча зусиль Коломойського з лобіювання своїх інтересів в уряді та судових позовів забракло, щоби перешкодити виходу на ринок низькобюджетного перевізника Ryanair, до кризи COVID-19 його нафтопереробний бізнес однаково виграв від зростання попиту на авіаційне паливо. Близько 30% поставок цього пального в Україні надходило з Кременчуцького НПЗ, що належить Коломойському.

Є серйозні підозри, що й у галузі дорожнього будівництва інтереси ФПГ впливають на ухвалення державним агентством «Укравтодор» рішень, сприятливих для їхнього бізнесу, зокрема щодо того, які дороги будувати, які маршрути прокладати для цих доріг і які дороги ремонтувати в першу чергу.⁴⁴ Крім того, за даними однієї доповіді, у 2018-2019 роках третину всіх тендерів на контракти «Укравтодору»⁴⁵ виграла три компанії, одна з яких нібито пов'язана з мером Одеси Геннадієм Трухановим, щодо якого Національне антикорупційне бюро веде численні розслідування за підозрою в розкраданні державного майна, відмиванні грошей та вчиненні інших злочинів. Наразі жодне з них не призвело до притягнення Труханова до кримінальної відповідальності.

Охорона здоров'я

Власність

Ринок товарів і послуг у сфері охорони здоров'я є конкурентним, і жодна компанія не має на ньому частки, що перевищувала б 6%. Найбільші ФПГ у цьому секторі не представлені. Втім, власники медичних компаній часто спонсорують політичні партії та мають своїх представників у парламентському Комітеті з питань охорони здоров'я. За даними

⁴² Там само.

⁴³ iPress (2014), 'На руководящие должности аэропорта «Борисполь» назначают людей Коломойского', 8 жовтня 2014 року, https://ipress.ua/ru/news/na_rukovodyashchye_dolzhnosti_aeroporta_boryspol_paznachayut_lyudey_kolomoyskogo_88965.html (дата звернення 09.03.2021).

⁴⁴ Співбесіда з колишнім урядовцем, лютий 2020 року.

⁴⁵ Ансіфорова М. (2020), '«Укравтодор» дозволяє «компаніям-улюбленицям» переплачувати бюджетні мільярди гривень на рівному місці', 26 травня 2020 року, bihus, <https://bihus.info/ukravtodor-dozvolyaye-kompaniyam-ulyublencyam-pereplachuvaty-byudzhetni-milyardy-gryven-na-rivnomu-misczi> (дата звернення 09.03.2021).

НБУ, в 2018 році на фармацевтичний сектор в цілому припадав лише 1% ВВП. Це майже напевно пояснює, чому цей сектор не є привабливим для основних ФПГ.

Вплив системи

До 2015 року маніпуляції з тендерними процедурами внаслідок змови між чиновниками та компаніями-постачальниками обладнання й ліків призводили до закупівель за вкрай завищеними цінами. Сторони ділили прибуток між собою. У деяких випадках ціни на ті самі ліки були у 2–3 рази вищими, ніж у Польщі.

За оцінками одного з досліджень 2017 року, 40% витрат Міністерства охорони здоров'я на закупівлю ліків здійснювались «чорною готівкою».⁴⁶ У 2014 році шість компаній, чотири з яких контролювала одна особа, постачали 95% ліків від СНІДу, раку, гепатиту і туберкульозу.⁴⁷

За керівництва Уляни Супрун, виконувачки обов'язків міністра у 2016–2019 роках, Міністерство охорони здоров'я значно звузило можливості для таких маніпуляцій, передавши закупівлі ліків під контроль міжнародних фахівців. Іще однією серйозною проблемою, з якою стикнулася команда Супрун, було зловживання процедурами реєстрації лікарських засобів імпортного виробництва на користь вітчизняних виробників і дистриб'юторів.

Реакція груп інтересів, які зазнали втрат через ліквідацію цих схем, була стрімкою та масштабною. До Міністерства охорони здоров'я неодноразово навідувалися представники Рахункової палати, щоб перевірити новий процес закупівель. Несподівано ним зацікавилися й інші державні органи, зокрема Служба безпеки, Генеральна прокуратура та Національна поліція. У парламентському Комітеті з питань охорони здоров'я було кілька осіб, що працювали на фармацевтичні компанії. Наприклад, Гліб Загорій, власник однієї з найбільших таких компаній, «Дарниця», був депутатом від партії Порошенка.

Він виступав у парламенті проти внесення змін до процедур закупівель та безуспішно намагався призначити близького партнера на посаду директора Державного експертного центру МОЗ, відповідального за реєстрацію лікарських засобів.⁴⁸

Супрун та її команда стали мішенню для потужних атак у медіа, а Генеральна прокуратура намагалася залякати керівництво двох відомих громадських об'єднань, що працювали у сфері реформування системи охорони здоров'я, відкривши проти них кримінальні справи за нібито неналежне використання іноземних грантів. У лютому 2019 року один із київських судів зобов'язав

⁴⁶ Colborne, M. (2017), 'Tackling Pharma Corruption in Ukraine' [Як побороти корупцію в фармакологічному секторі України], *Canadian Medical Association Journal*, 189(34): E1101–E1102, <https://dx.doi.org/10.1503%2Fcmaj.1095454> (дата звернення 09.03.2021).

⁴⁷ Cohen, J. (2015), 'Battle to End Pharma Corruption Makes Progress, Needs Push' [Боротьба з корупцією в фармакологічному секторі просувається вперед, потрібен поштовх], Atlantic Council, 21 October 2015, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/battle-to-end-pharma-corruption-makes-progress-needs-push>.

⁴⁸ Babych, M. (2016), 'Expert: We hope Ukraine's health minister loses it and tells everything just like Abromavicius' [Експерт: Квіташвілі психане і все розкаже, як Абромавічус], Unian, 17 March 2016, <https://www.unian.info/economics/1292899-expert-we-hope-ukraines-health-minister-loses-it-and-tells-everything-just-like-abromavicius.html> (дата звернення 09.03.2021).

Державне бюро розслідувань відкрити кримінальну справу проти Супрун за втручання у роботу суду.⁴⁹ За словами самої Уляни Супрун, бували тижні, коли членів її команди викликали на 20 судових засідань, намагаючись згати їхній час і уповільнити реформи.⁵⁰

Чинний голова парламентського Комітету з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування Михайло Радущкий – колишній власник мережі клінік «Борис», обраний за списком партії «Слуга народу» Зеленського. Деякі джерела повідомляють, що завдяки дружбі з президентом Радущкий отримав карт-бланш Офісу Президента на реформування служби охорони здоров'я та що він фактично керував Міністерством охорони здоров'я на початку 2020 року.⁵¹ Ба більше, альянс фармацевтичних компаній і дистриб'юторів вимагав від уряду відмовитися надалі від системи закупівель ліків за посередництва міжнародних організацій, угода з якими мала закінчитись у 2020 році. Їхні зусилля не увінчались успіхом через суперечки між Міністерством охорони здоров'я та державним підприємством «Медичні закупівлі України», яке наполягало на використанні послуг міжнародних партнерів на початку 2021 року на тлі невідкладних зусиль із закупівлі вакцин проти COVID-19.⁵²

Практика закупівель в Україні під час пандемії COVID-19 свідчить про намагання обійти систему електронних аукціонів «Prozorro» в ході закупівлі засобів захисту для медичного персоналу. В результаті держава змушена була заплатити більш ніж удвічі дорожче (порівняно з іншими країнами) за оснащення з такими самими стандартами якості.⁵³

Як зазначалося вище, у березні 2020 року Зеленський скликав нараду з провідними власниками бізнесу та вимагав від них фінансової допомоги й іншої підтримки у забезпеченні медичних товарів першої необхідності. Це стало визнанням відсутності в уряду фінансових та організаційних ресурсів для самостійного подолання кризи.

⁴⁹ Khripun, V. (2019), 'ТБР начнет расследование в отношении Супрун за вмешательство в деятельность суда', Судебно-юридическая газета, 13 лютого 2019 року, <https://sud.ua/ru/news/publication/135385-gosudarstvennoe-byuro-rassledovaniy-nachnet-rassledovanie-v-otnoshenii-ulyany-suprun> (дата звернення 09.03.2021).

⁵⁰ Інтерв'ю з автором, лютий 2020 року.

⁵¹ Інтерв'ю з колишніми урядовцями, лютий 2020 року.

⁵² Kovtoniuk P. (2021), 'Ukraine signs vaccine deal but delays highlight urgent need for healthcare reform' [Україна підписує контракт на постачання вакцин, але зволікає з визнанням нагальної потреби реформувати систему охорони здоров'я], UkraineAlert, Atlantic Council, 9 February 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-signs-vaccine-deal-but-delays-highlight-urgent-need-for-healthcare-reform> (дата звернення 16.04.2021).

⁵³ Mefford, B. (2020), 'Coronavirus crisis exposes Ukraine's healthcare failures' [Коронакриза оприявнює збої в українській системі охорони здоров'я], Atlantic Council, 16 November 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/coronavirus-crisis-exposes-ukraines-healthcare-failures> (дата звернення 09.03.2021).

05 Сільське господарство: протилежний приклад

Попри розмір та вплив основних агрохолдингів України, політично чутливе питання земельної реформи висвітлює низку їхніх слабких місць.

Власність

Сільське господарство – окремий випадок в Україні, оскільки найбільші бізнесові групи, які домінують у таких галузях, як банківська справа, енергетика, металообробка і транспорт, не контролюють цей великий сектор економіки. Землі сільськогосподарського призначення, що використовуються для комерційного землеробства, належать приватним особам на правах пайової власності. Комерційні сільгоспвиробники орендують їх та виступають у формі великих агрохолдингів, середніх та малих фермерських господарств. Сьогодні в аграрному секторі працює близько 50 тисяч юридично зареєстрованих суб'єктів господарювання. За деякими оцінками, на додачу до цього існує 1–4 мільйони незареєстрованих малих ферм, які обробляють від третини до половини орної землі в країні (до 20 млн гектарів).⁵⁴ Останні не отримують ані державних субсидій, ані банківського фінансування.

⁵⁴ Див. коментарі Андрія Дикуну, Голови Всеукраїнської Аграрної Ради, під час круглого столу Chatham House : «Земельна реформа в Україні: чи уряд Зеленського робить все правильно?», 14 травня 2020 року, <https://www.chathamhouse.org/events/all/research-event/virtual-roundtable-land-reform-ukraine-zelenskyys-government-getting-it> (дата звернення 16.05.2021).

Механізми впливу

Небажання декількох урядів поспіль дозволити вільну купівлю-продаж сільськогосподарської землі сприяло розвитку великих агрохолдингів, які контролюють по 50 тисяч гектарів (чи навіть більше) за відсутності законодавчого обмеження на розмір ділянок, які вони можуть орендувати. Деякі змогли отримати договори оренди на десятиліття вперед. Попри те, що агрохолдинги контролюють менше 25% сільськогосподарських угідь в Україні, їхній вплив на законодавство, правила ринку та вартість оренди, а також ціноутворення на товари й обладнання є визначальним. До таких компаній належать «Астарта», Kernel, МХП, Salic (колишня «Мрія») та UkrLandFarming. Зазвичай компанії такого розміру мають міцні зв'язки з регіональною владою, оскільки є важливими роботодавцями та платниками податків.

У секторі, що потерпає від «корпоративних рейдерських захоплень», великі компанії створили власні служби охорони, але нерідко тісно співпрацюють з місцевими правоохоронними органами, щоб захистити свої активи, – а в деяких випадках і щоб збільшити свої земельні володіння, застосовуючи різні тактики витискання інших фермерів з бізнесу.

У секторі, що потерпає від «корпоративних рейдерських захоплень», великі компанії створили власні служби охорони, але нерідко тісно співпрацюють також із місцевими правоохоронними органами, щоб захистити свої активи, – а в деяких випадках і щоб збільшити свої земельні володіння, застосовуючи різні тактики витискання інших фермерів з бізнесу. Вони також мають значний лобістський потенціал на національному рівні. Одним із найвідоміших є приклад Віталія Хомутинніка, акціонера компанії Kernel. У 2018 році він був членом парламентського Комітету з питань податкової та митної політики, який тоді просував законодавство про пільги зі сплати ПДВ для компанії Kernel та інших виробників соняшникової олії.⁵⁵ Засновник компанії Kernel Андрій Веревський був народним депутатом понад 10 років і працював у Комітеті з питань аграрної політики та земельних відносин до 2013 року, коли його позбавили мандату через конфлікт інтересів.

⁵⁵ Kupfer, M. (2018), 'Harvest Of Cash: Big agroholdings use political clout to reap sweet subsidies from Ukraine's taxpayers' [Грошовий урожай: великі агрохолдинги використовують політичний вплив для отримання солодких субсидій від українських платників податків], *Kyiv Post*, 16 November 2018, <https://www.kyivpost.com/business/big-agroholdings-use-political-clout-to-reap-sweet-subsidies-from-ukraines-taxpayers.html> (дата звернення 09.03.2021).

Попри розмір і вплив агрохолдингів, питання земельної реформи кинуло світло на низку їхніх слабких сторін. Це стало ясно після того, як МВФ дав чіткий сигнал, що передумовою для нової програми підтримки стане припинення мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.⁵⁶ До того моменту статус-кво цілком влаштовував великі агрохолдинги. В деяких випадках вони активно виступали проти реформ, іноді залучаючи ЗМІ для мобілізації громадської підтримки. Олексій Мушак, двоюрідний брат Веревського та радник тодішнього прем'єрміністра Олексія Гончарука з питань земельної реформи, був прихильником максимально ліберальної редакції закону, що дозволяла б власність на землю для іноземних гравців. Відповідне положення мало бути сприятливим для великих компаній, як-от Kernel, через особливості їхньої структури власності. Зіткнувшись із масовим опором населення ідеї концентрованої власності на землю, в тому числі з боку іноземних суб'єктів, уряд був змушений відступити. Зрештою він запропонував проєкт закону, вигідніший для невеликих ферм (до 100 га), а не найбільших компаній.

Парламент проголосував за таку редакцію закону без серйозних змін у другому читанні, а Зеленський його підписав. Деякі спостерігачі вважають, що уряд вирішив проігнорувати лобістські зусилля великого бізнесу через чутливість цього питання для громадськості та побоювання, що воно може негативно позначитись на результатах майбутніх місцевих виборів. Інші вказують на ризик того, що деяким великим компаніям вдасться переконати орендодавців, що їм краще здавати землю в оренду, ніж продавати її.⁵⁷

Питання земельної реформи – важливий приклад того, як сильні бізнесові інтереси не змогли перемогти в секторі, де немає найбільших ФПП з їхнім потужним лобістським і медійним потенціалом. І хоч ухвалений закон не настільки ліберальний, як сподівалися деякі реформатори, тиск МВФ та сила громадської думки виявилися для уряду вагомішими, ніж будь-які вигоди, які він міг би дістати, підтримуючи позицію агрохолдингів. Зрештою, ці бізнесгрупи не мають такої влади, як основні ФПП, котрі, володіючи своїми представниками в уряді та парламенті, а також засобами масової інформації, розпоряджаються значно більшими ресурсами для впливу на ухвалення рішень.

⁵⁶ Euronews with Associated Press (2020), 'Ukraine lifts ban on sale of farmland in bid to receive international funds' [Україна скасовує заборону на продаж сільськогосподарської землі заради отримання міжнародної фінансової допомоги], Euronews, 31 March 2020, <https://www.euronews.com/2020/03/31/ukraine-lifts-ban-on-sale-of-farmland-in-bid-to-receive-international-funds> (дата звернення 16.05.2021).

⁵⁷ Інтерв'ю з українськими експертами з питань сільського господарства, березень-квітень 2020 року.

06

Місце медіа в системі

Завдяки власності на основні ЗМІ – та здатності покривати їхні збитки – фінансово-промислові групи «захоплюють» політиків, яким потрібен доступ до ЗМІ для отримання голосів на виборах.

Для найпотужніших зацікавлених у системі сторін вкрай важливий контроль над провідними ЗМІ через їхню здатність впливати на політику. Тому найбільші ФПГ домінують на українському медіаринку: чотири групи володіють 15 загальнонаціональними телеканалами з найчисленнішою аудиторією, а також найпопулярнішими газетами, радіостанціями, регіональними телеканалами й інтернетвиданнями. Це StarLight Media Віктора Пінчука, Media Group Ukraine Ріната Ахметова, 1+1 Media Ігоря Коломойського, Віктора Медведчука⁵⁸ та Ігоря Суркіса, Inter Media Group Дмитра Фірташа, Валерія Хорошковського та Сергія Льовочкіна. Як зазначають автори одного дослідження, разом ці групи охоплюють понад 75% української телевізійної аудиторії.⁵⁹ За останні десять років у цьому секторі не відбулося значного перерозподілу власності; майже не змінилася перша десятка власників найбільших за розміром аудиторії ЗМІ, що свідчить про тривкість системи.

Завдяки власності на основні ЗМІ та здатності покривати їхні збитки – наприклад, у 2012 році «Інтер» втратив 70 млн доларів⁶⁰ – ФПГ «захоплюють» політиків, яким потрібен доступ до ЗМІ, щоби створити привабливий для виборця портрет своєї політичної сили. Такі відносини призводять

⁵⁸ У лютому 2021 року Зеленський наказав закрити три телевізійні канали, що транслювали проросійський контент і, як вважалося, належали Медведчуку.

⁵⁹ Andrusiv, Ustenko, Romanenko and Tyshkevich (2018), *The Future of the Ukrainian Oligarchs* [Майбутнє українських олігархів], р. 53.

⁶⁰ Данькова Н. (2013), «Тернистий шлях телеконсолідації», Detector, 16 September 2013, <https://detector.media/rinok/article/85031/2013-09-16-ternistii-shlyakh-telekonsolidatsii> (дата звернення 09.03.2021).

до неминучої політизації висвітлення інформації у ЗМІ, особливо під час виборчих кампаній, і до створення майданчиків для критики небажаних реформ. Політики на виборних посадах також прагнуть використовувати ЗМІ, щоб утримувати довіру виборців на бажаному рівні.

Оскільки політична реклама, передусім на телебаченні, доволі ефективна, політичні сили зазвичай витрачають на неї значну частину бюджету своїх виборчих кампаній, що сприяє викривленню медіаринку на користь інтересів ФПГ. Наразі немає нормативних обмежень щодо витрат на рекламу під час кампаній. Власники ЗМІ також можуть використовувати підконтрольні медіа для захисту свого бізнесу від конкурентів та політиків, а надто під час виборчих кампаній, коли вони здатні впливати на зміст національних новин.⁶¹

У деяких обласних центрах дочірні компанії великих ФПГ або місцеві бізнесові групи мають частку власності у місцевих ЗМІ та здійснюють вплив на редакційну політику так само, як на національному рівні.

«Суспільне» – суспільний мовник, заснований у 2015 році – поступово, у міру підвищення якості програм, здобуває популярність серед аудиторії тих ЗМІ, що контролюються ФПГ, але не може з ними конкурувати за асортиментом і вартістю медійних продуктів. До того ж «Суспільне» вочевидь потерпає від політичного втручання та недофінансування, що заважає йому ефективно розвиватись. Так само незалежні медіа не в змозі конкурувати з основними ЗМІ за залучення реклами для телевізійних і цифрових платформ. Потужна присутність ФПГ і в секторі цифрових медіа, де вони володіють трьома з 10 найбільших за охопленням аудиторії вебсайтів новин (obozrevatel.com, segodnya.ua та tsn.ua).⁶²

Державне регулювання у сфері медіа залишається відкритим для політичного впливу. Президент і парламент за рівними квотами призначають членів державного регуляторного органу – Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Президент також пропонує кандидатуру голови органу ліцензування, Державного комітету телебачення і радіомовлення, а парламент затверджує його призначення. З початку 2020 року на розгляді в парламенті перебуває проект закону «Про медіа», який на момент написання цього дослідження ще не пройшов перше читання. Його автори – урядовці й народні депутати, пов'язані з медіагрупами, підконтрольними ФПГ. Тому не дивно, що великі компанії зі сфери медіа не виступають проти його положень.

Схоже, зараз ніщо не загрожує домінуванню ФПГ у секторі ЗМІ. Однак із часом їхній контроль над цим сектором може послабитися під дією регуляторних змін, стрімкого поширення цифрових технологій та появи нових каналів і нових моделей медіабізнесу. Наприклад, подальше випрозорювання структури власності та фінансування цифрових медіа, як передбачено проектом закону, може ускладнити використання цифрових медіа в політичних цілях.

⁶¹ Кравець Р. (2019), 'Олігархи у телевізорі. Кого піарять та з ким воюють Ахметов, Коломойський, Медведчук', Українська правда, 18 грудня 2019 року, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/18/7235172> (дата звернення 09.03.2021).

⁶² Інтернет Асоціація України (2019), 'ТОП-100 новинних сайтів суспільно-політичної тематики за червень 2019', <https://inau.ua/news/top-100-novynnyh-saytiv-suspilno-politychnoyi-tematyky-zacherven-2019> (дата звернення 16.05.2021).

07

Висновки

Демонтаж української системи кланового капіталізму вимагатиме поєднання глибоких структурних реформ, рішучих заходів із запобігання та покарання за корупцію, а також активності громадянського суспільства для забезпечення відповідальності політиків, чиновників і власників бізнесу.

З часів Революції гідності *система* як така втратила частину своїх позицій в Україні, проте вона все ще має значну залишкову силу – і здатність розхитати деякі з найважливіших досягнень реформ, проведених після 2014 року. Її чотири підпори забезпечують можливість застосовувати різні механізми в різних поєднаннях і з різною силою для просування своїх інтересів. Зацікавлені у *системі* сторони зазнали найбільшого удару по своїх інтересах у банківському секторі, енергетиці та сфері охорони здоров'я. Проте в усіх трьох галузях небезпека регресу очевидна.

Наразі реформаторські сили не досягли остаточної перемоги у протистоянні з колишніми власниками ПриватБанку, про що свідчать відставка голови НБУ в липні 2020 року та подання до Конституційного Суду щодо законності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Цей фонд відповідає за виведення неплатоспроможних банків з ринку та за продаж їхніх активів. Якщо його створення буде визнано неконституційним, усі результати очищення банківського сектора за роки президентства Порошенка буде поставлено під сумнів.

Затримання колишнього заступника генерального директора ПриватБанку в лютому 2021 року під час спроби виїхати з країни⁶³ може означати, що навколо Ігоря Коломойського та його партнерів стискається коло, зокрема у зв'язку із санкціями проти Коломойського за «масштабну корупцію», що їх

⁶³ Bloomberg (2021), 'Ex-Privatbank CEO Named as Suspect in \$5.5 Billion Fraud Case, 23 February 2021' [Колишньому керівникові ПриватБанку оголошено підозру в шахрайстві на суму 5,5 млрд доларів], <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-23/ex-privatbank-ceo-named-as-suspect-in-5-5-billion-fraud-case> (дата звернення 16.05.2021).

невдовзі по тому запровадила влада США.⁶⁴ Водночас викликає серйозне занепокоєння незалежність національного оператора газотранспортної системи «Магістральні газопроводи України» та нафтогазової компанії «Укрнафта». Існують також побоювання щодо подальшого відкочування реформ у сфері корпоративного управління, особливо з огляду на раптове й незрозуміле звільнення голови правління НАК «Нафтогаз України» Андрія Коболева у квітні 2021 року. Щоб уможливити його звільнення, уряд тимчасово відсторонив наглядову раду компанії, усі члени якої згодом подали у відставку на знак протесту проти цього кричущого прийому.⁶⁵ Не додає оптимізму й ухвалене у травні 2020 року рішення наглядової ради «Укрнафти» скасувати процедуру незалежного відбору нового голови правління. Тривожним нагадуванням про слабкість урядових інституцій та їхню вразливість до маніпуляцій з боку груп вузьких корисливих інтересів стало очевидне намагання великих гравців фармацевтичної галузі позбутися змін у системі закупівель.

Аграрний же сектор, навпаки, є прикладом того, як реформа в особливо чутливій для громадськості сфері за підтримки міжнародних партнерів України здатна обмежити лобістський потенціал великих компаній. До того ж у цьому випадку проведення земельної реформи було однією з вимог МВФ для надання кредитного пакету в розмірі 8 млрд доларів. Утім, важливо пам'ятати, що в аграрному секторі немає найбільших ФПГ з їхньою здатністю до лобіювання своїх інтересів.

Тим часом критичним чинником злиття бізнесових і політичних інтересів залишається панування найбільших ФПГ у засобах масової інформації. Наприклад, Зеленський не міг би стати кандидатом у президенти, якби канал «1+1» Коломойського не транслявав його серіал «Слуга народу». Водночас для збереження популярності й авторитету президенту й уряду необхідне сприятливе висвітлення їхньої діяльності у ЗМІ.

Реформа судової системи та правоохоронних органів відбувається зі значними труднощами.

Зі значними труднощами відбувається й реформа судової системи та правоохоронних органів, частково через внутрішній спротив і слабку інституційну спроможність, але переважно через зацікавленість *системи* у збереженні статус-кво.

⁶⁴ U.S. Department of State (2021), 'Public Designation of Oligarch and Former Ukrainian Public Official Ihor Kolomoyskyi Due to Involvement in Significant Corruption'[Внесення до санкційного списку олігарха та колишнього посадовця Ігоря Коломойського через участь у масштабній корупції], Press Statement, 5 March 2021, <https://www.state.gov/public-designation-of-oligarch-and-former-ukrainian-public-official-ihor-kolomoyskyi-due-to-involvement-in-significant-corruption> (дата звернення 16.05.2021).

⁶⁵ RFE/RL (2021), Ukraine's Naftogaz Supervisory Board Resigns After CEO's Controversial Dismissal [В Україні Наглядова рада Нафтогазу подає у відставку після суперечливого звільнення Голови правління], 1 May 2021, <https://www.rferl.org/a/ukraine-naftogaz-board-resigns-ceo-kobolyev-fired-imf/31233162.html> (дата звернення 16.05.2021).

Починаючи з 2014 року Україна впевнено демонструє, що вона має активне та дієздатне громадянське суспільство і що її населення поважає демократичні цінності. Як зазначено у доповіді «Україна у Світовому дослідженні цінностей 2020», сьогодні більше громадян хочуть відігравати помітнішу роль в ухваленні важливих урядових рішень, ніж це було у 2011 році.⁶⁶ Водночас велика частка населення вважає органи державної влади (72,2 %) та надавачів державних послуг (67,1 %) корумпованими,⁶⁷ що вказує на живучість і стійкість *системи*. Важливо, що перед виборцями все ще постає принципове питання: чому їхні лідери керують країною на користь вузького кола осіб, а не всіх громадян. Дотепер громадянське суспільство зосереджувалося більше на розв'язанні створених *системою* проблем та на обмеженні її потенціалу в певних сферах життя, ніж на цілковитому демонтажі *системи*. Проте певні групи громадянського суспільства вже починають ширше дивитися на проблему. Низький рівень життя, неякісні державні послуги та незмінно високий рівень побутової корупції – проблеми, значною мірою породжені загальною моделлю врядування й незавершеністю реформ. Успіх Зеленського на виборах 2019 року та майже одночасне обрання багатьох народних депутатів, які увійшли до парламенту вперше, свідчить про те, що більшість суспільства щиро прагне змін. Однак втіленню цих прагнень заважає відсутність справжніх політичних партій, укорінених у суспільстві й налаштованих на глибокі реформи.

З часів Революції гідності Україна отримує безпрецедентну увагу і сприяння з боку західних союзників. ЄС та інші великі донори, а також міжнародні фінансові установи (зокрема МВФ, Світовий банк та Європейський банк реконструкції та розвитку) допомогли розпочати важливі структурні реформи і водночас висунули певні умови для надання підтримки. ЄС задіяв низку інструментів, які він успішно використав у країнах Центральної Європи, для підсилення належного врядування та верховенства права у межах загального процесу політичної асоціації та «наближення законодавства», передбачених Угодою про асоціацію, підписаною між ЄС та Україною в 2014 році. Повільний поступ у виконанні угоди⁶⁸ частково пояснюється слабкістю держави; втім, імовірно, є й інші причини. Зусилля, спрямовані на вдосконалення нормативно-правових актів та їх належне впровадження через розширення можливостей регуляторних органів подекуди не досягли бажаних результатів, оскільки основні гравці *системи* не бачать у них користі для себе і перешкоджають змінам, використовуючи свій вплив на процеси законотворення й ухвалення урядових рішень. Наприклад, попри підтримувану ЄС та іншими донорами тривалу роботу з підвищення

⁶⁶ Ukrainian Centre for European Policy (2020), *Ukraine in World Values Survey 2020: Resume of the Analytical Report* [Україна у Світовому дослідженні цінностей 2020: Резюме аналітичної доповіді], Kyiv: Ukrainian Centre for European Policy, p. 46, http://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/WVS-UA_2020_report_ENG_WEB.pdf (дата звернення 09.03.2021).

⁶⁷ Там само, С. 33.

⁶⁸ Європейська правда (2020), 'В 2019 году Украина выполнила лишь 37% задач по Соглашению об ассоциации', 2 березня 2020 року, <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2020/03/3/7107037> (дата звернення 09.03.2021).

вимогливості й дієвості Антимонопольного комітету (АМКУ), він все ще не здатен належно забезпечувати дотримання правил конкуренції⁶⁹ та потребує подальших реформ, зокрема посилення гарантій його незалежності.

Виглядає на те, що навесні 2020 року Зеленський став на бік *системи*, коли критикував «велику» кількість іноземців у наглядових радах державних компаній⁷⁰ та наполягав на звільненні голови АМКУ. Деякі спостерігачі припускали, що за спробами згортання реформ у галузі корпоративного управління в державних компаніях стоїть альянс сил, пов'язаних із Коломойським, Медведчуком та експрем'єркою Тимошенко.⁷¹ У жовтні 2020 року американський бізнесмен Амос Гохштейн покинув наглядову раду «Нафтогазу», заявивши про «саботаж» реформи корпоративного управління з боку уряду й «олігархів», що прагнуть власного збагачення.⁷² Незадовго до того шанований шведський економіст і експерт з питань Східної Європи Андерс Аслунд також подав у відставку з посади члена наглядової ради «Укрзалізниці». Він зазначив, що склалися неприйнятні умови для роботи членів наглядової ради та що Зеленський і його гамірні депутати не вірять у належне корпоративне управління.⁷³

Однак у червні 2021 року, після лютого накладення санкцій на активи Медведчука та взяття його під домашній арешт за низкою звинувачень, включаючи державну зраду, Зеленський узяв на себе сміливість внести до парламенту законопроект, спрямований на зменшення впливу великого бізнесу на політику й економіку. Він навіть погрожував провести референдум з цього питання, якщо парламент не підтримає новий закон.⁷⁴

Подолання *системи* не обмежується примушуванням найбагатших бізнесменів декларувати свої активи та розкривати контакти з посадовими особами, як передбачено законопроектом.⁷⁵ Система позбавила Україну професійної досвідченої влади, а це послаблює державу. Великі ФПГ винаймають і утримують більшість найталановитіших фахівців у країні, використовуючи їхню працю, щоби змусити державні установи працювати

69 Лисенко І. (2020), 'Реформа АМКУ: чи запрацюють конкурентні ринки', Аптека онлайн, 20 січня 2020 року, <https://www.apteka.ua/article/529782> (дата звернення 09.03.2021).

70 Офіційний вебсайт Президента України (2020), 'Виступ Президента України Володимира Зеленського на позачерговому засіданні Верховної Ради', 4 березня 2020 року, <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-na-pozacher-60017> (дата звернення 09.03.2021).

71 Шевченко П., Ильин А. (2020), 'Коломойский, Медведчук или Зеленский? Как иностранцев выталкивают из набсоветов госкомпаний и банков в Украине', НВ Бізнес, 2 липня 2020 року, <https://nv.ua/biz/economics/korporativnaya-reforma-v-ukraine-chto-eto-i-kto-ee-hochet-ostanovit-novosti-ukrainy-50096323.html> (дата звернення 09.03.2021).

72 Hochstein, A. (2020), 'Naftogaz faces increasing sabotage from corrupt forces' [Нафтогаз стикається з дедалі сильнішими спробами саботажу з боку корупційних сил], Kyiv Post, 12 October 2020, <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/amos-hochstein-why-im-leaving-the-supervisory-board-of-naftogaz.html> (дата звернення 09.03.2021).

73 Aslund, A. (2020), 'This is no way to run a railway' [Так не керують залізницею], Kyiv Post, 26 September 2020, <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/anders-aslund-this-is-no-way-to-run-a-railway.html> (дата звернення 09.03.2021).

74 President of Ukraine (2021), 'Volodymyr Zelenskyy: If I do not have the support of the parliament in the adoption of the law on oligarchs, I will turn to society' [Володимир Зеленський: Якщо в мене не буде підтримки парламенту в ухваленні закону про олігархів, звернусь по підтримку до суспільства], 7 June 2021, <https://www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-yaksho-v-mene-ne-bude-pidtrimki-parlamenti-68869> (дата звернення 11.06.2021).

75 Minakov, M., 'Fighting Oligarchy or the Oligarchs?' [Боротися з олігархією чи олігархами?], Blog Post, Wilson Center, 10 June 2021, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/fighting-oligarchy-or-oligarchs> (дата звернення 11.06.2021).

на себе. Виправлення такого дисбалансу, ймовірно, забере багато років. ЄС докладає значних зусиль, сприяючи реформі державного управління, проте реалізація відповідних довгострокових програм також вимагає часу.

Скромні результати дала дотепер і допомога західних донорів у забезпеченні верховенства права й упровадженні антикорупційних ініціатив. Ідеться про такі заходи, як зміцнення регуляторних органів, судова реформа, створення нових органів слідства та прокуратури, а також встановлення безпрецедентних вимог до прозорості активів, якими володіють державні службовці. Досвід перехідного періоду в країнах Центральної Європи показав, що перетворення в таких сферах зазвичай наражаються на жорсткий опір і вимагають значних і тривалих зусиль. Втім, Україна має яскраві приклади успішної боротьби з корупцією, включаючи очищення «Нафтогазу» та реформи адміністративних послуг, банківського сектора, патрульної поліції, системи закупівель і оподаткування. Децентралізація також відкрила громадянам нові можливості для забезпечення підзвітності місцевої влади за використання державних ресурсів.⁷⁶

Визнаючи важливість відповідальності за корупційні злочини на найвищому рівні та прагнучи сприяти верховенству права, міжнародні партнери України зробили особливий акцент на створенні нових антикорупційних органів, а саме: Національного антикорупційного бюро (НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Вищого антикорупційного суду. За відсутності належної роботи судової системи діяльність НАБУ та САП не була достатньо ефективною, а НАБУ зазнало посиленого політичного тиску з боку гравців *системи*, стривожених його розслідуваннями. Паралельно запроваджувана судова реформа наразилася на спротив зсередини самої судової системи.

Будучи маленьким «острівцем», оточеним ворожими інтересами *системи*, антикорупційна інфраструктура, створена після 2014 року, ймовірно, і надалі потерпатиме від спроб обмежити її ефективність.

Також є ризик того, що певні сили спробують використати антикорупційні органи для політично вмотивованих розслідувань і атак на конкурентів. Необхідно, щоби міжнародні партнери України уважно стежили за розвитком подій та при потребі ставали на захист незалежності цих установ. Країна має гіркий досвід політизованого правосуддя за часів Януковича, а спроби опонентів Порошенка змусити прокуратуру до відкриття проти нього численних кримінальних справ означає, що цей ризик реальний. Тож на нинішньому етапі реформ, коли верховенство права слабке, а Україна ще має запровадити надійні засоби стримування і протидії, щоб забезпечити об'єктивну і вільну від зловживань роботу органів слідства й прокуратури, залишається актуальним нагляд з боку міжнародних партнерів.

⁷⁶ Lough, J. and Dubrovskiy, V. (2018), *Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?* [Чи працюють антикорупційні реформи в Україні?].

Система зберегла здатність боротись із заходами, покликаними вдосконалити діяльність правоохоронних органів і звільнити суди від зовнішнього втручання, позаяк проведені в інших сферах реформи не змогли похитнути її основ.

Інтереси *системи* найбільше постраждали від тих реформ, котрі ліквідували основні схеми виведення державних коштів. У випадку з банківським та газовим секторами це було питанням національної безпеки. Ситуація в галузі охорони здоров'я виявилась іншою: там рішуча команда реформаторів з Міністерства охорони здоров'я успішно протистояла інтересам фармацевтичного бізнесу за підтримки прем'єрміністра Володимира Гройсмана, а також західних урядів і міжнародних організацій, які взяли на себе закупівлю ліків та забезпечили величезну економію грошей. Власникам фармкомпаній і дистриб'юторам тоді забракло інституційної потуги, щоб перешкодити цим крокам.

Функціонування електронної платформи державних закупівель «Prozorro», розробленої громадянським суспільством та реформаторами в уряді спільно з бізнесом, допомогло закрити усталені корупційні схеми, поширені в часи Януковича. Каральні заходи також необхідні для стримування корупції – вони мають супроводжувати обмеження простору для корупційних діянь, проте не повинні підміняти собою інші кроки, спрямовані на зменшення впливу *системи*.

Виходить зачароване коло: найбільші ФПГ прямо зацікавлені у збереженні можливостей отримувати ренту та обмежувати конкуренцію, оскільки більшість із них не мають іншої моделі бізнесу.

Виходить зачароване коло: найбільші ФПГ прямо зацікавлені у збереженні можливостей отримувати ренту та обмежувати конкуренцію, оскільки більшість із них не мають іншої моделі бізнесу. Для цього їм необхідно утримувати політичні зв'язки і контроль над засобами масової інформації, щоби формувати політичний порядок денний і впливати на реалізацію урядової політики. Зі свого боку чимало політиків та вищих посадовців

зацікавлені й надалі отримувати зиск як пособники ФПГ. Іще численніші чиновники під ними мають потужні стимули зберігати бюрократичні механізми, які підтримують функціонування *системи*, заробляючи на корупції, яку вона породжує. Відповідно, і ті, хто прагне отримати ренту, і ті, хто їм у цьому пособляє, прагнуть обмежити свою відповідальність перед законом. Це неминує призводити до серйозного гальмування судової реформи та надійних судів.

Що можуть зробити міжнародні партнери України?

Поживу для роздумів про те, що може обмежити владу *системи* в Україні, дають успішні приклади інших країн, які спробували провести докорінну реформу державного управління. Так, заслуговує на увагу вдалий досвід Південної Кореї у зменшенні впливу її чеболів та виняткові досягнення Чилі, що стала однією з найменш корумпованих країн Латинської Америки. Цікаві приклади можна знайти й ближче до України – у Болгарії, Греції та Румунії.

Універсальної моделі переходу від «устрою з обмеженим доступом», де нормою є прагнення отримати ренту, до політично й економічно конкурентного «устрою з відкритим доступом», де пріоритет мають потреби суспільства,⁷⁷ немає. Кожна країна особлива, і подекуди прогрес може бути побічним продуктом інших змін, а не прямим наслідком заходів, здійснених у ході реформ. Наприклад, з часом антимонопольне законодавство може стати основою для створення конкурентного економічного середовища, але саме по собі воно не розв'яже ширшої проблеми існування *системи*, особливо в умовах відсутності в Україні незалежних судів та інших інституцій, здатних забезпечити дотримання нових правил. Розв'язання проблеми в цілому вимагатиме поєднання глибоких структурних реформ, рішучого запобігання та покарання за корупцію, а також активності громадянського суспільства для забезпечення відповідальності політиків, чиновників і власників бізнесу.

Для принципового зменшення впливу *системи* необхідно змінити базу для прийняття рішень основними гравцями. Потрібно, щоби прагнення одержати неправомірний зиск наражалось на більші складнощі, несло більші загрози і менші вигоди, ніж збагачення завдяки заснуванню керованого фахівцями, прозорого бізнесу, який залучає інвестиції та створює робочі місця. Тоді економічне зростання призведе до появи нових гравців і розширення прошарку власників активів. У міру того, як пошук ренти ставатиме складнішим і менш привабливим, посилюватиметься політична конкуренція завдяки диверсифікації потенційних прихильників. Ефективніші правила використання ЗМІ для передвиборної агітації та розвиток незалежного суспільного мовника, забезпеченого достатніми ресурсами, можуть сприяти цьому процесу, як і подальше вдосконалення регулювання та контролю за фінансуванням виборчих кампаній.

Із поступовим виходом з економічної кризи, спричиненої пандемією COVID-19, якісь інтереси *системи* можуть посилитись, а якісь – навпаки послабитись. Деякі ФПГ можуть отримати від уряду винагороду за підтримку, тоді як інші – втратити позиції через вимоги МВФ щодо чергового кредитного траншу.

⁷⁷ Mungiu-Pippidi, A. and Johnston, M. (2017), *Transitions to Good Governance* [Перехід до належного врядування], Edward Elgar Publishing, p. 252.

Примітно, що в період «жорсткого карантину» з березня до травня 2020 року великі компанії продовжували працювати, а малий і середній бізнес працювати не міг. ФПГ, їхні партнери та працівники опинились у привілейованому становищі.

Приватизація державних підприємств і вдосконалення корпоративного управління в решті компаній зменшують можливості для традиційного пошуку ренти і змушують деякі ФПГ переглядати свої моделі бізнесу. Однак для цього процес приватизації має бути справді конкурентним, а не сприятливим для змов та інсайдерських угод, які спостерігались у минулому. Закон, ухвалений у березні 2018 року, передбачає можливість застосування норм англійського права до масштабних приватизаційних угод.⁷⁸ Такий розвиток подій видається обнадійливим з огляду на те, що досі не вдалося покращити судочинство в українських господарських судах.

Міжнародні партнери України повинні розрізняти косметичну та ґрунтовну реформу судової системи.

Судова реформа – тривалий процес, який вимагає невтомної підтримки з боку міжнародних партнерів України. При цьому вони мають усвідомлювати всі складності й виклики застосування принципів Ради Європи у місцевих умовах. Спроба діяти у відповідності до принципу незалежності судової влади й уповноважити нереформовану Вищу раду правосуддя керувати процесом реформ дала очікувано мізерні результати. Міжнародній спільноті слід і надалі підтримувати громадянське суспільство та журналістів-розслідувачів, оскільки вони відіграють важливу роль у моніторингу реформ – наприклад, викриваючи випадки неправомірного призначення суддів та привертаючи увагу до дисциплінарних проваджень у справах про зловживання службовим становищем. Міжнародні партнери повинні розрізняти косметичну та справжню, ґрунтовну реформу судової системи. Нагадуванням про стан судової системи має бути той факт, що захист Коломойського від позовів державного ПриватБанку виглядає набагато слабше в іноземних юрисдикціях, аніж в Україні. Тож міжнародним партнерам слід обумовити надання фінансової та іншої підтримки здійсненню реальної судової реформи. Жорсткі вимоги МВФ і ЄС уможливили створення нової антикорупційної інфраструктури; вони мали б також спонукати владу провести глибоку судову реформу. В наступні два роки Україні, ймовірно, знадобиться серйозна фінансова допомога для обслуговування зовнішнього боргу та подолання економічних наслідків кризи COVID-19 і скорочення іноземних інвестицій.

⁷⁸ CMS Law-Now (2018), 'Ukraine: New Privatisation Law Came into Force' [Україна: набув чинності новий закон про приватизацію], 28 March 2018, <https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2018/03/ukraine-new-privatisation-law-came-into-force> (дата звернення 16.05.2021).

Найпотужніше знаряддя для боротьби з *системою* – це більшість українського суспільства, яка не отримує користі ні від самої *системи*, ні від збереження статус-кво. Наполегливі заклики громадськості покласти край різним способам отримання ренти чинитимуть тиск на ФПП та їхніх пособників у парламенті й уряді. Важливу роль у цьому процесі може відіграти альянс політиків-реформаторів, діячів бізнесу та громадянського суспільства, проте лише за умови відповідної підтримки з боку міжнародних партнерів України. Демонтаж *системи* та її заміна на надійні компетентні інституції буде тривалим і, ймовірно, нелінійним процесом через політичні баталії, що їх доведеться попутно вести, та через необхідність повернути на свій бік прогресивну частину еліти, яка усвідомлює необхідність бачити ширші горизонти, ніж збереження статус-кво. Щоб активізувати цей процес, громадянське суспільство мусить розбудовувати свій потенціал і виходити за межі найбільших міст, а громадяни мають отримати кращий доступ до збалансованої інформації через незалежні ЗМІ.

Насамкінець західним країнам слід бути набагато наполегливішими у розслідуванні підозрілих випадків відмивання грошей одержувачами ренти і корупціонерами з України. Існують численні докази, що хабарники використовують банки у країнах ЄС та Великій Британії для купівлі нерухомості, навчання дітей і захисту активів у юрисдикціях, де панує верховенство права. На декому з цих осіб лежить особиста відповідальність за слабкість українських інституцій та створення проблем для національної безпеки. Хронічна нездатність подолати цю практику не лише підживлюватиме *систему*, а й породжуватиме дедалі гучніші звинувачення у подвійних стандартах Заходу та псуватиме імідж ЄС в Україні як спільноти правових держав, щиро відданих відстоюванню демократичних цінностей і підтримці реформ у країні.

Про автора

Джон Лаф – науковий співробітник Програми дослідження Росії та Євразії у Chatham House. Він розпочав кар’єру на посаді аналітика у Дослідницькому центрі радянських студій (пізніше перейменованого на Дослідницький центр вивчення конфліктів), де спеціалізувався на питаннях радянської/російської безпекової політики. Джон пропрацював шість років у НАТО і був першим представником Альянсу, базованим у Москві (1995–1998). Він набув безпосереднього досвіду та знань про функціонування російської нафтогазової промисловості завдяки роботі в ТНК-ВР на посаді менеджера міжнародного відділу (2003–2008). З 2008 до 2016 року він керував практикою Росії та СНД у BGR Gabara, консалтинговій компанії з питань стратегії та зв’язків з громадськістю. Крім роботи в Chatham House, Джон працює консультантом у стратегічній консалтинговій фірмі Highgate.

Подяка

Автор вдячний українським експертам і посадовцям, як чинним, так і колишнім, що поділилися з ним своїми знаннями, а також колегам із Chatham House Анні Корбут і Орісі Луцевич за їхню неоціненну допомогу. Олексій Крименюк показав себе як видатний науковий співробітник і зробив вагомий внесок у цей проект. Декілька посадовців з Великої Британії та ЄС, серед яких Ека Ткешелашвілі, додали мудрості та розуміння, що значно допомогло в ході дослідження. Нарешті, рецензенти й редакційна група Chatham House, зокрема Джо Магер, доклалися до суттєвого покращення тексту доповіді.

Усі права застережені. Цю публікацію чи будь-яку її частину не може бути відтворено чи передано в жодній формі або жодними засобами, електронними чи механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-яку систему зберігання чи пошуку інформації, без попереднього письмового дозволу правовласника. Прохання направляти всі запити до видавців.

Chatham House не висловлює власної думки. Всі погляди, виражені в цій публікації, є виключною відповідальністю автора(ів).

Авторське право © Королівський інститут міжнародних відносин, 2021 рік

Зображення на обкладинці: Володимир Зеленський прямує до Верховної Ради України для складання присяги Президента України, 20 травня 2019 року.

Фото надано: Офіс Президента України.

Ліцензовано відповідно до умов Зазначення авторства (Creative Commons Attribution 4.0 International).

ISBN 978 1 78413 475 4

Це видання надруковано на папері, сертифікованому Лісовою попечительською радою.
designbysoapbox.com



Незалежне мислення з 1920 року



The Royal Institute of International Affairs
Chatham House

10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T +44 (0)20 7957 5700

contact@chathamhouse.org | chathamhouse.org

Номер реєстрації благодійної організації: 208223