



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 8

Специальная секция РАПН

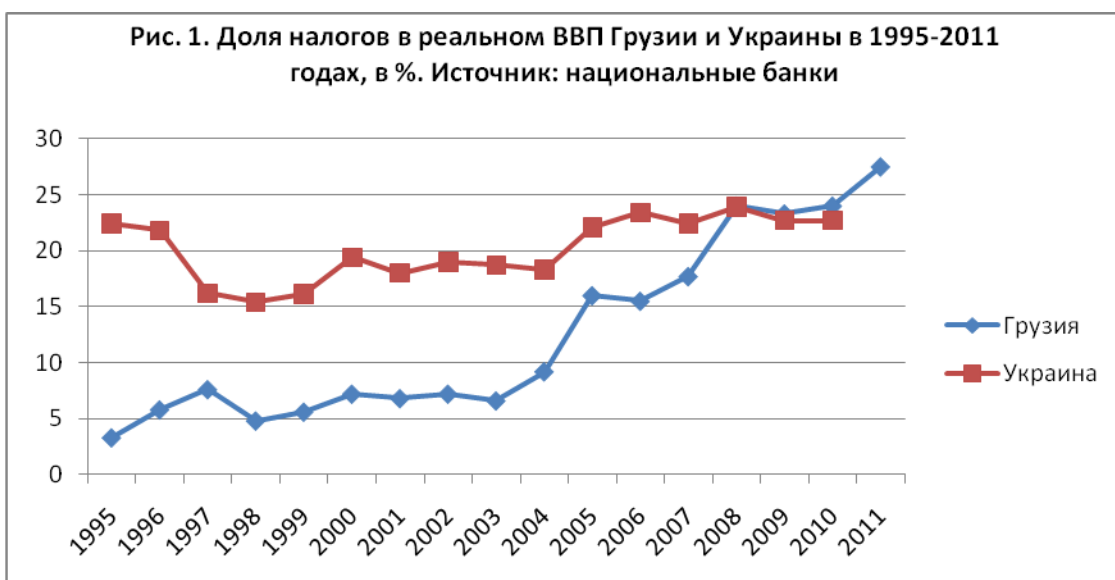
Токарев Алексей Александрович, к.полит.н., ведущий эксперт управления научной политики МГИМО (У) МИД России

Специфика производства общественных благ на Украине и в Грузии в 1991-2012 годах

Производство общественных благ, т.е. услуг, не предназначенных для целевой аудитории и оплачиваемых всем обществом целиком (посредством уплаты налогов) – один из основных признаков государства. Во-первых, они характеризуют статусность государства (statehood), позволяя отличать его от иных крупных субъектов политики: ТНК, глобальных НПО, наднациональных организаций, которые зачастую конкурируют с государством в сфере производства общественных благ (прежде всего, медицинских, образовательных и менеджерских услуг). Законы и оборону «производит» *только* государство. *Преимущественно* государство «производит» общественную безопасность¹. Во-вторых, размер и качество общественных благ позволяют напрямую судить о степени государственной состоятельности. Её эволюцию можно проследить при помощи анализа процесса производства общественных благ и верифицировать через измерение отдельных финансово-экономических показателей (доли налогов в доходах бюджета, ВНД на душу населения, структуры расходов бюджета относительно ВВП), а также посредством исследования отдельных институтов (эффективности государственных реформ, управленческой способности госаппарата, качественных характеристик армейских и полицейских сил).

За прошедшие 16 лет процесс сбора налогов на Украине был более стабилен, но в Грузии наблюдается положительная динамика.

¹ Например, в России крупнейшие компании имеют специальные военизированные подразделения для охраны ведомственных объектов (Газпром, РЖД, Роснефть, Росатом).

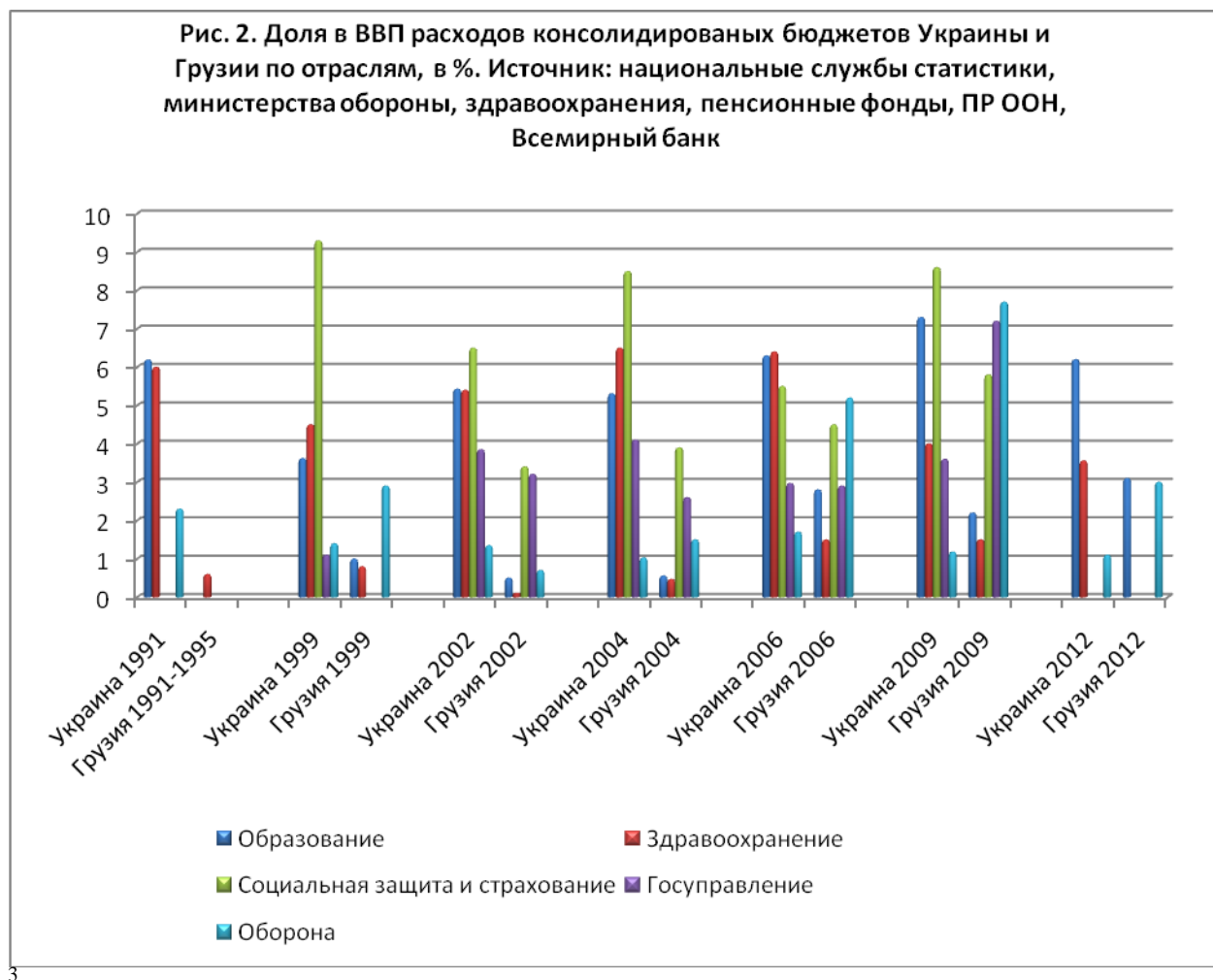


Разница за весь рассматриваемый период между экстремумами: на Украине – 8,5 % (15,4-23,9 %), в Грузии – 24,2 % (3,3-27,5 %), разница между показателями первого и последнего пунктов рассматриваемого периода на Украине составляет 0,3 %, а в Грузии дублирует разницу экстремумов (24,2 %) (см. рис. 1). Это означает, что Украина практически не «выросла» по рассматриваемым показателям, тогда как для Грузии последние 10 лет были периодом интенсивного развития.

В части производства общественных благ Грузия в 90-е годы значительно уступала Украине. Распад СССР оказался для грузинской экономики катастрофическим событием. Падение её ВВП на 72,5 % (1994 год) по отношению к 1991 году было наибольшим среди всех постсоветских государств. Тогда же начавшаяся украинская рецессия продолжалась вплоть до

² Main Macroeconomic Aggregates // Annual Report of the National Bank of Georgia 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/annualreport/2003/nbg7.2annualreport1998eng.pdf> (дата обращения: 6.04.2012); Main Macroeconomic Aggregates // Annual Report of the National Bank of Georgia 2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/annualreport/2003/nbg7.2annualreport2003eng.pdf> (дата обращения: 6.04.2012); Main Macroeconomic Aggregates // Annual Report of the National Bank of Georgia 2008 [Электронный ресурс]. URL: http://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/annualreport/2008/annual_report_2008_eng.pdf (дата обращения: 6.04.2012); INFLATION REPORT of the National Bank of Georgia Q1 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/inflationreport/2011/axali_lquarter_eng_inflacia.pdf (дата обращения: 6.04.2012); INFLATION REPORT of the National Bank of Georgia Q2 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nbg.gov.ge/uploads/inflationreport/inflationreporteng2Q131011.pdf> (дата обращения: 6.04.2012); ЗАКОН УКРАЇНИ Про Державний бюджет України на 1995 рік [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950126.html (дата обращения: 6.04.2012); ЗАКОН УКРАЇНИ Про Державний бюджет України на 1996 рік [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960096.html (дата обращения: 6.04.2012); ЗАКОН УКРАЇНИ Про Державний бюджет України на 1997 рік [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970404.html (дата обращения: 6.04.2012); ЗАКОН УКРАЇНИ Про Державний бюджет України на 1998 рік [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970796.html (дата обращения: 6.04.2012); ЗАКОН УКРАЇНИ Про Державний бюджет України на 1999 рік [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T980378.html (дата обращения: 6.04.2012); ЗАКОН УКРАЇНИ Про Державний бюджет України на 2000 рік [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001458.html (дата обращения: 6.04.2012); FULFILLMENT OF THE CONSOLIDATED BUDGET OF UKRAINE // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2001 [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 6.04.2012); Indicators of the Fulfillment of the Consolidated Budget of Ukraine in 2002 // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2002 [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 6.04.2012); IMPLEMENTATION OF THE CONSOLIDATED BUDGET OF UKRAINE // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2004 [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 6.04.2012); PERFORMANCE OF CONSOLIDATED BUDGET OF UKRAINE // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2006 [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 6.04.2012); Table 8. FULFILLMENT OF THE CONSOLIDATED BUDGET OF UKRAINE // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2008 [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 6.04.2012); Table 5. Fulfillment of the Consolidated Budget of Ukraine // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2010 [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 6.04.2012)..

1999 года (максимальное падение ВВП наблюдалось в 1994 году – 23 % по отношению к предыдущему году, 54,7 % - к 1991 году).



³ Наиболее полные данные по госрасходам на образование и здравоохранение в процентном соотношении к ВВП представлены в индексах ПРООН, которая, в свою очередь, пользуется докладами Всемирного банка. Public expenditure on education (% of GDP) // <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/38006.html> и Expenditure on health, public (% of GDP) // <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/53906.html>. Однако, зачастую эти данные не соответствуют данным национальных банков Грузии и Украины ни по абсолютным, ни по относительным показателям. В данной диаграмме мы использовали информацию из открытых источников национальных банков, государственных статистических служб, которые оказались наиболее релевантны друг другу: Table 8. FULFILLMENT OF THE CONSOLIDATED BUDGET OF UKRAINE // Annual Report of the National Bank of Ukraine 2008; В проекте бюджета-2012 на образование в Украине заложено 6,2% от ВВП - почти 93 млрд грн, - Табачник // <http://www.rbc.ua/rus/newslineshow/v-proekte-byudzheta-2012-na-obrazovanie-v-ukraine-zalozheno-15102011125100>; Основные показатели развития образовательной сферы Украины* // <http://www.ineko.com/articles/215>; Таблица 3.1. Динамика расходов на здравоохранение в 1999–2008 гг. // http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/152849/e94973R.pdf; Оборонный бюджет Украины на 2012 г составил 1,1% ВВП // <http://www.ua.rian.ru/economy/20120124/78971324.html>; За 2003-2010 гг. расходы на оборону стран на постсоветском пространстве составили \$284,367 млрд – российские эксперты // <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=36772>; Бадрак В. Профессионализация украинской армии под угрозой // http://zn.ua/POLITICS/professionalizatsiya_ukrainskoy_armii_pod_ugrozoj-24560.html; Угроза НАТО. Грузия увеличит расходы на оборону // <http://vz.ru/news/2011/11/24/541218.html>; Оборона важнее пенсий. В нестабильных странах СНГ расходы на армию опережают рост ВВП // http://www.ng.ru/cis/2008-01-23/9_army.html; Грузия обошла страны СНГ в гонке вооружений // <http://www.newsru.com/world/17mar2010/army.html>; Экономика Украины 1999-2008: потерянное десятилетие // http://perevodika.ru/articles/10180.html?sphrase_id=51441; Олейников А.А. Развитие мирового и украинского рынков образовательных услуг: тенденции и прогнозы на 2009 г. // <http://www.ineko.com/articles/215>; Мухин В. Милитаризация постсоветского пространства // <http://nindo.ru/index.php/joomla-license/2011-10-22-07-52-23/2011-11-03-16-41-11>; Таблица 4. Расходы государственного бюджета и чистое кредитование (2003—2009 гг.), млн.

Государственные институты в 90-е годы в Грузии фактически самоустранились от процесса производства общественных благ (см. рис. 2). В частности, расходы на здравоохранение составляли 0,5-1 % (1999-2002: самый низкий показатель в Европейском регионе ВОЗ), образование – 0,6-0,8 % (1991-1999) от ВВП. В то же время на Украине было возможным сохранять показатели по образованию и здравоохранению в 3,62-5,43 (1999-2002) и 4,5-5,4 (1999-2002) % от ВВП соответственно.

При анализе процесса производства общественных благ неизбежно выделяются четыре тенденции: милитаризация и бюрократизация Грузии, демилитаризация и «социализация» Украины. В течение двух десятилетий существования независимой Грузии расходы на здравоохранение и образование были стабильно низкими, на социальное обеспечение и госаппарат – стабильно высокими, на оборону – растущими (резко – после «революции роз»). После прихода к власти М.Н. Саакашвили, процент расходов на оборону от ВВП превышал аналогичные показатели в образовании и здравоохранении в 2004 году в 3 раза, в 2006 – в 2 и 3,5 раза соответственно, в 2009 – в 3,5 и 5 раз. На протяжении всей второй половины 2000-х годов Грузия была лидером СНГ по военным расходам по относительному значению⁴.

Дополнительным стимулом милитаризации Грузии служили западные финансовые и человеческие ресурсы. США и НАТО, начиная с 2002 года, особенно активизировавшись после августовской войны 2008 года, поставляли в Грузию военно-гуманитарную помощь, собственных инструкторов и вооружения. Военные грузинские расходы 2009 году составили 40 % от всех расходов государства на оборону и безопасность⁵.

Отличительной чертой в целом крайне низкорасходного бюджета Грузии была весомая доля расходов на госаппарат (3,21 % от ВВП), до 2006 года превышавшая долю средств на оборону, а в 2009 – расходы на образование и медицину вместе взятые. Гигантские расходы на госаппарат (7,2 % от ВВП в 2009 году) обусловлены кардинальными реформами, которые начал проводить Михаил Саакашвили после победы «революции роз».

Поддерживаемому Западом грузинскому правительству в 2004-2006 годах удавалось привлекать в экономику до 25 % ВВП 2004 года средств иностранной помощи. В середине 2000-х годов Грузия начала выгодно использовать свою территорию, конвертировав геополитическое положение в доходы от транзита углеводородов по построенным магистральным трубопроводам, связавшим Турцию и каспийских экспортёров (нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан открыт в 2005 году, «Южнокавказский газопровод» Баку-Тбилиси-Эрзурум – в 2007 году, ещё в 1999 году был открыт нефтепровод Баку-Супса).

Напротив, на Украине, начиная с распада СССР, наблюдается демилитаризация. От 2,3 % расходов на оборону от ВВП в 1991 году данный показатель плавно опустился на прогнозный уровень в 1,1 % в 2012 году. Значимый всплеск (1,7 % в 2006 году) наблюдался в середине президентства Виктора Ющенко, провозгласившего вступление в НАТО в качестве одного из основных трендов внешней политики и изменения стандартов внутренней. После официального отказа вступить в НАТО доля оборонных расходов вернулась на обыкновенный для Украины уровень в районе 1 % от ВВП.

Параллельно демилитаризации шла экстенсивная «социализация» украинского государства, предполагавшей увеличение расходов на социальные нужды, что очевидно не

лари // Силагадзэ А. современные финансовые и монетарные тенденции в Грузии. URL: http://www.ca-c.org/c-g/2010/journal_rus/c-g-1-2/06.shtml (дата обращения: 1.02.2012).

⁴ За 2003-2010 гг. расходы на оборону стран на постсоветском пространстве составили \$284,367 млрд – российские эксперты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=36772> (дата обращения: 2.02.2012); Мухин В. Милитаризация постсоветского пространства [Электронный ресурс]. URL: <http://nindo.ru/index.php/joomla-license/2011-10-22-07-52-23/2011-11-03-16-41-11> (дата обращения: 2.02.2012).

⁵ Григорьев Г., Кондратьев С., Салихов М. Трудный выход из трансформационного кризиса (случай Грузии) // Вопросы экономики, № 10, 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sigma-econ.ru/.files/4217/grigoryev10-08.pdf> (дата обращения: 6.04.2012).

соответствовало темпам роста ВВП. Украинская «социализация» составляла крайне высокие 8-9 % ВВП (см. рис. 2) – особенно с учётом 3-7 % на образование и 4-6 % на здравоохранение. Чрезвычайная обремененность социальными выплатами – отдельная проблема украинской экономики: «...доля социальных расходов в совокупных расходах государства и в ВВП неуклонно росла... с 17% в 1999 г. до 27% в 2008-м»⁶.

Как и в Грузии, «за последнее десятилетие в Украине произошло значительное увеличение расходов расширенного правительства (бюджетной системы страны, Пенсионного фонда и фондов общего социального страхования). В 1999 г. их объем составлял 35,9 % ВВП, в 2008 г. – 46,1 %, что является рекордным показателем даже для стран Европейского союза»⁷.

Подобная государственная пенсионная политика не укрепляет государство, способствуя повышению его государственной состоятельности. Украинская система способствует воспроизводству патерналистской модели отношений населения и правительства, при которой государство вместо работодателя повышает пенсии гражданам.

В бюджетных расходах Украины, кроме социальных, значительно увеличились расходы на государственное управление – с 1,1 % ВВП в 1999 году до 2,6 % ВВП в 2008 году, а также расходы на общественный порядок, безопасность и судебную власть – с 1,4 до 2,9 % ВВП. В этом Украина совершенно не сравнима с реформируемой президентом Саакашвили Грузией, где аналогичное увеличение доли в ВВП расходов на госаппарат сопровождается уменьшением количества госслужащих и улучшением качества их работы.

В сфере функционирования правовой системы и производства норм в обоих государствах очевидно осуществление избирательного правосудия. В Грузии периода первого срока президента Саакашвили это было обусловлено необходимостью ликвидировать воров в законе. Не имея существующих легальных средств устранить «воровской мир», встроенный во властные структуры и частично подменяющий их, команда нового президента использовала государственные инструменты в отношении отдельных личностей, пытаясь предотвратить опасность для осуществления государственной власти, исходящую с их стороны. Аналогичным образом действовала администрация В.Ф. Януковича в принципиально иной ситуации, при помощи судебных институтов устраняя из публичной политики наиболее опасного политического конкурента. Если в Грузии в начале и середине 2000-х годов избирательность правосудия использовалась для устранения конкуренции с государством нелегальных и нелегитимных акторов, то украинский суд определял наказание в виде лишения свободы Юлии Тимошенко, легальному и легитимному субъекту украинской политики. Естественно, это подчёркивало силу и возможности новой президентской команды и слабость институтов госуправления на Украине.

В качестве отрицательных проявлений избирательности грузинского правосудия следует отметить случаи с бывшим министром обороны, а потом – экономики, Ираклием Окруашвили, израильским бизнесменом Рони Фуксом, миллиардером Бидзиной Иванишвили в его бытность оппозиционером, а также давление команды нового премьера Иванишвили на ключевые персоны команды президента Саакашвили. В настоящее время не важно, есть ли реальная почва под обвинениями в их адрес. Новая властная группа использует государственные механизмы (прежде всего, суд) для борьбы с прежней, что делает грузинский политический процесс похожим на украинский.

В истории суверенной Украины случаи использования суда для борьбы с политическими конкурентами имели место независимо от личности президента. В отношении оппозиционеров заводились уголовные дела, которые прекращались в случае их прихода к

⁶ Гец В.М. Экономика Украины 1999—2008: потерянное десятилетие [Электронный ресурс]. URL: http://perevodika.ru/articles/10180.html?sphrase_id=51441 (дата обращения: 6.02.2012).

⁷ Гусев Г. Украина признала угрозу банкротства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/financial/2010/11/23/3443725.shtml> (дата обращения: 6.04.2012).

власти, и наоборот, когда властные персоны теряли посты, в отношении них заводились уголовные дела, в отдельных случаях они оказывались под арестом или в тюрьме. В 2000-2001, 2004, 2009 подобные «перемещения в обе стороны» совершала Юлия Тимошенко сразу по нескольким уголовным делам (ЕЭСУ, газовые контракты с Россией). В 2004 году – представители «донецкого» клана Е.П. Кушнарёв, А.С. Ефремов, Б.В. Колесников, в 2005-2007 годах – В.Ф. Янукович. В 2007 и 2012 годах – Ю.В. Луценко (по трём уголовным делам). В апреле 2012 года первый заместитель генпрокурора Украины Кузьмин сделал ряд громких заявлений в отношении Юлии Тимошенко. Если эти обвинения подтвердятся, основной политический противник президента Януковича получит пожизненное заключение.

В 2006-2007 годах по сообщениям судей КС Украины ВР, секретариатом президента, Генпрокуратурой и СБУ на них оказывалось давление при рассмотрении указа президента Ющенко о роспуске ВР. В это время на Украине не было ни одного органа власти, которому доверяли бы все участники политического процесса. Суды были дискредитированы, ВР была объектом давления президента и правительства, сами они являлись политическими противниками, использующими в своей борьбе различные силовые и правовые структуры (МВД, подразделения спецназа, СБУ, ГУО, ГПУ, ВВ).

В 2008 году президент Ющенко личным указом уволил судью Киевского окружного суда В.И. Келеберду за то, что последний принял к рассмотрению иск о новом обжаловании президентского указа об очередном роспуске ВР, а потом вообще ликвидировал данный орган судебной власти. Подобные действия противоборствующих сторон подчёркивали слабость судебной власти на Украине и неприятие основными политическими акторами «правил игры».

Несмотря на все успехи правительства М.Н. Саакашвили в повышении эффективности государственного управления, необходимо руководствоваться не только данными в рейтингах, которые показывают результаты, но не позволяют выявить причинно-следственные связи и издержки отображаемых ими успехов.

Реализовав крупнейшие инфраструктурные проекты в регионе (нефте- и газопроводы), с одной стороны, Грузия начала получать ренту, с другой – оказалась заложницей в любом противостоянии России, Ирана, не контролирующего данный маршрут транзита углеводородов, и Запада, по той же причине интересующегося им, что позволяло некоторым политологам пренебрежительно называть Грузию «территорией, по которой проходит труба», «дружественной транзитной территорией».

Результатом масштабной приватизации, ставшей одним из основных источников финансирования грузинских реформ, явилась потеря контроля государства над стратегическими предприятиями. Наиболее ярким проявлением сопротивления украинского государства внешним экономическим субъектам является сохранение единоличного контроля над ГТС. Последняя является постоянным объектом интереса со стороны «Газпрома», оказывающего давление на Украину эффективными инструментами.

После пятидневной войны с Россией Грузия начала осваивать 4,5 млрд. долларов, выделенных ей мировым сообществом, что по оценкам Андрея Епифанцева составляет около 20 % от ВВП⁸. Эти деньги были потрачены на реформы, что позволяет сделать два важных вывода относительно динамики государственной состоятельности Грузии. Во-первых, государство стало достаточно сильным, чтобы распорядиться внебюджетными источниками дохода соответственно целям кредитования. Оно привлекательно в имиджевом плане (во многом благодаря PR-работе лично президента Саакашвили) для западных инвесторов, поскольку удачно эксплуатирует образ страны, в которой демократические и либеральные

⁸ Епифанцев А. Реформы в Грузии. Анализ грузинских реформ. Применимы ли они в России? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru/publications/article23547.htm> (дата обращения: 6.02.2012).

реформы в максимально короткие сроки привели к повышению благосостояния населения. Во-вторых, оно не в состоянии самостоятельно обеспечить материальную базу для этих реформ.

Рост доходной части грузинского бюджета, позволяющий расходовать во второй половине 2000-х всё больше и больше средств на оборону, западные гранты и безвозвратные кредиты на закупку вооружений, моральная поддержка Михаила Саакашвили администрацией Джорджа Буша-младшего создали ложное впечатление того, что проблему сепаратистских территорий можно решить силой. Это и подтолкнуло грузинского президента начать агрессию в Южной Осетии в 2008 году, что в итоге привело и к её потере, и к окончательной потере Абхазии. Таким образом, реформы Михаила Саакашвили оказались неоднозначными. Они привели к нормализации управления на подконтрольной ему части территории и утрате контроля над 20 % территории.

Украина напротив, не являясь настолько же зависимой от финансовой, технической, кадровой и моральной поддержки Запада, после обретения суверенитета оказалась в состоянии консолидировать территорию и границы. На Украине не построили новых трубопроводов, но сохранили под национальным контролем старые, относительно успешно используя статус страны-транзитёра углеводородов. Украина значительно уступает Грузии в борьбе с коррупцией, переоснащением сил правопорядка, повышении степени их легитимности, перевооружении армии.

Безусловный успех М.Н. Саакашвили – возвращение реальной власти в легальное пространство и разрушение «воровского мира». Остальные реформы Грузии имеют краткосрочный эффект и долгосрочную неопределённость, зависящую во многом от внешнеполитических факторов и отношений западных партнёров и лидеров грузинского истеблишмента (Саакашвили-Иванишвили).

Грузия гораздо успешнее Украине в PR-поддержке своих реформ. Они преподносятся западному обывателю и соседям Грузии как образец торжества либеральных ценностей в экономике и политике и практической пользы при реализации этих ценностей – для государства, общества и отдельного человека. Основные проблемы государственной состоятельности в сфере производства общественных благ заключаются в том, что государство на Украине и в Грузии неспособно обеспечить стабильное функционирование юридической системы, что приводит к избирательности правосудия и частым сменам «правил игры». Различия в социально-экономическом развитии состоят в том, что в Грузии крайне важен внешний фактор политического и финансового обеспечения реформ, а также зависимость исполнения финансовых обязательств государства от капиталов отдельных бизнесменов. На Украине существует тренд неоправданного расширения государства, неподкреплённого деньгами, заработанными собственной экономикой.