

## Как эффективно бороться с коррупцией в Украине КОАЛИЦИИ ЕДИНОМЫШЛЕННИКОВ СПОСОБНЫ РАЗРУШИТЬ УКОРЕНИВШИЕСЯ ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 405  
Декабрь 2015

Роберт Орттунг<sup>1</sup>  
*Университет Джорджа Вашингтона*

Спустя почти два года после того, как протесты Евромайдана отстранили от власти президента Виктора Януковича, коррупция остается одной из главных внутренних проблем, мешающих развитию страны. Хотя протесты Евромайдана привели к смене правительства, они не изменили того, как работает система. Укоренившиеся группы интересов старой системы остаются, и они продолжают определять происходящее в стране. Несмотря на эту печальную картину, кое-что в Украине изменилось, и можно увидеть путь к лучшему будущему.

Для этого, однако, требуются народные действия. Это единственный способ одолеть интересы элитных групп, которые продолжают поддерживать статус-кво. Украинские политики раз за разом демонстрируют, что они сами не будут инициировать перемены. Способом продвинуть антикоррупционные реформы является возросшая, настойчивая народная сила.

### **Антикоррупционная хроника Украины после Евромайдана**

Со времени драматических событий конца 2013 и начала 2014 года большинство украинцев видят мало прогресса в деле очищения политической и экономической системы. Олигарх ныне служит президентом и многие другие олигархи остаются влиятельными. Ни один высокопоставленный чиновник не был арестован за участие в коррупционных действиях, проведено лишь небольшое расследование в отношении старого режима и еще

---

<sup>1</sup> [Роберт Орттунг](#) – ассоциированный профессор и помощник директора Института европейских, российских и евразийских исследований (IERES) при Университете Джорджа Вашингтона.

меньше приложено добросовестных усилий к тому, чтобы вернуть активы, награбленные предыдущими лидерами. К тому же на практике проведена лишь незначительная реформа судов. Серия скандалов продолжает сотрясать Генеральную прокуратуру, в которой работает примерно 20 тысяч чиновников и которую часто называют центром коррупции. Несмотря на часто высказываемую критику, президент отказывается предоставить генеральному прокурору независимые полномочия по расследованию и искоренению коррупционных практик.

Тем не менее есть и некоторые достижения. Революция Евромайдана устранила коррумпированный режим Януковича и остановила безудержное разворовывание его кланом государственных активов. Президентские и парламентские выборы привели к власти новых лидеров. Президент Петр Порошенко назначил ряд иностранцев на министерские и губернаторские посты. Он нарушил старый порядок, основанный на дружеских связях и внедрил лучший опыт других стран. Центральный банк и ключевые финансовые ведомства находятся в руках профессионалов. В законодательном органе сейчас есть костяк реформаторов, включая некоторых самых продуктивных авторов журналистских расследований; они были избраны от президентской партии, но продолжают критиковать его политику.

В октябре 2014 года Порошенко подписал пакет законов по антикоррупционной реформе. Эти нововведения, продвинувшие Украину дальше чего бы то ни было из достигнутого после Оранжевой революции, включают новые органы – Национальное антикоррупционное бюро Украины (НАБУ), которое было учреждено для расследования преступлений, совершенных высшими должностными лицами, и Национальное агентство по противодействию коррупции (НАПК), которое будет публиковать доходы государственных служащих, разработает этические нормы и вовлечет население в антикоррупционную кампанию. После проведения действительно открытого конкурса на должность директора НАБУ, в котором кандидаты должны были пройти публичные интервью (за ними внимательно наблюдали обычные граждане), конкурсная комиссия отобрала двух кандидатов, из которых президент выбрал довольно неизвестного Артема Сытника. Он нанял около 70 новых детективов. Оба органа – НАБУ и НАПК – все еще в процессе формирования. В итоге Украина имеет как минимум пять органов для борьбы с коррупцией, и остается совсем неясным, как они все будут работать вместе и достигнут ли они реальных результатов.

Возможно наиболее заметные перемены в Украине касаются полиции. Украина начала процесс расформирования напрочь коррумпированной дорожной полиции,

назначив бывшую грузинскую чиновницу Эку Згуладзе заместителем министра внутренних дел в надежде воспользоваться ее опытом по проведению аналогичных реформ в Грузии. Новая патрульная полиция ныне работает в Киеве, Одессе и Львове, и есть планы развернуть аналогичную службу и в других городах.

Наконец, под тяжелым прессом МВФ, в обмен на займы, Украина осуществила реформы. Некоторые из них нацелены на энергетический сектор, который считается главным центром коррупции в Украине. Страна начала поднимать внутренние тарифы на газ для населения – болезненный процесс, который в конечном счете увеличит эффективность потребления энергии и в целом приведет к большей прозрачности в этом секторе экономики. Конечно, по мере того, как эти реформы начинают мешать прибыльным практикам укоренившихся групп интересов, те сопротивляются с возрастающей силой. В начале декабря некоторые даже доказывали, что Украина может обойтись без советов МВФ, тем самым жертвуя одновременно и кредитом.

#### **Четыре центра: укоренившиеся группы интересов, гражданское общество, СМИ и общественность**

Исследование четырех акторов, ключевых для усилий украинской антикоррупционной политики, дает основание для понимания перспектив сокращения коррупции в стране.

#### Укоренившиеся группы интересов

Олигархи, значительные слои бюрократии и организованные преступные группировки (а также некоторые граждане, которые рутинно дают взятки, чтобы не иметь дело с бюрократизмом) заинтересованы в сохранении статуса-кво в Украине. Эти группы противодействуют антикоррупционным реформам, потому что любое изменение означает просто потерю дохода.<sup>2</sup>

Олигархи потеряли часть своего влияния после 2013 года. Падение цен на потребительские товары сильно ударило по нескольким магнатам. Сократились дотации предприятиям олигархов и наряду с этим усилилось общественное наблюдение за госзакупками.

Несколько фигур, связанных с кланом Януковича, подвергнуты санкциям со стороны США и ЕС. Занимавшийся поставками природного газа Дмитрий Фирташ застрел в

---

<sup>2</sup> Больше по этой теме см.: Stanislav Markus, [\*Property, Predation, and Protection: Piranha Capitalism in Russia and Ukraine\*](#), Cambridge University Press, February 2015.

Австрии и ограничен в действиях американским требованием экстрадиции, а донецкий бизнесмен Ринат Ахметов ослаблен войной в Донбассе.

Конечно, у одних олигархов дела идут лучше, чем у других. Сам Порошенко не выполнил обещания своей предвыборной кампании отказаться от своих кондитерского и медиа активов, и есть [сообщения](#), что его богатство даже выросло с того времени, как он занял пост президента. Довольно много олигархов продолжают контролировать главные украинские СМИ и финансировать определенные политические партии. Недавние местные выборы показали, что заинтересованные группы хотят использовать избирательные фонды для покупки голосов.

Чиновники среднего уровня продолжают использовать свои должности для извлечение из населения взяток. Иерархическая коррупционная пирамида, в которой чиновники нижнего уровня передают откаты своим начальникам, включает в себя почти всю государственную службу. При существующих законах трудно уволить чиновников, а отсутствие средств означает низкие зарплаты.

Наконец, многие простые граждане зачастую обращаются к коррупции как способу добиться цели, что усиливает сопротивление любому изменению в системе. Согласно докладу Transparency International от августа 2015 года, одна треть украинских граждан считает, что коррупция оправданна.

### Гражданское общество

По всем отзывам, ключевым достижением в украинском обществе после Евромайдана стало развитие более сильного гражданского общества. Сегодняшние организации гражданского общества научены опытом Оранжевой революции; сегодняшние активисты не ослабляют борьбу за реформы. Это изменение атмосферы ощутимо. Появилась крепкая коалиция гражданских групп, сосредоточенная на борьбе с коррупцией. В ней наиболее заметны Центр антикоррупционных действий, Transparency International Украина, журналистский коллектив «Наши деньги». Некоторые украинские группы гражданского общества реализуют проекты, подобные влиятельному веб-сайту Индии [ipaidabribe.com](http://ipaidabribe.com), который является общедоступным информационным центром для сообщений о коррупции. В то время как эти группы и проекты достигли некоторого политического успеха, в том числе в продвижении законов, по которым учреждены антикоррупционные органы, остается проблема: эти начинания и достижения не известны широкой общественности. Для дальнейшего прогресса решающее значение имеют усилия

этих организаций к тому, чтобы донести информацию до обычных граждан и направить стремление народа к переменам таким образом, чтобы оно воздействовало на власть.

### СМИ

Как и организации гражданского общества, СМИ являются также важнейшим актором. Журналистские расследования побуждают как политиков, так и организации гражданского общества к сокращению коррупции. Хотя в украинской прессе есть множество сообщений о коррупции, власти зачастую не делают того, что необходимо делать, исходя из полученной в расследованиях информации: нарушители не арестовываются и не вводятся меры, разработанные для блокирования коррупционных схем. Это бездействие деморализует и демобилизует граждан; при осведомленности людей о широкой коррупции бездействие говорит о том, что с этим мало что можно сделать. Иностранная помощь в поддержке СМИ, которые в Украине по большей части все еще контролируются олигархами, создает новые возможности для независимых расследований.

### Общественность

В конечном счете ключом к переменам станет большее общественное давление, побуждающее украинских политиков к действиям. Антикоррупционные крестоносцы часто призывают проявить «политическую волю» и открыть огонь по укоренившимся группам интересов. Два примера лидеров с подобной «волей» – это находившийся долгое время на посту премьер-министра Сингапура Ли Куан Ю и (в меньшей степени) бывший президент Грузии Михаил Саакашвили.

Несмотря на то, что такие политики, как Порошенко или премьер-министр Арсений Яценюк пришли к власти, обещая радикальные перемены, они не продемонстрировали достаточную приверженность реформам. Поскольку они извлекают выгоду из существующей системы, маловероятно, что они сами пойдут на большие перемены. Соответственно, простые украинские граждане должны быть двигателем всех антикоррупционных усилий. Действительно, многие граждане говорят, что по их ощущению народ изменился, тогда как политическая система и их повседневная жизнь остались прежними. Вопрос в том, как преобразовать народное стремление к новой жизни в реальное движение вперед.

Хотя организации гражданского общества и СМИ имеют большое значение, две украинские революции показали, что сам народ часто выступает актором политического процесса. Народ может превратить свою активность в реальные перемены, поддерживая

созданные новые антикоррупционные институты. Например, когда новые органы начнут работу и определяют коррумпированных чиновников и коррупционные практики, народ может оказать давление на политиков местного и общегосударственного уровня, чтобы гарантировать, что расследования приведут к судам. Народное давление также может быть задействовано в определенных судебных делах, чтобы гарантировать, что решения не будут просто «куплены». Общественное давление может быть тяжелым и неприятным, но в отсутствие эффективных демократических институтов, оно является единственным мощным способом произвести реформы.

Украина – не единственное общество в мире, имеющее дело со всеобъемлющей коррупцией. Ряд других стран достигли определенного успеха и в этом часто важную роль играло народное давление, вынуждающее политиков сделать необходимое. Особенно релевантен здесь опыт Индонезии и Словении; в этих странах были сформированы коалиции гражданских активистов и политиков с целью поддержки антикоррупционных органов.

### **Заключение**

Даже после Евромайдана Украина не способна выкорчевать группы укоренившихся интересов, которые блокируют антикоррупционную политику. Для успеха украинских реформ нужно найти механизмы, позволяющие политической системе использовать реформаторское народное давление. Учреждение новых антикоррупционных органов может способствовать этому процессу, ориентируя обычных граждан на конкретные цели, такие как в расследования в отношении коррупционеров, и выявляя коррупционные практики. У масс нет другого выбора, кроме как отстаивать перемены, потому что элиты сами по себе не станут этого делать.

**Elliott School of  
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
EU R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

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