

Ход реформ в Украине СТРАТЕГИЯ ПОСЛЕ ЕВРОМАЙДАНА

Аналитическая записка № 409
ПОНАРС Евразия
Декабрь 2016 года

Александр Сушко¹
Институт Евроатлантического сотрудничества (Киев)

Ход реформ в Украине после Евромайдана вызывает двойственные впечатления. На пути прогресса стоит страх руководства страны потерять политический контроль над ситуацией, а также стремление влиятельных институциональных структур и бюрократов сохранить статус-кво. Многие украинцы уже рассматривают нынешнее руководство страны – которое пока еще не доказало своей искренней приверженности делу реформ – в качестве переходных фигур, сочетающих в себе «старое» и «новое». Говоря в июле 2015 года о борьбе с коррупцией и улучшении качества государственного управления, Вице-президент США Джо Байден справедливо отметил, что для Украины наступил «момент истины». Это выражение уже прочно вошло в нынешний украинский политический дискурс. Выживание украинской нации зависит не столько от ее способности противостоять спонсируемой Россией военной агрессии, сколько от обеспечения справедливого и эффективного государственного управления, основанного на верховенстве права. При этом, к удивлению многих наблюдателей и несмотря на все препятствия, в определенных областях реформирования Украине все же удалось добиться значительных успехов. Уже сформированы новые государственные структуры по борьбе с коррупцией. Нефтегазовый сектор страны перешел на стандарты Европейского Союза. Система государственных закупок стала более прозрачной, а украинская полиция находится в процессе радикальных преобразований.

Правительство или общество: что является локомотивом реформ?

В 2014 году Украина вернулась к смешанной парламентско-президентской системе государственного устройства. И парламенту, и кабинету министров принадлежит важная роль в системе государственного управления, причем кабинет министров превратился в основной центр принятия решений.² При этом у Президента Петра Порошенко остается больше полномочий, чем ему формально предоставляет конституция – в основном

¹ [Александр Сушко](#) - директор Института Евроатлантического сотрудничества (Киев, Украина)

² Есть, однако, и некоторые исключения. К примеру, вопросы безопасности являются прерогативой Совета национальной обороны и безопасности, председателем которого является президент Украины.

благодаря тому, что его партия является крупнейшей в правящей парламентской коалиции. Порошенко также имеет влияние на Кабмин, поскольку половина министров являются представителями его партии. На самом деле «тандем» Порошенко и Премьер Министра Арсения Яценюка с самого начала был ассиметричным – причем этот дисбаланс лишь нарастал по мере того, как партия Яценюка («Народный Фронт») быстро теряла доверие украинцев. К августу 2015 года рейтинг «Народного Фронта» рухнул до 2-3 процентов.

Однако реформы в Украине в основном продвигаются «снизу вверх» - и именно благодаря этому в стране не произошло консолидации «старой-новой» элиты. Гражданское общество, наряду с внешним давлением со стороны ЕС и МВФ, является основным двигателем украинских реформ; именно оно пробивает для этих реформ дорогу.³ Проекты большинства реформаторских законов, принятых после Евромайдана, разрабатывались экспертами украинского гражданского общества. Довольно многие из этих «лоббистов реформ» впоследствии прошли в парламент по спискам разных партий. Эти активные депутаты, состоящие в разных парламентских фракциях, но твердо нацеленные на реформы, создали неформальную группу под названием «Евро-оптимисты» – и именно они представляют собой новое поколение украинских политиков.

Большинство экспертов и активистов гражданского общества, конечно, не являются членами парламента или правительства. Они работают над проектами новых законов и регуляторных актов, стратегий реформ и планов действий. Крупнейшей и наиболее заметной из этих реформаторских инициативных групп является сообщество активистов, экспертов, журналистов и ученых под названием [«Реанимационный пакет реформ»](#) (РПР). Данное сообщество разрабатывает подробные проекты реформаторских решений, выступает в роли лоббистов новых законов и проводит общественные кампании в поддержку реформ. Именно РПР принадлежит заслуга за некоторые успешные реформы, в том числе за недавние изменения в антикоррупционном законодательстве и законах о госзакупках, принятие закона о работе газового рынка и новую государственную политику в области децентрализации. Еще одной важной инициативой стало создание [Стратегических консультативных групп](#) (СКГ), состоящих из независимых экспертов высокого уровня. Данная инициатива финансируется фондом «Открытое общество» и плотно работает с украинскими министерствами. В центре внимания СКГ находятся, в частности, реформы в области экономической политики (дерегулирование), реформа системы государственного управления, децентрализация, электронное правительство, правоохранительные органы, здравоохранение и образование. Среди других ведущих организаций следует отметить «Нову Краину» («Новую Страну») и независимую сеть международных экспертов VoxUkraine.

Сейчас в Украине уже налажены эффективные каналы связи между правительством и гражданским обществом. К примеру, в составе РПР имеются подразделения, ответственные за общественное лоббирование реформаторских законов. При Кабмине создан Центр поддержки реформ, задачей которого является укрепление диалога со

³ Важные политические решения в Украине часто определяются условиями кредитования МВФ. Некоторые решения, направленные на поддержание макроэкономической стабильности и обеспечение мер бюджетной экономии, в данной статье не рассматриваются. То же самое относится к таким областям, как образование, здравоохранение и электронное правительство.

структурами гражданского общества. Гражданское общество играет ведущую роль в мониторинге процесса реформ, при этом все вышеупомянутые организации обмениваются результатами своего мониторинга. К примеру, сообщество VoxUkraine, которое в концентрированном виде представляет советы и рекомендации украинских экспертов, работающих в европейских и американских университетах, выкладывает на своем вебсайте [данные](#) по отслеживанию процесса реформ.

Области, в которых отмечается прогресс

Несмотря на борьбу за власть в рядах украинских элит, административное сопротивление и скептический настрой самих украинцев, во многих областях Украине удалось добиться существенного прогресса в деле реформирования. Особо следует отметить следующие области:

Антикоррупционная политика

[Национальный совет реформ](#) (НСР) был создан во второй половине 2014 года. Он служит платформой для политического диалога и является неформальным институтом принятия решений по широкому спектру вопросов реформирования. НСР не является конституционным органом, однако именно этот институт находится в центре украинского реформаторского процесса. В рамках его работы проходят регулярные заседания с участием президента, премьер министра, спикера парламента, министров, председателей парламентских комитетов и лидеров гражданского общества. На этих заседаниях определяются приоритеты процесса реформирования, оценивается состояние текущих реформ (см. Рис. 1) и обсуждаются доклады по ключевым вопросам реформирования. Аппарат НСР финансируется фондом «Открытое Общество» и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР). Зарплата работников аппарата выше, чем у украинских чиновников. С августа 2015 года НСР провел девять регулярных заседаний и несколько неформальных мероприятий. Все участники Совета согласились применять его рекомендации и предложения в области реформ.

Рис. 1. Домашняя страница вебсайта НСР, на которой показан прогресс по основным направлениям реформ (1/12/2015)



Помимо НСР, в настоящее время в Украине создаются два антикоррупционных органа: Национальное антикоррупционное бюро Украины (НАБУ) и Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции. Директором более важного из этих двух органов, НАБУ, назначен Артем Сытник, который был отобран независимой комиссией в рамках прозрачной процедуры. Пока еще продолжаются дебаты по поводу институционального статуса НАБУ и его отношений с Генеральной прокуратурой Украины (ГПУ). Президент Порошенко выступает за то, чтобы НАБУ было связано с ГПУ, в то время как представители гражданского общества настаивают на институциональной независимости нового органа.

В рамках законодательства, принятого в феврале 2015 года, были введены некоторые меры для обеспечения независимости НАБУ:

- У сотрудников НАБУ будет довольно высокая зарплата на уровне от 22 000 гривен (950 долларов) у следователей до 60 000 гривен (2 600 долларов) у директоров.
- На должности в НАБУ не могут претендовать те, кто в последние 5 лет работал в любых подразделениях по борьбе с коррупцией в составе всех без исключения силовых министерств и ведомств.

- Каждый год будет проводиться внешний аудит для оценки эффективности НАБУ, а также его операционной и институциональной независимости. Аудиторы должны обладать безупречной профессиональной репутацией и иметь опыт работы в следственных органах или судах за рубежом. В роли аудиторов не могут выступать государственные должностные лица.
- У следователей НАБУ будут полномочия для мониторинга банковских счетов после получения соответствующей санкции судебного органа.

Тем не менее, в законодательном обеспечении деятельности НАБУ остаются явные недостатки. К примеру, директор агентства может быть уволен по решению президента или простым большинством голосов в парламенте на основании отрицательной оценки деятельности бюро внешней командой аудиторов, назначенной президентом, парламентом и кабинетом министров. Таким образом, у президента и премьер-министра имеется теоретическая возможность оградить себя или своих союзников от расследований НАБУ.

Реформа энергетического рынка

Закон Украины о газовом рынке был принят в июне 2015 года. Его положения соответствуют требованиям нового энергетического законодательства (Третьего энергетического пакета) Евросоюза. Текст закона был предметом переговоров между украинским правительством, МВФ и экспертами Евросоюза. В нем заложены прочные законодательные, экономические и управленческие основы функционирования газового рынка на принципах свободной конкуренции, защиты потребителей и безопасности поставок. После своего полного внедрения данный закон приведет к революционной трансформации украинского рынка природного газа, который многие десятилетия являлся одним из наиболее коррумпированных и непрозрачных секторов украинской экономики. В настоящее время с компанией Нафтогаз Украины (монополистом на рынке добычи, транспортировки и поставок нефти и газа) работают иностранные компании, чтобы помочь Нафтогазу обеспечить соблюдение новых законодательных и регуляторных норм. Кроме того, в июне парламент принял новый закон, который призван обеспечить выполнение Украиной стандартов Инициативы по обеспечению прозрачности добывающих отраслей (EITI).

Реформа полиции

В июле в Киеве приступили к работе 2 000 новых патрульных полицейских. Каждый из них прошел конкурентную процедуру отбора и трехмесячную программу обучения. Хотя новым полицейским пока не хватает опыта, благодаря данной реформе произошел явный положительный сдвиг в общественном восприятии полицейской службы. Пока что не поступало никаких сообщений, которые бы заставили заподозрить новую украинскую полицию в коррумпированности, взяточничестве или чрезмерном применении силы. Новая полиция уже вышла на улицы еще пяти городов помимо Киева (Луцк, Харьков, Ужгород, Николаев и Одесса). К этому списку скоро присоединится Днепропетровск. В соответствии с новым законом Украины о полиции вся старая милиция, работавшая по советскому образцу, будет преобразована в современную полицию с использованием передового

западного (а также грузинского) опыта. Ожидается, что в национальном масштабе данное преобразование займет два-три года.

Прозрачность прав собственности

В июле парламент Украины открыл доступ к государственному реестру собственности, куда вносятся данные о владельцах недвижимости, земли и автомобилей. Этот новый законодательный акт фактически предоставил общественности доступ к информации о том, какая собственность зарегистрирована на имя любого гражданина. Закон должен стать важным инструментом борьбы с коррупцией, выявляя любые очевидные несоответствия между задекларированными доходами государственных служащих и их реальным уровнем жизни.

Децентрализация и конституционная реформа

В феврале 2015 года в силу вступил новый закон Украины о добровольном объединении территориальных общин. Целью закона является стимулирование образования жизнеспособных и самодостаточных общин, которые будут распоряжаться собственными административными и финансовыми ресурсами. Важным аспектом закона является то, что данные общины должны обеспечивать предоставление административных и социальных услуг своим жителям. Процесс объединения будет идти довольно медленно; в соответствии с нынешними планами, реформа будет завершена только к концу 2017 года.

Гораздо большие разногласия в украинском обществе вызвал вопрос конституционных изменений в части децентрализации и местного самоуправления. Даная тема крайне политизирована, поскольку изменения должны соответствовать вторым Минским договоренностям; при этом разные стороны по-разному интерпретируют суть этих договоренностей. Россия настаивает на том, что конституционные изменения должны быть согласованы с лидерами донбасских сепаратистов и включать в себя «особый статус» для регионов. Однако Киев отказывается вести переговоры на эту тему с сепаратистами, установившими контроль над частью региона благодаря поддержке России, поскольку считает, что они не имеют легитимности.

Реформа системы госзакупок

Летом 2015 года парламент принял поправки к украинскому законодательству о системе государственных закупок с целью приведения этой системы к международным стандартам. Новое законодательство должно обеспечить выполнение Украиной условий Соглашения ВТО о государственных закупках, что позволит украинским компаниям претендовать на государственные контракты в 43 странах-участницах данного соглашения. Объем этого международного рынка оценивается в 1,7 триллиона долларов. Одновременно с этим в самой Украине более 300 компаний начали участвовать в работе пилотной программы электронных закупок [Prozorro](#), целью которой является обеспечение честной конкуренции между претендентами на государственные контракты.

Реформа судебной системы

Высший совет юстиции Украины, который назначает судей высоких инстанций и контролирует их работу, подвергся [реформированию](#) после принятия соответствующего законодательства в феврале 2015 года. В ноябре в парламент был внесен проект конституционных поправок, направленных в том числе на серьезное реформирование судебной системы. Перед этим предлагаемые поправки прошли рассмотрение Венецианской комиссии – специального международного консультативного органа, работающего под эгидой Совета Европы. Однако широкая судебная реформа столкнулась с проблемой недостатка политической воли и упорным сопротивлением самой украинской судебной системы. Давно обустроившиеся на своих местах судьи пытаются законсервировать существующий статус-кво. При этом высшее руководство Украины опасается, что создание по-настоящему независимой судебной системы может оказаться не в его интересах (поскольку совершенно неподконтрольные им судьи могут начать принимать невыгодные им решения в случае достаточного мотивирования со стороны политических оппонентов).

Реформа государственной службы

Закон о государственной службе был одобрен в первом чтении в апреле и окончательно в начале декабря. Он направлен на обеспечение соответствия европейским стандартам в области государственного управления. В частности, новым законом вводится разделение политических и административных должностей в государственных органах, а также новая процедура отбора и назначения на госслужбу.

Ограничение власти олигархов

У некогда всемогущих украинских олигархов начались серьезные проблемы. Игорь Коломойский был уволен с должности губернатора Днепропетровской области (хотя в 2014 году он помог стабилизировать политическую ситуацию в этом регионе Украины). Правительство медленно, но уверенно ограничивает контроль Коломойского над крупнейшей украинской нефтегазовой компанией Укрнафта, большинство акций которой принадлежит государству. В частности, в июле 2015 года были уволены со своих должностей назначенные Коломойским менеджеры этой компании. Ведутся расследования против Дмитрия Фирташа и его предприятий. Богатейший олигарх Украины, Ринат Ахметов, скорее всего, утратит контроль над ключевыми компаниями топливно-энергетического комплекса. Однако при этом Президент Порошенко, который и сам является олигархом, пока еще не полностью избавился от своих многочисленных бизнес-активов, что было частью его предвыборных обещаний. На этом основании некоторые критики обвиняют его в «избирательной борьбе с олигархией».

Выводы

Локомотивом процесса политических реформ в Украине после Евромайдана является не столько политическая воля высшего руководства страны, сколько мощное давление снизу, со стороны активистов и структур гражданского общества, а также аналогичное внешнее

давление со стороны международных партнеров Украины (прежде всего ЕС и МВФ). Такая модель реформирования требует глубокого и постоянного общественного диалога, а также больше времени на формирование широкого консенсуса. Преобразования при этом идут медленнее, чем в случае реформирования по модели «сверху-вниз», когда реформы проталкиваются высшим руководством страны. Однако сами эти преобразования в итоге оказываются более глубокими, устойчивыми и всесторонними. Тем не менее, нужно признать, что прочно укоренившиеся административные традиции Украины остаются постоянным источником сопротивления реформам, так что процесс реформирования будет долгим и сложным.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U 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