

Новое правительство в Украине ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕМЕН ИЛИ ПУТЬ К НОВЫМ ДОСРОЧНЫМ ВЫБОРАМ?

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 436
Август 2016 г.

Алексей Гарань¹
Национальный университет «Киево-Могилянская академия»
Алексей Сидорчук²
Национальный университет «Киево-Могилянская академия»; Фонд «Демократические инициативы» им. Илька Кучерива

Два с половиной года после революции на Евромайдане принесли Украине противоречивые результаты из успехов и разочарований. В апреле 2016 года было сформировано новое правительство во главе с премьер-министром Владимиром Гройсманом. В настоящее время оно пытается дать ответы на ожидания как украинского общества, так и международных партнеров.

Продолжающийся военный конфликт на Донбассе лишь стимулирует требования перемен по всей Украине. Энергично действует проевропейское гражданское общество, хотя прогресс в основных сферах реформ остается весьма неровным. Позитивные законодательные изменения резко контрастируют с их слабой имплементацией.

Хотя опросы фиксируют надежду общества на перемены, доверие к политическим акторам продолжает падать. Несмотря на политическую близость Гройсмана и президента Петра Порошенко, дезинтеграция проевропейской коалиции в парламенте ограничила их базу поддержки, заставляя искать дополнительные голоса в олигархических фракциях или у внефракционных депутатов.

¹ [Алексей Гарань](#) – профессор кафедры политологии и директор Школы политической аналитики при Национальном университете «Киево-Могилянская академия».

² Алексей Сидорчук – соискатель кафедры политологии Киево-Могилянской академии и политический аналитик Фонда «Демократические инициативы» им. Илька Кучерива.

² Алексей Сидорчук – соискатель кафедры политологии Киево-Могилянской академии и политический аналитик Фонда «Демократические инициативы» им. Илька Кучерива.

Политическая оппозиция требует новых досрочных парламентских выборов (предыдущие досрочные выборы состоялись в октябре 2014 года), власти же стремятся их избежать, подчеркивая, что они дестабилизируют страну и лишь сыграют на руку Владимиру Путину.

Новое правительство, знакомые практики

Приходу Гройсмана на пост премьера предшествовало два месяца политического кризиса, который подтолкнул распад правящей коалиции. Напряженность усилилась в феврале 2016 г., когда парламент не смог отправить в отставку правительство Арсения Яценюка, которое стало крайне непопулярным. Парламентские фракции и группы оказались вовлеченными в изнурительные переговоры с Порошенко и Яценюком о возможности реформирования кабинета. В конце концов, в апреле Яценюк подал в отставку.

Гройсман традиционно является близким союзником Порошенко. Его деятельность в качестве спикера парламента с ноября 2014 по апрель 2016 гг. подтвердила его стремление поддерживать линию президента. Однако отношения президента и премьера могут быть обоюдоострым мечом. В украинской премьер-президентской системе оба актора разделяют исполнительную власть и контроль над определенными сферами государственной политики. Рабочие отношения между ними могут предотвратить возврат к конфликтам, возникшим в Украине с 2005 года (то есть после принятия соответствующих конституционных изменений), особенно в сферах, где эти изменения недостаточно четко разделили сферы ответственности. С другой стороны, лояльность Гройсмана по отношению к Порошенко несет риск подрыва баланса власти и подотчетности правительства парламенту.

На данный момент результаты являются неоднозначными. Бывший премьер Арсений Яценюк сохранил определенное влияние на новый кабинет, особенно через Арсена Авакова, влиятельного министра внутренних дел, и Павла Петренко, министра юстиции, которые входили в правительство Яценюка и являются его близкими союзниками. В то же время Гройсману удалось обеспечить ряд министерских постов для его собственных соратников, что продемонстрировало способность к самостоятельной политической игре. И хотя Порошенко также удалось усилить влияние на правительство через назначение персонально лояльных ему новых министров (первого вице-премьера и министра экономики Степана Кубива и министра финансов Александра Данилюка), кабинет Гройсмана все же выглядит скорее как мозаика разных групп интересов, чем патримониальная пирамида «сверху-вниз», управляемая Порошенко.

Можно сделать и дополнительные выводы относительно квотного принципа, лежащего в основе формирования нового правительства. Выбор министров, прежде всего по принципу политической и персональной лояльности, снизил профессионализм кабинета. В то же время компромиссная практика заполнения правительственных постов может обеспечить более ровное функционирование кабинета, поскольку означает право вето на ключевые вопросы политической жизни со стороны основных стейкхолдеров в Украине.

Иллюзии коалиции

В то время как отношения между президентом и правительством являются достаточно равными, ущерб в отношениях парламента с обоими институтами до сих пор не исправлен. Хотя парламент и утвердил правительство, с формальной точки зрения правящая коалиция не

полностью восстановлена. «Блок Петра Порошенко» и «Народный фронт» имеют вместе 223 места, и до простого большинства им не хватает 3 голосов (тем более, что и эти фракции далеко не всегда голосуют единогласно). Чтобы компенсировать нехватку голосов, обе фракции вступают в ситуативные альянсы с внекоалиционными депутатами, прежде всего с теми, кто входит в парламентские группы «Возрождение» и «Воля народа». Хотя такая «теневая коалиция» позволяет президенту и правительству проводить важные решения, эта поддержка имеет свою цену. Обе группы состоят преимущественно из депутатов, дружественных олигархам: «Возрождение» связано с миллиардером и экс-главой Днепропетровской областной администрации Игорем Коломойским, а «Воля народа» включает многих бывших членов Партии регионов.

В то же время бывшие члены коалиции – «Самопомощь» (возглавляемая де-факто мэром Львова Андреем Садовым), «Батькивщина» (Юлия Тимошенко) и Радикальная партия (Олег Ляшко) – не консолидированы и дистанцируются как от правительства, так и от фракции партии «Оппозиционный блок», наследницы Партии регионов Виктора Януковича. «Батькивщина» и Радикальная партия стремятся построить свою парламентскую стратегию на критике социально-экономической политики правительства, прежде всего давно ожидаемого повышения цен на коммунальные услуги. Они критикуют и обязательства, взятые президентом Порошенко по Минским соглашениям в отношении части Донбасса, оккупированной Россией и боевиками, которые находятся под ее контролем. И хотя политика властей действительно заслуживает на критику, поведение «Батькивщины» и Радикальной партии выглядит неконструктивным, поскольку его целью являются досрочные парламентские выборы, а не возможные реалистичные альтернативы. А «Самопомощь» переживает внутренний кризис и проблемы с самоидентификацией, стремясь позиционировать себя в качестве прореформистской политической силы, находящейся в то же время в оппозиции к действующей власти.

Новые инициативы в борьбе с коррупцией

В этом году власти попытались продвинуть вперед антикоррупционную реформу, правда, с ограниченным успехом. Национальное антикоррупционное бюро и Специализированная антикоррупционная прокуратура сосредоточились на борьбе с коррупцией на высшем уровне, что рассматривается украинским обществом как первоочередная реформа. В то время как новым антикоррупционным органам удалось задержать ряд чиновников среднего уровня и передать дела в суды, их возможности расследований в отношении политиков и чиновников высшего звена остаются ограниченными из-за слабой координации с Генеральной прокуратурой и сопротивлением неререформированных судов. Наиболее громкий случай подобного рода – дело депутата Александра Онищенко, которого обвиняют в растрате государственных денег через контракты с фиктивными газовыми компаниями. Антикоррупционный прокурор предъявил обвинение с требованием ареста, но Онищенко успел бежать из страны до решения парламента о снятии депутатского иммунитета.

С целью реформирования украинской судебной системы, печально известной коррумпированностью и политической зависимостью, парламент одобрил в июне конституционные изменения, предложенные президентом. Эти изменения были позитивно оценены Венецианской комиссией, консультативного правового органа при Совете Европы. Они направлены на ограничение влияния на суды со стороны и президента, и парламента;

упрощают организацию судебной системы; закладывают новые основы для процесса отбора, замены и назначения судей. Их поддержка двумя третями голосов в расколотом парламенте свидетельствует об умении Порошенко маневрировать, найти необходимые голоса даже в среде его политических оппонентов. В то же время украинские неправительственные эксперты осторожно оценивают перспективы судебных реформ. К примеру, закон о судебной системе, который был принят сразу же после конституционных изменений, может ослабить их позитивный эффект, сохраняя определенный контроль президента над судьями. Широко распространена и практика, когда судьи покрывают друг друга.

Доверие общества уменьшилось, но не исчерпано

Кроме реализации реформистской повестки дня, стабильность нынешнего политического режима зависит от отношения украинцев к их социально-экономическим условиям и продолжающемуся военному конфликту на Донбассе. В 2016 году уровень общественного доверия к государственным институтам (кроме армии) оставался низким; наихудшие показатели были у судов и прокуратуры. В то же время общество доверяет волонтерам и НУО, что потенциально усиливает роль гражданского общества в реформировании страны. Резко возросло доверие к новой полиции; постепенно стало расти доверие к силам безопасности.

С серьезными вызовами сталкиваются реформы в Генеральной прокуратуре. План отбора областных прокуроров на открытом конкурсе превратился в фарс, поскольку почти все вакантные посты были заполнены действующими прокурорами. Увольнение парламентом в марте 2016 г. дискредитированного Генерального прокурора Виктора Шокина дало позитивный сигнал украинскому обществу и Западу. В то же время назначение его преемником Юрия Луценко (политзаключенного режима Януковича, а перед назначением – главу фракции «Блок Петра Порошенко») происходило довольно противоречиво. Для его назначения парламент принял юридические изменения ad hoc, поскольку Луценко, не имел требуемой правовой квалификации. В то же время Луценко возобновил расследование ряда залежавшихся громких дел и демонстрирует желание действовать относительно независимо от исполнительной власти.

Электоральные настроения отражают уменьшение доверия к властям. Правящие партии теряют поддержку, а оппозиция пытается привлечь разочарованных на свою сторону. Но в то время как общество крайне разочаровано нынешним парламентом, лишь 38 процентов хотят досрочных парламентских выборов (47 процентов «против»). Одной из главных причин является отсутствие четкой политической альтернативы нынешним партиям. Ряд реформистски настроенных депутатов и гражданских активистов объявили недавно о создании двух партий³ с либеральной идеологией и прозрачными источниками финансирования, но отсутствие сотрудничества между ними может не позволить бросить вызов нынешним политическим силам.

Однако основным фактором, препятствующим досрочным парламентским выборам, является нежелание как президента Порошенко (обладающего эксклюзивным правом инициировать эти выборы), так и обеих правящих партий. Досрочные выборы будут самоубийственными для

³ Первая из них, «Демократический альянс», существует с 2010 года. В июле 2016 г. к ней присоединились три гражданских активиста, а ныне депутата от «Блока Петра Порошенко» Сергей Лещенко, Мустафа Найем, Светлана Залишук. Другая потенциальная партия с предполагаемым названием «Волна» является близкой к Михаилу Саакашвили, экс-президенту Грузии, а ныне губернатору Одесской области. Однако пока она не была создана.

непопулярного Народного фронта и с большой вероятностью приведут к усилению конфронтации между основными политическими силами, подорвут усилия по реформированию страны. Согласно результатам опроса, проведенного в августе 2016 года Фондом «Демократические инициативы им. Илька Кучерива», новый парламент окажется таким же фрагментированным, а формирование новой коалиции будет затруднено. В общем, по мнению респондентов, новый созыв не станет лучшим нынешнего.

В настоящее время правящие элиты не сталкиваются с массовым протестом, однако ситуация может осложниться в ноябре 2016 года, когда придут новые платежки с повышенными коммунальными тарифами. Согласно опросу в мае 2016 года, только 26 процентов опрошенных ожидают, что новый кабинет во главе с Гройсманом будет эффективным, хотя этот показатель и выше, чем у предыдущего правительства.

Заключение

Новое правительство Украины вряд ли существенно изменит политическую траекторию страны. Улучшившиеся отношения между президентом и правительством осложняются фрагментацией парламента. Нельзя исключить, что политическая ситуация вдруг вырвется из-под контроля, даже без еще одних досрочных выборов в этом году. Реформистские усилия, вероятно, останутся половинчатыми и будут зависеть от давления усилившегося гражданского общества и Запада. Но в то время как украинцы разочарованы темпом и результатами реформ, их готовность к протесту серьезно подорвана опасениями нестабильности и усилий России использовать политическую турбулентность в Украине в своих целях. Возможности предотвратить пессимистический сценарий зависят от готовности власти продвигаться далее по пути реформ, четкой и открытой коммуникации с обществом и, главное, осязаемых результатах реформ.

