

## Как ЕС может помочь Украине добиться верховенства права и победить коррупцию: ПРИМЕР РУМЫНИИ И БОЛГАРИИ

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 469  
Апрель 2017 г.

Мария Попова<sup>1</sup>  
*Университет Макгилл*

После победы Евромайдана реформа судебной системы и борьба с коррупцией стали одними из важнейших приоритетов для новой украинской власти – по крайней мере на словах. На деле же, несмотря на принятие ряда соответствующих законов и конституционных поправок, а также создание ряда новых антикоррупционных институтов, прорыва в этой критически важной области пока не произошло. Прошло уже три года, но украинская судебная власть так и не стала по-настоящему независимой от политиков, а доверие к ней со стороны простых украинцев упало до самого низкого уровня за всю историю. Эффективная кампания по борьбе с коррупцией так и не началась. Может ли ЕС подтолкнуть Украину к столь необходимым реформам? Может ли он помочь украинцам отличить реальные реформы от их имитации? В этом может оказаться полезным европейский Механизм сотрудничества и верификации (МСВ), который небезуспешно применялся Евросоюзом в Болгарии и Румынии. Этот инструмент вполне реально адаптировать для применения и в Украине.

### **Реформаторы и имитаторы**

Почему в Украине так много разговоров о реформах, но при этом так мало результатов реформ? Одна из возможных причин – это то, что игроки, искренне стремящиеся продвигать антикоррупционные и судебные реформы (т.е. истинные реформаторы) проигрывают борьбу с игроками-имитаторами, лишь на словах декларирующими приверженность таким реформам в угоду требующему перемен электорату и международным институтам.

---

<sup>1</sup> [Maria Popova](#) – доцент факультета политологии Университета Макгилл

Реформаторам с большим трудом удастся добиться хоть каких-то результатов; они постепенно отодвигаются на обочину украинской политики. А вот имитаторы лишь изображают приверженность целям Евромайдана, продолжая при этом пользоваться плодами коррупции и зависимой от политиков судебной системы. Личные интересы и стремление к власти тормозят прогресс; имитаторы понимают, что в их интересах сохранение статуса-кво. Может ли ЕС усилить в этой борьбе истинных реформаторов, выводя на чистую воду и ослабляя влияние имитаторов?

Возможности ЕС неограничены. Любые усилия по обеспечению верховенства права неизбежно столкнутся с естественными препятствиями. Определенные ограничения накладывает сама природа европейских механизмов, предполагающих поощрения в обмен на выполнение обязательств страной-партнером, а также специфическая ситуация в самой Украине. Тем не менее, ЕС может придать стимул украинским реформам. [Опыт](#) продвижения реформы судебной системы и борьбы с коррупцией в Болгарии и Румынии несет в себе целый ряд уроков для Украины. В частности, к украинской ситуации вполне можно адаптировать Механизм сотрудничества и верификации (МСВ), применяемый Евросоюзом в Болгарии и Румынии с 2007 года. С помощью подобных инструментов Брюссель может предоставить определенную политическую протекцию украинским реформаторам, которые неизбежно подвергаются атакам со стороны правящих элит, чьи личные интересы оказались под угрозой. Опыт [Болгарии](#) и [Румынии](#) показывает, что наивысшим приоритетом для ЕС должны стать определение и защита истинных реформаторов в органах прокуратуры, а не в судах или в Министерстве юстиции. Этот опыт также показывает, что рост числа всевозможных новых институтов, которым доверены различные аспекты борьбы с коррупцией, лишь помогает имитаторам избежать ответственности, обвиняя в собственных провалах институциональных конкурентов. А вот чего ЕС совершенно однозначно не сможет сделать – так это создать истинных украинских реформаторов из ниоткуда с помощью своей «мягкой силы», или заставить имитаторов действовать так, словно они истинные реформаторы.

### **С чем связана сложность реформ?**

От европейских усилий по продвижению реформ, направленных на обеспечение верховенства права в Украине, не стоит ожидать чудес. Независимые суды невозможно создать с помощью конструирования новых институтов. [Сравнительное исследование](#) институтов судебной власти показало довольно слабую корреляцию между наличием институтов, следующих якобы «наилучшей практике», и фактической независимостью и самостоятельностью судебных органов. В сфере борьбы с коррупцией имитаторам не составит труда изобразить бурную реформаторскую деятельность, проводя непрофессиональные уголовные расследования и направляя недоработанные уголовные дела в суды. После этого никто не понесет конкретной ответственности за отсутствие

результатов, поскольку судьи, прокуроры и Минюст смогут перекладывать ответственность за провал борьбы с коррупцией в политике друг на друга.

Ситуация дополнительно осложняется тем, что у ЕС нет единой позиции по поводу того, как должна выглядеть эффективная судебная система, или какие подходы к борьбе с коррупцией наиболее эффективны. Как известно, в Евросоюзе довольно высок уровень институционального разнообразия. Прийти к согласию относительно методов оценки состояния борьбы с коррупцией и прогресса в продвижении к верховенству права странам ЕС удалось прийти лишь в 2011-м году. Усилия по [созданию Европейской прокуратуры](#), которая имела бы полномочия во всех странах Евросоюза, пока не увенчались успехом. Не существует и общего свода законодательных актов в сфере верховенства права и борьбы с коррупцией, который Евросоюз мог бы продвигать в Украине. В этой связи программы выполнения заранее согласованных обязательств перед ЕС в данной сфере в обмен на определенные стимулы показали сомнительную эффективность в странах Центральной и Юго-Восточной Европы.

Наконец, Украине не предоставлена четкая перспектива членства в ЕС, и поэтому она не обязана выполнять условия, обычно выдвигаемые кандидатам. Это ограничивает эффективность усилий Евросоюза на украинском направлении.<sup>2</sup> Украинские игроки, от которых зависит успех антикоррупционных и судебных реформ, не могут оправдать краткосрочный ущерб от подобных реформ для своих личных интересов долгосрочными выгодами будущего членства в Евросоюзе. Кроме того, сама проблема коррупции в Украине имеет большие масштабы, чем в постсоветских странах, уже вступивших в ЕС. Здесь реформаторы-антикоррупционеры сталкиваются с очень глубоко укоренившимися коррумпированными элитами, которые не сдадут своих позиций без боя. При этом украинские суды демонстрируют явную склонность к работе на службе у коррумпированных политиков, так что здесь перед реформаторами стоит особенно сложная задача.

### **Что может сделать ЕС, чтобы подтолкнуть Украину к верховенству права?**

- ❖ *Адаптировать и применить Механизм сотрудничества и верификации (МСВ) в Украине*

Когда Болгария и Румыния вступили в ЕС в 2007 году, Брюссель опасался, что обе страны не соответствуют копенгагенскому критерию верховенства права. В результате для них была разработана дорожная карта судебной реформы и антикоррупционных мер, которую они должны были претворять в жизнь и после вступления в ЕС. Для мониторинга выполнения этих шагов Брюссель ввел механизм МСВ. В рамках этого механизма к каждой из двух стран была приставлена команда экспертов Европейской

---

<sup>2</sup> См. Hilary Appel, "[The Long-Term Prospects for Ukraine's Accession to the European Union: A Focus on EU-Level Constraints](#)," PONARS Eurasia Policy Memo No. 330, August 2014.

комиссии, которым было поручено каждые полгода подавать промежуточные отчеты о выполнении программ. Эксперты регулярно посещали Румынию и Болгарию, где они проводили встречи с широким кругом представителей правительства, судебной системы и гражданского общества. Они запрашивали и анализировали данные от многих местных институтов – к примеру, о количестве открытых за прошедший период уголовных дел по подозрению в коррупции, о количестве судей, подвергшихся дисциплинарным взысканиям со стороны высших судебных органов, а также данные от неправительственных организаций о случаях незаконного преследования судей. В сфере борьбы с коррупцией эксперты отслеживали продвижение соответствующих уголовных дел через суды.

❖ *Использовать инструмент МСВ, чтобы отличить реформаторов от имитаторов*

В Болгарии и Румынии уровень сотрудничества между различными местными игроками стал показателем их приверженности реформам. Реформаторы демонстрировали намного более высокий, чем имитаторы, уровень транспарентности и готовности делиться информацией о своей работе. Они рассматривали каждый приезд миссии МСВ как возможность для передачи ценных сведений и ноу-хау для усовершенствования стратегии реформ в стране. Они всегда выступают за продление действия инструмента МСВ, поскольку считают, что этот инструмент помогает им в достижении намеченных целей. А вот имитаторы относятся к миссиям МСВ скептически. Они зачастую пытаются сделать вид, что определенные реформы уже завершены и необходимость в дальнейшей работе МСВ отпала. Отличить реформаторов от имитаторов – это важнейший первый шаг к эффективному мониторингу хода реформ. Евросоюзу следует отдать должное в том, что он откорректировал свои стратегии, чтобы помочь истинным реформаторам. К примеру, когда в Румынии в 2013 году шел процесс избрания нового главы Национального антикоррупционного управления (DNA), ЕС настоял на назначении на эту должность Лауры Ковеси, которая к тому времени уже зарекомендовала себя как представитель истинных реформаторов.

❖ *Предоставить реформаторам политическую защиту*

Под представителями лагеря реформаторов в правительстве всегда шатаются кресла. Политические элиты, чьи коррумпированные интересы они ущемляют своими реформами, постоянно пытаются заменить их удобными людьми. ЕС может помочь в данной ситуации, четко дав понять руководству страны, что подобное поведение недопустимо и будет иметь последствия. В случае с Румынией ЕС так поступал не раз и не два. В 2008 году послы стран ЕС и представитель ЕС в Бухаресте оказали мощное давление на румынское правительство, чтобы оно переназначило еще на один срок руководителя Национального антикоррупционного управления (DNA) Даниела Морара. Работа Морара неоднократно получала высокую оценку в отчетах МСВ, однако сам он

подвергся серьезной атаке со стороны входящих в правящую коалицию партий. Без поддержки ЕС Морара наверняка бы уволили. По мере активизации работы DNA – под руководством сперва самого Морара, а затем сменившей его Лауры Ковеси – румынские политики начали открыто обвинять управление в превышении своих полномочий. Было предпринято несколько попыток эти полномочия урезать. Однако в отчетах МСВ (а также, по разным сообщениям, и напрямую) ЕС дало понять румынскому руководству, что подобные шаги неприемлемы. В итоге DNA сохранило свои полномочия в полном объеме.

❖ *Признать, что ЕС не в состоянии контролировать процесс реформ в Украине, поскольку не вполне понимает, кто в стране реформаторы, а кто - имитаторы*

К настоящему времени реформаторов уже вытолкнули из украинской Генеральной прокуратуры. Продолжается атака на реформаторов, работающих в различных министерствах и ведомствах. Двоих заместителей генерального прокурора, Виталия Касько и Давида Сакварелидзе, уволили; против них также открыли уголовные дела. Сергей Лещенко, один из ведущих борцов с коррупцией среди народных депутатов, находится под пристальным вниманием Генеральной прокуратуры. Если бы у ЕС имелся в Украине инструмент, подобный МСВ, то Брюссель смог бы сформировать собственное суждение о том, являются ли Касько, Сакварелидзе и Лещенко реформаторами и следует ли оказать им поддержку.

❖ *Добиваться назначения реформаторов в Генеральной прокуратуре*

Один из румынских и болгарских уроков антикоррупционных реформ заключается в том, что наличие реформаторов в Генеральной прокуратуре может оказать наиболее позитивное влияние на эффективность антикоррупционной кампании. Ведь именно они могут расследовать дела по обвинениям в коррупции и передавать их в суд. При этом прокуроры-реформаторы подают такие дела, которые ведут к обвинительным приговорам - а имитаторы реформ подают судьям наспех слепленные обвинения со множеством нарушений, по которым даже реформаторски настроенный судья не отправит коррупционера в тюрьму. Работу румынского управления DNA высоко оценило и ЕС, и гражданское общество самой Румынии за его способность доводить дела против влиятельных политиков и олигархов до обвинительного приговора. Именно такой приговор вынесен по 90% дел, переданных управлением в суд. В Болгарии ситуация иная: болгарская прокуратура в отчетах МСВ часто подвергается критике за недостаточную открытость и отсутствие искреннего стремления к борьбе с коррупцией в политике. Находясь под мощным давлением Евросоюза, который требует результатов, болгарская прокуратура передала в суд приблизительно такое же количество дел против высокопоставленных чиновников, представителей организованной преступности и крупных бизнесменов, что и румынская. Однако пока что она не добилась ни одного окончательного обвинительного приговора.

Пытаться выявить имитаторов реформ среди судей будет пустой тратой времени, если сперва не поставит реформаторов во главе Генеральной прокуратуры Украины. Судьи могут выносить приговор только на основании доказательств, представленных им прокурорами. Если среди судей есть имитаторы, которые отказываются выносить обвинительные приговоры по политическим или коррупционным мотивам, то реформаторы в прокуратуре рано или поздно выведут таких имитаторов на чистую воду, и сделают так, чтобы другим судьям было неповадно. Именно так и случилось в 2010-2012 году в Румынии, когда ряд судей, вынесших оправдательные приговоры или закрывших уголовные дела против коррупционеров, сами стали фигурантами уголовных дел по подозрению в коррупции. Сами же судьи ничего не могут поделать с коррупцией в рядах прокуроров, поэтому поддержка реформаторов среди судей должна иметь менее высокий приоритет для ЕС. Кроме того, Евросоюзу было бы легче добиться своих целей, если бы реформатор стоял также и во главе Министерства юстиции (хотя можно обойтись и без этого). Реформаторски настроенный министр юстиции может вносить в парламент и добиваться принятия качественных законов, а также работать над созданием более эффективных институтов. Именно так поступал болгарский министр юстиции Христо Иванов в 2014-2015 году. Тем не менее, судебная система не сможет показать серьезных результатов, если имеются имитаторы на уровне судов. Даже хорошие законы всегда можно обойти, если сотрудники институтов, следящих за выполнением этих законов – имитаторы.

❖ *Выступать против увеличения количества антикоррупционных институтов и органов управления судебной системой*

Некоторым представляется хорошей идеей иметь несколько институтов, контролирующих разные аспекты антикоррупционной или судебной реформы. Во-первых, такие институты могут следить за работой своих «конкурентов», и если в одном из них вдруг окопаются имитаторы, то другие выведут их на чистую воду. Во-вторых, разные институты могут конкурировать друг с другом за то, чтобы заручиться одобрением ЕС, и таким образом подталкивать друг друга к большей эффективности. Однако негативные стороны пролиферации институтов перевешивают позитивные. Коррупционные связи очень сложно распутать и доказать в суде даже без попыток имитаторов реформ вставить палки в колеса следствия. Если расследование не координируется из единого центра, то растет опасность появления «кротов», которые сдадут тайны следствия самим подозреваемым. Увеличивается и риск межведомственных конфликтов, что еще больше подрывает шансы на успех расследований. Борьба за полномочия и сферы влияния уменьшает и эффективность, и легитимность таких институтов в глазах избирателей. Примеры Болгарии и Румынии показывают, что единый и независимый институт – такой, например, как румынское Национальное антикоррупционное управление – работает более эффективно, чем множество департаментов нескольких институтов, которые теоретически должны

сотрудничать друг с другом. В Украине уже имеются признаки межведомственного соперничества и борьбы за сферы влияния между двумя новыми институтами: Национальным антикоррупционным бюро Украины под руководством Артема Сытника и Специализированной антикоррупционной прокуратурой под руководством Назара Холодницкого. Ситуация, скорее всего, станет еще более запутанной после начала работы Национального бюро расследований в 2017 году.

❖ *Использовать безвизовый режим в качестве инструмента оказания давления*

После того, как будут определены истинные реформаторы в украинских органах власти, ЕС сможет использовать угрозу приостановления безвизового режима в качестве «кнута» для отражения атак имитаторов на реформаторов. Безвизовый режим может стать мощным инструментом оказания давления вне зависимости от того, станет ли Украина кандидатом на вступление в ЕС. Во-первых, наличие или отсутствие этого режима прямо сказывается на украинском избирателе. Украинские элиты будут понимать, что избиратели немедленно почувствуют на себе последствия, если ЕС предоставит или приостановит свободу путешествовать по Европе без виз. При этом украинское правительство мало что сможет сделать, чтобы выставить такое решение ЕС в выгодном для себя свете или распределить ответственность за него таким образом, чтобы никто конкретно из чиновников не оказался виноват. Во-вторых, безвизовый режим – это более гибкий инструмент, чем условия, выдвигаемые ЕС кандидатам на вступление в Евросоюз. Его можно неоднократно приостанавливать и возобновлять. Болгарские и румынские реформы в области обеспечения верховенства права хорошо показывают, насколько мощным инструментом является безвизовый режим в качестве награды за выполнение обязательств. ЕС добился наиболее значительных успехов в данной сфере (имеется в виду антикоррупционная кампания в Румынии, возглавленная управлением DNA) не до, а после присоединения страны к Евросоюзу. Фактически, самый мощный инструмент воздействия ЕС на Румынию и Болгарию после 2007 года [заключался](#) именно в обещании принять обе страны в Шенгенскую зону в обмен на выполнение антикоррупционных обязательств.

## **Выводы**

ЕС может использовать опыт своих усилий по обеспечению верховенства права в Болгарии и Румынии для разработки аналогичной стратегии для Украины. Однако то, насколько эффективной будет эта работа, во многом зависит от внутриукраинских факторов. Успех реформ в Румынии показывает, что ЕС может поддержать украинских реформаторов и сделать их позиции более прочными. А вот провал реформ в Болгарии демонстрирует, что «мягкой силы» и рычагов влияния ЕС недостаточно, чтобы создать на пустом месте реформаторов, или чтобы превратить имитаторов реформ в истинных реформаторов. Тем не менее, Евросоюз может вмешаться в украинскую ситуацию, использовать свое влияние и практический опыт, чтобы вскрыть недостатки

украинского процесса реформ. Таким образом ЕС поможет внутриукраинским силам очистить органы власти страны и суды от имитаторов реформ.



*Данный проект финансируется при поддержке Европейской комиссии. Настоящая публикация отражает исключительно взгляды ее автора, при этом Комиссия не несет ответственности за любое возможное использование информации, содержащейся в этой публикации.*



**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 2016. 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)