

МОНИТОРИНГ РЕФОРМ В УКРАИНЕ:

март 2018 г.

Балаш Ярабик и Томас де Ваал

27 марта 2018 г.

Реформы в Украине отошли на второй план в течение длительного периода избирательной политики. Главный вопрос заключается в том, смогут ли конкурирующие фракции мирно бороться друг с другом и постараются ли они избежать повторной дестабилизации страны.

Вашему вниманию предлагается 8-й выпуск бюллетеня «Мониторинг реформ в Украине», публикуемого Фондом Карнеги за международный мир. Осталось немногим более одного года до президентских выборов, запланированных на март 2019 года, а также парламентских, которые должны пройти позже в том же самом году, и на этом фоне внутри страны повестка реформирования ушла на второй план. В этом и предстоящих материалах по Украине, группа аналитиков Фонда Карнеги сосредоточит свое внимание на основных политических и экономических факторах, которые с наибольшей вероятностью будут задавать общий тон предстоящей избирательной борьбы и определять ее последствия на региональные процессы.

Бюллетень «Мониторинг реформ в Украине» издается в рамках проекта «Реформируя Украину» (англ. Reforming Ukraine) и частично поддерживается Центром восточноевропейских и международных исследований (нем. Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, ZOiS) и Фондом «Открытое общество» посредством грантов.

<А>Украинские реформы – вердикт избирателей

За время, прошедшее с момента Революции достоинства 2014 года, реформы в Украине принесли неоднозначные результаты. И предстоящий затяжной политический сезон перед президентскими и парламентскими выборами 2019 г. – на которых украинские избиратели получат первый шанс высказаться по поводу внутренних изменений, происходящих в стране в течение последних 4-х лет – вероятно, помешает процессу реформ.

За 4 года президентства Петра Порошенко Украина достигла макроэкономической стабилизации, а также смогла реформировать или создать ряд важных учреждений, таких как полиция, Верховный Суд и новые антикоррупционные агентства. Вместе с тем, ключевые системные проблемы остаются нерешенными. Страна все еще страдает от олигархических монополий, чрезмерного регулирования экономики, неблагоприятной деловой среды и отсутствия верховенства закона.

Большое количество обычных украинцев менее, чем восторженны в отношении достижений политиков с 2014 года и полагают, что именно население понесло основной ущерб от экономического кризиса, в то время как элиты оказались защищенными от его последствий и продолжают работать как и прежде.. После катастрофического спада восстановление экономики идет устойчиво, но медленно. Даже при том, что потребление вернулось на докризисный уровень, многие граждане недовольны происходящим. Разочарование связано с [ростом цен](#) и [поведением властей](#). Уже существуют тревожные [оценки массовой эмиграции населения](#), намекающие на то, что сотни тысяч украинцев не поддерживают текущий политический режим.

Страна также столкнулась с серьезной проблемой разрыва между задачами *государственного строительства* и *формирования национальной идентичности*. Украинцы, отдающие предпочтение порядку в государстве, указывают на первостепенное значение борьбы с коррупцией. Те же, кто полагают, что приоритетным является формирование нации, считают, что, прежде всего, следует заниматься укреплением украинского национального самосознания и борьбой с российским влиянием. Отношения между этими двумя лагерями нельзя назвать простыми, но волна патриотизма, охватившая страну после агрессии России, с одной стороны, сделала Украину в целом более устойчивой, с другой же – привела к проблемам [со свободой слова](#) и [санкционированным на государственном уровне насилием](#).

Задача Порошенко заключается в том, чтобы найти способ вернуть былой энтузиазм в ряды избирателей, разочарованных его действиями в качестве президента. Его администрации удалось провести ряд важных структурных реформ в сфере образования, здравоохранения и госуправления, а также запустить всестороннюю программу децентрализации, целью которой является предоставление локализованных социальных услуг по всей стране. Данные меры уже принесли очевидные политические дивиденды в виде [серьезной поддержки](#) местных органов власти и мэров.

Несмотря на [сокращение бедности](#), популярность Порошенко снизилась – частично ввиду его нежелания отказаться от своих [бизнес-интересов](#), что, как минимум, создало впечатление наличия

существенного конфликта интересов в высших кругах национального руководства. Президента также критикуют за склонность к дотошному стилю руководства, размещение лояльных ему лиц на всех уровнях правительства даже в ущерб компетентности, а также подрыв работы организаций, предназначенных его контролировать и выступать противовесом его полномочиям.

Несмотря на несколько пошатнувшуюся репутацию Украины на Западе, скорее всего, реформы продолжатся, но в [своем темпе](#). Процесс децентрализации и преобразования системы госуправления и энергосектора, вероятнее всего, продвинется вперед, а новый закон создаст условия для [более плавной приватизации](#).

По мере приближения выборов-2019 внутренние политические баталии неизбежно отодвинут соответствующие мероприятия на второй план. Ключевой вопрос в отношении следующих 12-ти месяцев это – смогут ли конкурирующие внутри политического истеблишмента группы бороться друг с другом мирно и постараются ли избежать повторной дестабилизации страны. На этом фоне западные партнеры Украины будут стараться понять, насколько сильно они могут стимулировать правительство к продолжению поддерживаемых ими реформ, которые, по их мнению, важны для долгосрочного процветания украинского государства.

<А>Тающая поддержка Порошенко

Украинские реформы также оказались заложником желания Порошенко переизбраться на второй срок. Его задачи противоречат видению основных партнеров Украины на Западе – МВФ и ЕС. [Приоритеты Порошенко](#) заключаются в обеспечении западной помощи армии Украины, мобилизации патриотически настроенных избирателей и гарантировании большего количества общественных социально-экономических выгод. В свою очередь, Запад настаивает на создании независимого антикоррупционного суда, повышении цены на газ (еще раз) и следовании жесткой фискальной политики.

Порошенко постепенно [консолидировал власть в своих руках](#), [но потерял поддержку общества](#). В ноябре 2017 г. национальный парламент [нейтрализовал законопроект](#), направленный на деполитизацию системы государственной службы, вернув президенту полномочия назначать областных губернаторов. Закон о реинтеграции Донбасса дал президенту полномочия для [направления армии на восток страны без парламентского согласия](#).

Президент также контролировал новые назначения в [Конституционном Суде](#) (КС) и [Центральной избирательной комиссии](#), и некоторые наблюдатели усмотрели в этих его действиях попытку сохранить [влияние на ключевые госучреждения](#). В качестве своих первых решений обновленный

КС вынес постановление о неконституционности [противоречивого закона](#) о языке 2012 года, давшего русскому языку «региональный статус», в силу процессуальных [ошибок](#), допущенных в ходе его принятия. Данное решение КС проложило путь к принятию [нового закона о языке](#) – возможно, перед выборами – для усиления статуса украинского языка и привлечения голосов избирателей, поддерживающих формирование национальной идентичности.

В условиях низкой общественной поддержки, высокой политической неопределенности и широко доступного стрелкового оружия даже самые незначительные протесты заставляют власти нервничать, что может объяснять, например, жесткое подавление антиправительственной кампании, возглавляемой бывшим грузинским президентом Михаилом Саакашвили. 12 февраля он [был задержан и депортирован в Польшу, что](#) почти наверняка было незаконным актом. Палаточный лагерь, который создал Саакашвили по подобию Евромайдана, позже [насильственно разогнали](#) .

Для переизбрания Порошенко потребуются вернуть себе значительную долю общественной поддержки и доверия. Учитывая ее непростое прошлое, [предпочтительным вариантом](#) в качестве оппонента для администрации Порошенко может стать бывший премьер-министр Украины и социальный популист Юлия Тимошенко. Количество же неопределившихся избирателей ([до 40% населения](#)) оставляет возможными любые потенциальные сценарии и варианты – от новых лиц и «ребрендинга» старых до «темных лошадок» и неожиданных союзов. А поскольку затраты на вступление в политическую игру в Украине остаются большими, без финансовой поддержки олигархических покровителей новая партия или кандидат вряд ли добьются успеха на выборах.

Однако, учитывая результаты последних опросов общественного мнения, указывающих на то, что оппозиция [значительно опережает](#) правящие партии, Порошенко и его оставшиеся союзники могут рассматривать другие варианты. Так как в настоящее время Тимошенко поддерживают 25% населения, а Порошенко – всего 9,8%, руководство страны может прибегнуть к [конституционным изменениям](#), ограничивающим президентские полномочия и возвращающим Украину к парламентской модели. В случае если данный тренд общественного мнения сохранится, давно обсуждаемое «командное» выступление на выборах Блока Порошенко и Народного фронта в составе правящей коалиции станет невозможным, уже не говоря о том, что может ослабнуть и сам Блок Порошенко.

<А>Борьба с коррупцией – главное сражение

С 2014 года Украина инициировала и реализовала больше реформ, чем за предшествующие 25 лет. Правительством были созданы совершенно новые учреждения, такие как патрульная полиция, и преобразованы старые, например, Верховный Суд. Армия Украины также претерпела существенные изменения, система госзакупок стала более прозрачной, а в результате мер по децентрализации и реформ системы госуправления ряд полномочий были переданы новым субъектам. Условия ведения бизнеса также улучшились, несмотря на достаточно плачевное изначальное состояние. В стране появилась первая программа по энергоэффективности, полным ходом идут программы преобразованию структур здравоохранения и образования. Реформы помогли введению безвизового режима с ЕС, что означает, что в настоящее время Украина может похвастаться самой высокой степенью свободы передвижений среди всех бывших советских республик, за исключением стран Балтии, входящих в состав ЕС.

Что касается реформ, то все только начинается. Многие из них выглядят хорошо на бумаге, но не подкреплены соответствующими механизмами внедрения, бюджетными ассигнованиями и информационными кампаниями. Кроме этого, наблюдается некоторая неповоротливость и, даже, противодействие инициативам, затрагивающим интересы элит, главным образом, в антикоррупционной и судебной сферах. Откровенно говоря, ожидания общественности, возможно, были несколько завышенными. Изменения в период после Евромайдана привлекли внимание к проблемам, на которые никто не обращал внимания последние 25 лет. Так, например, несмотря на то, что реальные шаги по борьбе с коррупцией предпринимались и ранее, начиная с 2014 г. общественное понимание степени коррупции повысилось благодаря большему вниманию СМИ к этой проблеме.

Коррупция – которую многие называют просто «государственный захват» – затмевает все другие проблемы. Под жестким давлением Запада правительство Порошенко достигло определенных успехов в сокращении мелкой коррупции и повышении прозрачности. Так, была создана онлайн-система государственных закупок «Pro-Zorro» и новая система электронного декларирования собственности и доходов госчиновников. Правительством были также сформированы новые антикоррупционные агентства, такие как Национальное антикоррупционное бюро (НАБУ) и Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП) Украины.

Но прогресс в продвижении антикоррупционных мер можно в лучшем случае назвать нестабильным. НАБУ инициировало сотни уголовных дел, включая против главы Государственной фискальной службы Романа Насирова. Однако к настоящему моменту очень немногие разбирательства закончились тюремными сроками. Парламентарии и госчиновники заявили о своих доходах, но уклонились от вопроса об их источниках, а сам Порошенко отказался

репатриировать свои офшорные активы. Кроме этого от гражданских активистов потребовали задекларировать их доходы наравне с госслужащими, что не запрещено законом, но выглядит как акт мести против критиков правительства в общественных кругах.

Ход [судебной реформы](#), названной Порошенко «[матерью всех реформ](#)», можно охарактеризовать как болезненный. Как отмечалось [«Vox Ukraine»](#), одна из причин такого положения дел заключается в том, что правительством было сначала принято решение создать правовую базу для укрепления независимости судебной власти и только после этого перейти к замене судей. Такой подход вызвал критику среди общественности ввиду того, что в своих креслах остались судьи, запятнавшие свою репутацию.

Система судопроизводства также подверглась реструктуризации, а в марте 2018 г. начал свою работу новый Совет судей – орган самоуправления, уполномоченный решать вопросы найма, продвижения и взыскания судей. Однако одним из его первых документов стал отчет, [критикующий степень независимости судов](#). Судьи все еще подвергаются сильному политическому давлению, особенно в [делах, касающихся нацбезопасности](#).

Многие злоупотребления внутри системы правосудия связаны с Генеральной прокуратурой (ГП). Несмотря на потерю ряда карательных и надзорных функций из советского прошлого, ГП Украины остается [мощным инструментом](#) в руках президентской администрации. Юрий Луценко в должности генерального прокурора, равно как и его предшественник Виктор Шокин, не смогли обеспечить надлежащего судебного преследования предыдущего [руководства страны за хищение бюджетных средств](#) несмотря на то, что часть украденного была возвращена в государственную казну. Вместо этого – по [заявлениям критиков](#) – ГП Украины стремится продемонстрировать лояльность президенту и де-факто сохранить свои обширные полномочия.

Антикоррупционная и судебная реформы накладываются друг на друга, когда речь заходит о важнейшем вопросе создания специализированного антикоррупционного суда. На этом настаивает МВФ, в частности с целью выхода из тупика неэффективного преследования обвиняемых в коррупции, но до сих пор препятствует Порошенко. Готовность украинских элит подчиниться власти специального суда станет решающим индикатором их приверженности борьбе с коррупцией и достижению реального прогресса в решении этой проблемы.

<A>Что мешает реформам

На протяжении последних 4-х лет основными движущими силами реформ были западные партнеры Украины и ее активный неправительственный сектор, которые «давили» на правительство с двух сторон. Большинство политиков прибегли к так называемому транзакционному подходу, приветствуя одни и сопротивляясь другим инициативам, в то время как широкая общественность не привлекалась к активному участию в политической жизни страны.

Два главных международных донора Украины – Европейский союз и Международный валютный фонд – могут поставить себе в заслугу достижение крайне необходимой макроэкономической стабилизации после экономического краха 2014 г. Они использовали свои финансовые рычаги для стимулирования реформ. Так, МВФ выделил \$8,6 млрд из \$17,5 млрд обещанных в 2015 году кредитов, хотя в настоящее время программа финансовой помощи Украине находится в [«замороженном состоянии»](#) ввиду отказа правительства создать антикоррупционный суд и пойти на еще одно увеличение цены на газ. Из обещанной [макрофинансовой помощи](#) ЕС в размере 3,4 млрд евро 600 млн все еще не выделены Украине из-за невыполнения обязательств, в основном в сфере борьбы с коррупцией.

Жесткое сопротивление преобразованиям идет со стороны ветеранов старой олигархической системы, которая выжила ввиду того, что внимание страны было приковано к травмам Евромайдана и российскому военному вторжению. Спустя 4 года после революции конкуренция среди так называемых [финансово-политических групп](#) остается важной темой украинской политической и экономической жизни. По сравнению с субъектами гражданского общества, данные группы намного лучше организованы и имеют в своем распоряжении значительно больше ресурсов. Российский газ уже не является главным источником коррупции и доходов, как это было раньше, и теперь эти влиятельные экономические субъекты сосредоточили свои усилия на получении контроля над другими частями энергетического и сельскохозяйственных секторов экономики, а также [значительно выросшего оборонного бюджета](#). Многие из них все еще имеют влияние в украинском парламенте, в котором нет единства, и где правительство может рассчитывать лишь на хрупкую коалицию, достаточно медленно продвигающую законодательные инициативы по обеспечению реформ.

Большинство новых реформистских инициатив не вызывают энтузиазма у украинской общественности, все еще отдаленной от политического класса. Все опросы общественного мнения последовательно указывают на низкий уровень доверия населения правящей элите, включая администрацию Порошенко, оппозиционные партии и их лидеров. Церковь, армия и гражданские волонтерские группы пользуются [значительно более высоким доверием граждан](#). По данным опросов социальные проблемы – в особенности [рост цен](#) – вызывают наибольшую

обеспокоенность среди населения. С приближением выборов-2019 тема социальных последствий реформ получает все больше внимания в рамках политического дискурса, что, в общем-то, и объясняет высокий рейтинг Юлии Тимошенко по данным опросов общественного мнения.

<A>Все еще в ожидании выхода на курс реформ

Успех или провал реформ в Украине будет, главным образом, зависеть от того, принесут ли они с собой какие-либо экономические выгоды для населения. Текущее экономическое положение страны оставляет желать лучшего. В 2017 году [экономика выросла на 2.5%](#) и, возможно, могла бы вырасти еще больше, если бы не поддержанная правительством торговая блокада пророссийских восточных областей страны в марте того же года, которая привела к 4%-ому сокращению годового промышленного производства.

Продолжающаяся торговая война с Россией также имела свои негативные последствия. Украинский экспорт в ЕС достиг докризисного уровня и теперь составляет [35%](#) от валового национального экспорта, что недостаточно для компенсации потерь в связи с сокращением торговли с Россией. При курсе 26 гривен к 1 доллару США стоимость украинской валюты сейчас составляет лишь 1/3 от того, что она стоила до Евромайдана. [Инфляция](#), вызывающая серьезную обеспокоенность среди рядовых украинцев и являющаяся главной причиной привлекательности оппозиционной риторики, упрямо держится на высоком уровне (14%).

Нехватка инвестиций остается ключевым [препятствием для роста](#). [Валовые капитальные инвестиции](#) составляют 15% ВВП, т.е. значительно меньше требуемых (но не прогнозируемых) Украине 25% для достижения 6-7% ежегодного темпа роста. Объем прямых иностранных инвестиций, который [в 2017 году составил \\$2,3 млрд](#) (для сравнения \$3,3 млрд в 2016 и \$3 млрд в 2015), стал недостаточным для обеспечения экономического рывка. Внутренние [инвестиции в размере \\$16 млрд](#) стали основным двигателем роста. Согласно опросу, проведенному [Европейской бизнес ассоциацией](#), доверие инвесторов несколько выросло, но коррупция, проблемы с соблюдением принципа верховенства закона и война на востоке страны остаются наиболее значимыми факторами, сдерживающими иностранных инвесторов.

Учитывая тот факт, что в течение следующих 3-х лет Украине придется [выплатить полученные кредиты](#) (около \$12 млрд), ее финансовое состояние выглядит нестабильным. Кроме этого, несмотря на то, что Международный арбитражный суд Стокгольма вынес решение [в пользу «Нафтогаза»](#) в их споре с «Газпромом» России, правительство может столкнуться и с другими требованиями. Так, в одном из лондонских судов ведется разбирательство по российскому

кредиту в размере \$3 млрд, выданного правительству бывшего президента Виктора Януковича. Известный олигарх и бывший совладелец «Приватбанка» Игорь Коломойский также выступил с иском против правительства по возмещению убытков в размере \$4,7 млрд.

Неудивительно, что в сложившейся экономической ситуации Порошенко [объявил борьбу с бедностью](#) и повышение уровня жизни приоритетными задачами своей администрации на 2018 год. Целевая государственная политика, в том числе повышение [минимальной заработной платы](#), а также экономический рост и [спрос на труд](#) привели к ежегодному повышению заработной платы на 18,9% в реальном выражении. Средняя зарплата достигла уровня 8 777 гривен (около \$334) по сравнению с [3 619 гривен в 2013 году](#). И все же, в текущих условиях слабого роста существует риск, что данные меры приведут к еще большему удешевлению национальной валюты и росту инфляции.

<А>Все на выборы, и что дальше

Порошенко и его команда полны решимости победить на выборах в 2019 году. Успех, однако, не гарантирован, даже если госаппарат прибегнет к многократно проверенным методам обеспечения поддержки посредством [«серых» медийных кампаний](#) и «административных ресурсов», когда местные чиновники обеспечивают голоса избирателей из числа госслужащих и сельских жителей. Украина не может пожаловаться на отсутствие демократического плюрализма, и восприятие обществом популистских заявлений Юлии Тимошенко – претендента на президентский пост – останется положительным. Западным партнерам Украины придется «держать руку на пульсе» и сотрудничать со всем политическим спектром внутри страны, и настаивать не столько на [внесении изменений в избирательное законодательство](#), сколько на обеспечении свободного и честного избирательного процесса.

По мере приближения выборов потребность государственного строительства, вероятно, проиграет идее формирования национальной идентичности, ведь Порошенко, равно как и другие политики захотят разыграть «патриотическую карту» в надежде заполучить около 40% голосов избирателей, считающих себя «патриотами Украины».

На этом фоне реформы будут идти медленно. Так, например, преобразования в системах судебного и государственного управления, скорее всего, станут жертвами растущего предпочтения президентом лояльности, нежели компетентности среди своих подчиненных. Западные партнеры Украины продолжают призывать к активизации реформ в [энергосекторе](#), где правительство испытывает на себе давление ввиду планов России по строительству трубопровода

«Северный поток-2», который должен обеспечить альтернативный маршрут экспорта российского газа в Европу и, следовательно, ослабит позиции Украины в ее противоборстве с Россией. Во всех секторах украинской экономики уже предпринимаются меры по повышению энергоэффективности.

[Земельная реформа](#) является чрезвычайно болезненным политическим вопросом, однако при должном подходе у правительства есть шансы достичь впечатляющих результатов. После [20 лет в «режиме ожидания»](#) правительство, при поддержке западных учреждений, могло бы запустить соответствующий процесс, вложив ресурсы в мероприятия по разработке надлежащего земельного кадастра и, таким образом, расчистить путь для [законной и прозрачной](#) продажи земли.

И, наконец, что не менее важно, будет продолжена реформа по децентрализации Украины, которая уже позволила увеличить местные бюджеты и обеспечила широкий спектр выгод местным сообществам благодаря повышению качества административных и инфраструктурных услуг и снижению коррупции в этой сфере.

Самым большим вопросом без ответа в последующие несколько лет будет возможность существенного экономического прогресса. Западные партнеры Украины и широкая общественность сходятся во мнении о срочной необходимости наращивания долгосрочных инвестиций. Европейским Союзом разработан [инвестиционный план для Украины](#) в размере 1 млрд евро. Несмотря на его привлекательность, он выглядит менее амбициозным, чем литовский [План Маршалла для Украины](#) (\$5 млрд), большая часть которого, как предполагается, будет формироваться из неиспользованных средств ЕБРР и Европейского инвестиционного банка, а не из каких-то новых источников.

Учитывая объем валютных [резервов \(\\$18,5 млрд\)](#) и непогашенных западных кредитов (около \$12,5 млрд) в среднесрочной перспективе финансовое положение Украины останется шатким. На практике это означает, что правительству потребуется балансировать между требованиями западных финансовых учреждений – в частности, МВФ – и избирателей, которые хотят видеть улучшение своего социально-экономического положения.

В арсенале МВФ и ЕС есть много рычагов воздействия. Вместе с тем, западным акторам следует действовать осторожно – дабы это не выглядело так, что они прямо вмешиваются во внутренние дела Украины – и адаптировать свою политику к проблемам, волнующим широкую общественность. Резюмируя настроения в Киеве, один из украинских переговорщиков, участвовавший в разработке Соглашения об ассоциации с ЕС, указал на то, что ЕС слишком много

внимания уделяет [«либерально-экономической повестке](#) – вопросам свободной торговли, ликвидации барьеров, гармонизации законодательств» и игнорируют проблемы неравенства и бедности. Украинцы осведомлены о европейских либеральных принципах и мощной системе социального обеспечения и полагают, что в их случае последним пренебрегают. Другими словами, на приближающихся выборах Запад будет рассматриваться как политический фактор. Обоснованно или нет, но общество полагает, что именно на Западе лежит ответственность за, например, [удвоение цены на газ](#), на оплату которого теперь уходит треть среднемесячной зарплаты рядового украинца.

В преддверии выборов-2019 западным друзьям Украины придется проявить чудеса политической эквилибристики, ведь с одной стороны им нужно будет содействовать продолжению реформ, одновременно учитывая обеспокоенность населения по поводу низкого уровня жизни, а с другой – придется «работать» с целым спектром политических субъектов в процессе их подготовки к выборной схватке.