

Аналитическое исследование

Джон Лоф, Владимир Дубровский

Программа «Россия и Евразия» | Ноябрь 2018

Борьба с коррупцией: эффективны ли украинские реформы?



Содержание

Обзор	3
1. Введение	5
2. Оценка влияния антикоррупционных мер на ключевые отрасли	14
3. Выводы	45
Список сокращений	52
Об авторах	53
Благодарность	54

Обзор

- С 2014 года в Украине проводится ряд важных реформ по борьбе с коррупцией в государственной сфере. С тех пор работа по сокращению условий коррупционной уязвимости была результативнее, чем практика уголовного преследования чиновников.
- Коррупция — это не причина, а признак неэффективной и несостоятельной системы управления в государстве. Решительный прорыв в борьбе с коррупцией будет зависеть от того, насколько существующая политическая система будет благоприятствовать появлению новых активных субъектов, развитию конкуренции и созданию новых институтов, важных для реализации принципа верховенства права.
- Среди достигнутых результатов антикоррупционной политики можно отметить упразднение коррупции в «Нафтогазе» и проведение реформ в сфере государственных услуг, государственных закупок, налогообложения, банковской сфере и в работе дорожно-патрульной полиции. Процесс децентрализации власти дает гражданам дополнительные возможности по контролю за работой органов власти, связанной с управлением государственным средствами.
- Работа, направленная на улучшение работы таможенной службы, снятие административных ограничений, проведение приватизации и демонополизации власти, реформирование государственного управления, не принесла обнадеживающих результатов. В частности, высока степень непрозрачности в сфере финансирования оборонного сектора. Коррупционные схемы все еще используются в некоторых сферах энергетического сектора. Отмечается необходимость радикальных изменений в сфере государственной службы.
- Реформы правоохранительных органов протекают медленно или не были инициированы вовсе. В силу большого влияния коррупции на судебную систему пока рано делать выводы о возможных положительных результатах реформы судебной системы.
- Из-за влияния на суды разных политическо-экономических групп уголовное преследование против высокопоставленных чиновников остается актуальной задачей Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ). Создание Высшего антикоррупционного суда по борьбе с коррупцией может изменить ситуацию к лучшему и в то же время повлечь за собой риск возникновения выборочного правосудия.
- Карательные меры как таковые не играют большой роли в борьбе с коррупцией. Скорее эти меры должны стать неотъемлемой частью единой долгосрочной стратегии по ограничению масштаба коррупции и развитию политической и экономической конкуренции. Выполнение этих задач потребует демонополизации политической власти, а также согласия и готовности украинских властных структур играть по новым правилам.

-
- Обычные граждане осуждают коррупцию среди высокопоставленных чиновников, но оправдывают на бытовом уровне, рассматривая ее как проступок в силу необходимости. Такое видение проблемы представляется неприемлемым, поскольку граждане также несут ответственность при решении задачи по ограничению сферы влияния коррупции.

1. Введение

С 2014 года Украина внедряет беспрецедентные меры по ограничению коррупции в государственной сфере. Вслед за странами Прибалтики и Грузией Украина стала одним из немногих постсоветских государств, принявших за короткое время ряд значительных мер по ограничению коррупции, в том числе по созданию органов по противодействию коррупции и проведению реформ судебной системы и правоохранительных органов. Принятые меры привели к неоднозначным результатам. Работа по повышению прозрачности и сокращению условий для взяточничества и коррупции в административной сфере была результативнее работы по привлечению к ответственности действующих и бывших чиновников, которые злоупотребляют своими полномочиями. По этому поводу активисты по борьбе с коррупцией иронично замечают, что такие неровные результаты говорят о том, что Украина — это страна с самой прозрачной коррупцией в мире.

В этом нет ничего удивительного. В таком государстве, как Украина, где сосуществуют официальная и неофициальная системы управления, успех в борьбе с глубоко укоренившейся коррупцией требует дополнительных усилий, помимо принятия новых законов и учреждения специальных органов по борьбе с коррупцией. В конечном счете этот успех будет зависеть от готовности и согласия высокопоставленных чиновников изменить правила игры. Исторический опыт стран Западной Европы показывает, что это становится возможным, когда высокопоставленные институты достигают такого этапа развития, на котором они осознают необходимость отказаться от покровительства и кумовства в пользу соответствующих институтов, призванных защищать их имущественные права и обеспечивать официальный доступ к ресурсам. В социальных науках этот сдвиг именуют переходом от *закрытой системы государственного управления*, в которой политика и социально-экономическая сфера полностью подчинены группе влиятельных лиц, к *системе открытого государственного управления*, охватывающей больший круг интересов и функционирующей за счет безличностных социальных отношений¹.

По некоторым оценкам, переход такого рода в среднем занимает 50 лет при условии непрерывности и последовательности процесса². Если вести отсчет с 1991 года, когда Украина стала независимым государством, то можно сказать, что половина этого пути уже пройдена. Смена власти, произошедшая в 2014 году, и ее последствия ускорили процесс изменений, но его трудно назвать последовательным. В случае антикоррупционных реформ целая группа важных факторов: война с Россией, требования перемен со стороны гражданского общества, выполнение обязательств в обмен на поддержку со стороны международных партнеров — вынудила украинские власти принять меры по сокращению масштабов растрачивания имущества, финансовых средств и иной деятельности, которые выкачивали ресурсы из страны. Подобные злоупотребления наносили большой урон и тормозили развитие государственных институтов страны. Они достигли беспрецедентного

¹См.: North D., Wallis J. J., Weingast B. *Violence and Social Orders*. Cambridge University Press, 2009.

²См.: Там же.

уровня во время президентства Виктора Януковича (2010–2014) и привели страну не просто к банкротству, а к состоянию полной экономической незащищенности. Антикоррупционная программа конца 1990-х годов создавала лишь видимость работы по решению этой проблемы.

Проблемы, которые вскрыла революция, обусловили принятие в октябре 2014 года Закона о предупреждении коррупции. Был также принят ряд мер, направленных на ограничение ущерба в результате деятельности чиновников, действовавших в интересах влиятельных властных групп. Однако по мере стабилизации ситуации с 2014 года заметно снизилась заинтересованность властных структур в изменениях из-за их неготовности предпринимать существенные усилия в этом направлении. В то же время сопротивление антикоррупционным реформам, в частности препятствование созданию Высшего антикоррупционного суда, явно указывает на то, что предпринимаемые меры оказываются эффективными, так как представляют угрозу интересам властных структур. Тем не менее это не показатель успешности реформ. Независимые полномочия нового суда: проводить расследование, вести судебный процесс, выносить обвинительные приговоры в отношении высокопоставленных лиц — рассматриваются влиятельными группами не как угроза лишения свободы, а скорее как вторжение в сферу закрытого государственного управления, которая находится под их полным контролем. Так, работа суда, независимого от властных группировок, может подорвать систему выборочного правосудия, которая сложилась вследствие влияния этих группировок на правоохранительные органы и судебную систему.

Авторы данного исследования анализируют эффективность антикоррупционных реформ, проводимых с 2014 года, в основных отраслях государственного управления в Украине. Под коррупцией понимается злоупотребление государственным положением и неправомерные действия государственных органов в ущерб общественному благу. Подобные злоупотребления необязательно связаны с финансовыми нарушениями или взяточничеством.

Несмотря на некоторые отличительные культурные особенности, которые повлияли на государственное развитие, Украину в целом можно отнести к государствам с закрытой системой управления. Иными словами, это государство, в котором коррупционная деятельность является нормой и лежит в основе системы, способствующей мирному сосуществованию влиятельных структур на условиях взаимных привилегий и ренты. Такая система не просто коррумпирована — она существует за счет коррупции. В исследовании утверждается, что Украина значительно преуспела в проведении антикоррупционной политики, сократив масштаб хищений со стороны влиятельных группировок путем уменьшения объема возможностей для коррупции. Несмотря на это, уровень коррупции остается довольно высоким и для закрепления полученных результатов необходимы решительные действия по многим направлениям.

Меры наказания в отношении коррумпированных чиновников или возможность их применения, напротив, не принесли ощутимых результатов. Сегодня подобные меры вряд ли могут в корне изменить ситуацию, так как система государственного управления

пока не предусматривает возможности задействовать их непосредственно против высшей руководящей элиты. Другими словами, попытки реорганизовать коррумпированную систему методами уголовного преследования не приведут к существенным переменам в системе как таковой³. Напротив, стоит проводить работу с системообразующими субъектами, создавая условия для их развития непосредственно в русле проводимой антикоррупционной политики, что, в свою очередь, позволит им вести законную деятельность, опираясь не на взяточничество, а на принцип создания ценностей и общественно полезного продукта.

Основы коррупции в Украине

Для Украины коррупция представляет собой трудноразрешимую проблему, которая, как и во многих странах с менее развитой системой государственного управления, характерна для всех ее институтов. Местные жители не понаслышке знают об этой проблеме и считают ее, особенно коррупцию высокого уровня, одной из самых серьезных проблем страны, сравнимой по своему масштабу с агрессией со стороны России⁴. У многих проблема коррупции ассоциируется с негативными образами – распространившейся повсюду «ржавчиной», которую можно искоренить с помощью «железного гребня», или жестких мер наказания и преследования. По этой логике чем больше чиновников будут отправлены в тюрьму, тем ниже будет уровень коррупции, что положительно повлияет на работу органов власти. Однако даже если представить, что можно ввести карательные меры в отношении всех чиновников всех уровней как меру предупреждения коррупции в личных целях, это не гарантирует улучшения работы всех существующих институтов. Некоторые, возможно, будут работать еще хуже, учитывая, что чиновники, утратив доступ к привилегиям, могут потерять интерес к работе и своим профессиональным обязанностям.

В силу своей комплексной природы проблема коррупции не поддается простому описанию и тем более разрешению. Она глубоко уходит своими корнями в системные проблемы, которые порождают различные формы взяточничества. Эти порочные практики на протяжении долгого времени наносят урон государственным институтам Украины и приводят к неудовлетворительным показателям во всех сферах, начиная с экономики, заканчивая дипломатической службой. Коррупция, по сути, является признаком глубоких системных проблем, а не их первопричиной, несмотря на то что она же усугубляет эти проблемы.

Даглас Норт, Джон Джозеф Уаллис и Барри Вайнгагст отмечают: «Стихийные государства (иными словами, страны с управлением закрытого типа) не то чтобы страдают каким-то заболеванием. Они по-своему устроены, но они вполне жизнеспособны... Они считаются

³ «Около 40 процентов респондентов считают, что коррупция — это системный механизм, необходимый обществу, а не болезнь. В отличие от других показателей этот остается стабильным (неизменен в течение 5 лет), более молодые респонденты с высоким образованием больше разделяют это мнение» — данные «Рейтинг Групп» (2018), «Социально-политические настроения в Украине: новые вызовы». Цит. по: http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_ukraincev_novye_vyzovy.html (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴ См.: Там же. 40 процентов респондентов называют коррупцию одной из трех основных проблем Украины, практически столько же назвали войну в Донбассе (41 процент). Инфляция на третьем месте — 27 процентов респондентов. Эти данные остаются почти без изменений с 2014 года.

коррупцированными, но только с точки зрения норм и ценностей государственных систем открытого типа»⁵. Другими словами, то, что в западных странах традиционно считается коррупцией, например слияние бизнеса и власти, в случае закрытых систем является ее неотъемлемой характеристикой. Недовольство обычных граждан свидетельствует о разочаровании, связанном с внутрисистемными ограничениями и безысходными попытками сделать систему более открытой. В последнем преуспели западные страны и в некоторой степени страны Центральной Европы, где система управления еще не стала полностью открытой, но тем не менее происходят подвижки в этом направлении. Снижение уровня коррупции – это один из побочных эффектов в ходе системной трансформации, и его нельзя рассматривать отдельно от этого процесса.

В основном попытки сделать систему более открытой встречают много препятствий, так как коррупция — это не только способ обогащения для правящей элиты, это также незаменимый инструмент управления. Чиновники среднего и низкого уровней, выполняя заказы и поручения вышестоящих лиц, получают поощрения в виде преференций или откатов из фондов государственных средств. В то же время на чиновников низкого уровня часто бывает возложена задача собирать или вымогать взятки и затем направлять полученные суммы вышестоящим лицам. В обоих случаях коррупция действует по принципу кнута и пряника: у вышестоящих чиновников появляются основания обвинить своих подчиненных в коррупции в случае их отказа выполнять приказы и действовать противозаконно. Очень трудно оценить масштаб влияния таких неофициальных механизмов контроля, но, если вообразить, что эти потоки вознаграждений будут в одночасье перекрыты, многие государственные органы Украины, особенно правоохранительные органы, довольно быстро придут в состояние застоя или упадка. Однако быстрое и успешное реформирование Министерства здравоохранения в части закупок лекарственных средств показало, что перемены возможны как минимум в одной сфере и они не повлекут за собой ущерба для всего института власти.

Удивительным образом некоторые формы коррупции в закрытых системах способствуют экономическому и общественному развитию, в том смысле, что такие формы уменьшают ограниченность системы и это закладывает благоприятную почву для дальнейшего развития. Это можно было наблюдать во времена СССР, когда, чтобы компенсировать недостатки плановой экономики, Коммунистическая партия закрывала глаза на неформальный бартер товаров и услуг между организациями. Без такого обмена экономика СССР была бы нежизнеспособной⁶.

В современной Украине коррупция остается важной движущей силой, которая удерживает на плаву неэффективное бюрократическое государство и экономику. Тем не менее, несмотря на нивелирующий эффект, коррупция влечет за собой опасные побочные эффекты, которые еще прочнее укореняют неофициальные методы. Несомненно, коррупция помогает обойти обременительные требования и законы, но точно так же это может привести

⁵ North D., Wallis J. J., Weingast B. *Violence and Social Orders*. P. 269.

⁶ См.: Smith A., Swain A. *Regulating and Institutionalizing Capitalism: the Microfoundation of Transformation in Eastern and Central Europe* / Pickles J., Smith A. (eds.) // *Theorizing Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformation*. New York: Routledge, 1998.

к несоблюдению важных правил и требований, например правил, защищающих жизнь. Об этом риске свидетельствует огромное количество несчастных случаев на производстве, зафиксированных в Украине⁷. Более того, снисходительное отношение к одному виду коррупции приведет к признанию и принятию других ее форм, что сделает границу между допустимым и недопустимым еще более размытой.

Как и в СССР, закрытая система управления, с одной стороны, опирается на чрезмерное нормотворчество, а с другой — на бюрократический аппарат, который использует результаты нормотворчества как рычаг управления, приводя его в действие в избирательном порядке. Органы власти специально принимают невыполнимые, по сути, нормы, и это дает другим властным структурам рычаг управления. Такая расстановка означает, что законодательные и исполнительные органы оказывают давление путем принятия норм, затрагивающих все общество, также они влияют на бюрократический аппарат, создавая группы, объединенные тесными знакомствами и контактами и обеспечивающие преданную работу всего аппарата. Таким образом, бюрократический аппарат получает свою долю в системе благодаря избирательному исполнению норм и правил по приказу высоких покровителей. Подобная практика сложилась много веков назад в России, когда чиновники специально издавали сложные, непонятные правила, в основном выполнявшие роль запретов; в этом чиновники («начальники») и правоохранительные органы видели источник своей власти, которую они использовали для личного обогащения, но иногда и для достижения вполне законных целей⁸. В результате в Украине сложились две наиболее распространенные формы коррупции: вымогательство под угрозой принуждения соблюдать невыполнимые требования и нормы, сговор между чиновниками и отдельными лицами с целью обойти существующие нормы или использовать их для получения личной выгоды.

Ограничение сферы такой формы неофициального влияния требует не просто кардинального пересмотра законодательства. Согласно общепринятому определению Роберта Клитгаарда, коррупцию можно представить в виде уравнения, где коррупция — это сумма монополии и самовольного принятия решений, из которой вычитается подотчетность ($C = M + D - A$)⁹. В связи с этим меры по снижению уровня коррупции в Украине предполагают, с одной стороны, уменьшение сферы самовольного принятия решений, с другой — изменения кадрового состава, в который будут входить беспристрастные государственные служащие, готовые работать на благо общества, строго исполняя нормы и правила. Однако по отдельности каждый из этих подходов не будет достаточно эффективным. Даже самые тщательно составленные нормы не гарантируют, что чиновники будут действовать в точном соответствии с ними, хотя, возможно, это не в полной мере относится к старшему поколению чиновников. Вместе с тем велика вероятность того, что даже самые беспристрастные из них могут скомпрометировать себя, столкнувшись

⁷В 2014 году было зафиксировано 2034 несчастных случая на производстве, из них 99 со смертельным исходом в украинских угольных шахтах, 220 несчастных случаев на производстве, из них 12 со смертельным исходом в рудниках и шахтах неметаллического сырья. См.: Новый проект МОТ по снижению несчастных случаев на производстве в шахтах в Украине, 13 июля 2017 г. / Международная организация труда. URL: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_562950/lang-en/index.htm (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁸См.: Dubrovskiy V. Towards Effective Anti-Corruption Strategies in Ukraine: Removing the Cornerstone without Toppling the Building. Warsaw: Center for Social and Economic Research, 2006. P. 9. URL: http://www.case-research.eu/files/?id_plik=2624 (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁹См.: Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley, CA : University of California Press, 1988.

с практикой насаждения заведомо невыполнимых требований с целью укрепления власти чиновников.

Помимо препятствий административного характера, реформы такого рода непросто проводить с точки зрения политики. Коррупцированные «начальники» используют свои средства и положение, чтобы проталкивать свои интересы и создавать условия для распространения коррупции. У таких чиновников, как правило, есть клиенты и партнеры из частного сектора, для которых выгодно принятие заведомо невыполнимых норм, так как это действует в ущерб интересам их конкурентов. Кроме того, политики старшего поколения, которые необязательно напрямую вовлечены в коррупционные схемы, снисходительно относятся к коррупции среди своих подчиненных, таким образом сохраняя неофициальный контроль над ними и оберегая свои политические интересы. Кроме того, на общественном уровне все еще бытует снисходительное отношение к мелкой коррупции, которое в будущем может стать нормой в силу того, что коррупция рассматривается как способ решения многих жизненных проблем. Не менее важно упомянуть коррупцию, широко распространенную среди правоохранительных и судебных органов, которые, по сути, обязаны с ней бороться. Работа этих органов сводится к выборочному исполнению законов, это же относится к антикоррупционным нормам, в результате чего уровень доверия к ним среди населения падает¹⁰. Соответственно, ужесточение закона не только приведет к его частичному невыполнению, но и, как ни странно, может привести к еще большему закрытию системы, еще большей закрытости властных сообществ и перераспределению каналов движения средств от чиновников низкого уровня на более высокие уровни.

Особенности коррупции в Украине

Олигархическая система, сложившаяся в Украине в середине 1990-х годов, была устроена по принципу закрытой системы управления, унаследованной от СССР и более ранних традиций правления. Люди, ставшие состоятельными в то время, часто не являлись собственниками каких-либо активов. В первую очередь они устанавливали единоличный контроль в ключевых отраслях: торговля газом с Россией, банковская сфера — или получали прибыль, будучи неформальными руководителями государственных предприятий. Позже они увеличивали свое состояние в период приватизации, когда прежние советские модели покровительственных отношений с заказчиками еще были жизнеспособны, это относилось, в частности, к «красным директорам» и представителям их ближайшего окружения, между которыми распределялись ключевые должности предприятий. Утратив власть, Коммунистическая партия, соответственно, потеряла контроль над рычагами власти, что открыло перед новыми правящими группами большие возможности по влиянию

¹⁰ В декабре 2017 года рейтинг доверия к судам и правоохранительным органам был низким. Самые низкие показатели — у прокуратуры и судов, которые в наименьшей степени оказались затронуты реформами. Более положительное отношение у граждан к полиции, в том числе дорожно-патрульной, хотя респонденты скорее склонны не доверять этим институтам. Самые высокие показатели были у Национального Антикоррупционного бюро Украины. Данные Фонда демократических инициатив (2018). См.: Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри [Public opinion, December 2017: selective ratings and ratings of trust]. URL: <https://dif.org.ua/article/rejtingijfojseojoej8567547?> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

на государственный аппарат в отсутствие сдержек и противовесов, существовавших при старой системе.

Чтобы укрепить свое положение в новой системе, некоторые новоиспеченные украинские богачи покупали медиаактивы, организовывали квазипартийные организации и обеспечивали свои интересы в парламенте, оказывая покровительство определенным политикам во время выборов. Они также часто находили покровителей или партнеров в правоохранительных и судебных органах, в отдельных подразделениях Службы безопасности. Некоторые из таких структур сформировали свои «коммерческие» запросы еще до распада СССР — нужно учитывать, что тогда в Украине не существовало независимой судебной системы. Система консолидировалась при президенте Леониде Кучме (1994—2005), и после «оранжевой революции» 2004 года значительных изменений в системе государственного управления не произошло. Напряженная обстановка в обществе никак не сказалась на деятельности властных групп влияния. Это объясняет, почему попытки проведения антикоррупционной политики в то время носили формальный характер, — часто антикоррупционные меры были больше нужны для сведения счетов между соперниками, нежели для увеличения общественного блага. Президент Янукович перенастроил эту систему, установив единоличное управление и контроль за движением денежных потоков с помощью взяток, которые получала семья президента или приближенные лица.

В 2014 году новое правительство при поддержке МВФ провело исследование коррупции высокого уровня. Согласно этому исследованию, коррупция в Украине представляет собой пирамидальную систему рычагов давления на систему государственного управления, верхушку этой пирамиды занимают «влиятельные группы, главы ведомств находятся посередине, чиновники и работники ведомств располагаются внизу пирамиды»¹¹. В исследовании описывается, как этим структурам удавалось контролировать должностные назначения в публичном секторе, обеспечивать нормативную поддержку своих интересов, ограничивать доступ к информации о своей деятельности. В исследовании также говорится о взаимодействии между различными ведомствами с целью вымогательства и запугивания участников рынка. Налоговая служба, полиция, Генеральная прокуратура, Государственная исполнительная служба и судебные органы были признаны самыми коррумпированными институтами. Обычно те или иные должности, предусматривающие возможность получения взяток, выставлялись на продажу, позднее покупатель, инвестировавший таким образом средства, мог вернуть их в форме взяток¹².

Несмотря на то что в современной Украине коррупция принимает крайние формы, такие формы и методы распространены не только здесь. Они характерны для всех стран, где управление организовано по принципу закрытой системы. Политолог Генри Хейл ввел в обиход выражение «покровительственная политика», описывая общества, в которых индивидуумы достигают поставленных политических и экономических целей методом персонализированного обмена вознаграждениями и наказаниями¹³.

¹¹ Коррупция и проблемы управления: диагностическое исследование : Бизнес-климат и эффективность судебной системы : Доклад Правительства Украины. Киев, 2014. С. 4. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263-a.pdf> (по сост. на 9 окт. 2018 г.).

¹² См.: Коррупция и проблемы управления : Доклад Правительства Украины.

¹³ См.: Hale H. *Patronal Politics*. Cambridge University Press, 2014.

Главной отличительной характеристикой таких систем является контроль властных структур над правоохранительными органами, ведомствами прокуратуры и судебными органами. Имея возможность осуществлять выборочное правосудие, эти группировки получают возможность безнаказанно вымогать взятки и обеспечивать себе защиту от возможных оппонентов. Наиболее пагубной формой коррупции является манипуляция избирательной системой. Коррупционная цепочка возникает тогда, когда члены парламента покупают свои места в партийных списках или используют незаконные методы ведения политической кампании против кандидатов от одномандатных избирательных округов. К сожалению, существующие методы наблюдения за выборами не затрагивают эту проблему¹⁴. Члены парламента, избираемые таким образом, надеются компенсировать понесенные затраты, требуя финансовой поддержки для своей избирательной программы, а именно официального или неофициального голосования по вопросу предоставления льгот заинтересованным лицам, а также принятия законов, направленных на укрепление положения властных структур и увеличение размера ренты, выплачиваемой «начальству» в исполнительных органах. Это самое примитивное описание механизма распределения ренты вплоть до чиновников низкого уровня — механизма, который обеспечивает функционирование системы закрытого доступа.

Склонность украинского общества к коррупции связана с культурными особенностями. В отличие от стран, где граждане испытывают чувство ответственности по отношению к работе государственных институтов, в Украине общество испытывает ответственность по отношению к родственникам и друзьям — на них можно положиться в трудной ситуации, когда соответствующие ответственные государственные институты не работают надлежащим образом. Как и народы других постколониальных стран, особенно тех, что находятся вдали от центров империй, украинский народ перенял принципы выживания, в основе которых лежит глубокое чувство недоверия по отношению к государству и его институтам, в том числе законам, которые заведомо считаются чужестранными и, по сути, враждебными¹⁵.

Вследствие этого у многих жителей Украины сложилось двойственное отношение к коррупции: они решительно настроены против нее, но одновременно считают допустимыми nepотизм и другие коррупционные методы, поскольку с их помощью можно защитить личные интересы. Многие предпочитают иметь возможность заплатить взятку, чтобы уладить небольшую проблему, например избежать штрафа или получить официальное разрешение¹⁶.

Суммируя, можно сказать, что коррупция в Украине имеет структурные компоненты, характерные для стран с системой закрытого управления, а также компоненты, сформировавшиеся как следствие исторического опыта. И то и другое будет сильно

¹⁴ См.: Украина, досрочные парламентские выборы, 26 октября 2014 г. : финальный отчет / ОБСЕ. Варшава : ОБСЕ — Бюро по демократическим институтам и правам человека, 2014. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

¹⁵ Такое отношение было распространено среди запорожских казаков после получения ими льгот и частичной независимости от царей. См.: Applebaum A. Red Famine. London : Allen Lane, 2017. P. 4.

¹⁶ Среди респондентов, признавших факт дачи ими взятки в течение прошлого года, 81 процент ответили, что не считают это оправданным, даже если взятка помогла решить личную проблему. Данные «Рейтинг Групп» (2018): Социополитические настроения в Украине: новые вызовы. Слайд № 44. URL: http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_ukraincev_novye_vyzovy.html (по сост. на 27 сент. 2018 г.).

затруднять решение проблемы коррупции до тех пор, пока в обществе не произойдут социокультурные перемены, которые изменят отношение граждан к государству и последствиям хищений. Перед реформаторами Украины стоит непростая задача объединения интересов прогрессивной части правящих кругов и интересов общества. Это обеспечит признание новых правил со стороны общества, которое сможет функционировать, опираясь на надежные и сильные государственные институты. Решение данной задачи также подразумевает создание устойчивых условий для развития крупного и малого бизнеса.

2. Оценка влияния антикоррупционных мер на ключевые секторы

В период с 2015 по 2017 год украинские реформаторы и их международные партнеры уделяли много внимания вопросам создания новых органов и принятия регулирующих актов для борьбы с коррупцией и ведения уголовного преследования нарушителей. Однако работа Национального агентства по предотвращению коррупции, создание системы электронного декларирования, расследования НАБУ, ГП и Специального подразделения прокуратуры по борьбе с коррупцией не исчерпывают списка достигнутых результатов.

Энергетика и природные ресурсы

На сегодняшний день самыми значительными достижениями антикоррупционной политики являются реформы газового рынка и «Нафтогаза», прошедшие в период с 2015 по 2016 год. Ранее крайне непрозрачная торговля была основным источником взяток для правящей элиты Украины, что привело к ущербу более чем в 10 млн долларов¹⁷ и большому риску для национальной безопасности. Основными механизмами для выкачивания государственных средств из «Нафтогаза» (и, соответственно, причинами огромных убытков) были арбитражные схемы, построенные на разнице между субсидированными и рыночными ценами. В 2014 году дефицит «Нафтогаза» достиг 5,7 процента от всего ВВП¹⁸. Правительство закрыло эти дыры с помощью квазифискальных субсидий, которые имели негативные последствия для государственного бюджета. Эти схемы также имели эффект антистимула: наладив закупки газа у России, Украина создала неблагоприятные условия для добычи газа на базе своих собственных относительно богатых запасов. Кроме того, это препятствовало внедрению политики энергоэффективности, что поставило экономику Украины в зависимость от ресурсов России. Выполнение требования МВФ об уравнивании тарифов на газ для домохозяйств и предприятий, а также меры по увеличению прозрачности «Нафтогаза» привели к заметным результатам. Хотя «рыночное ценообразование» пока еще нехарактерно для сектора домашних хозяйств и работы местных тепловых компаний, резкое повышение цен для населения позволило устранить арбитражную прибыль и необходимость в субсидиях после изменений в руководстве «Нафтогаза». В 2016 году компания стала прибыльной, вследствие чего ей удалось стать одним из самых крупных в стране налогоплательщиков. В первом квартале 2018 года «Нафтогаз» заплатил государству в качестве налогов 19,3 процента своих доходов¹⁹.

¹⁷ По данным правительства, за более чем десятилетие государственные субсидии для искусственного снижения цен составили 53 млн долларов США. См.: Чому необхідно було змінити ціну на газ? [Почему было необходимо изменить цены на газ?] / Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг. 2016. URL: http://www.nerc.gov.ua/data/filesearch/lystivka_gaz.pdf (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

¹⁸ См.: Украина — доклад Правительства, февраль 2014 — июнь 2015. Киев, 2015. С. 2. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/edinburgh/files/Government_Report_June_15.pdf (по сост. на 9 окт. 2018 г.).

¹⁹ См.: Группа компаний Нафтогаз заплатила 43,0 миллиарда украинских гривен в государственный бюджет с января по апрель // Нафтогаз. 2018. 4 мая. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/o/010403Bo8E103814C2258283003CF651?OpenDocument&year=2018&month=05&nt=News&> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

Введенные меры позволили аккумулировать больше средств в распоряжении УкрГазВидобування (УГВ, производитель газа, дочерняя компания «Нафтогаза»), что привело к увеличению производительности компании — соответствующие показатели возросли на 4,2 процента в 2017 году²⁰.

Приостановка прямых закупок газа у России с 2016 года позволила ликвидировать незаконные схемы, которые ранее использовались в рамках торговли, и повысить прозрачность данного сектора. Этому также способствовали масштабные реформы корпоративного управления в «Нафтогазе», в частности назначение наблюдательного совета.

Главными катализаторами этих реформ стали смена власти и война. Принудительная политика, проводившаяся ранее Россией в энергетическом секторе, аннексия Крыма и последовавшие за этим события оставили глубокий отпечаток в украинском обществе, которое все больше поддерживало идею положить конец зависимости Украины от поставок российского газа. Проведение реформ стало главным требованием западных стран и гражданского общества. Лица, которые наживали состояния за счет незаконных схем, к тому моменту покинули страну или утратили свой авторитет и поэтому не могли помешать ходу реформ. В итоге баланс интересов сдвинулся в сторону реформ. Политическая оппозиция, которая могла состоять из тех, кто пострадал от реформ, не была хорошо организованным единым целым, к тому же прямые субсидии домохозяйствам смягчили повышение цен на газ, пусть лишь для самых бедных слоев населения. Как ожидалось, силы оппозиции быстро изменили свою позицию, сделав центральным вопросом своей кампании пересмотр реформ.

Не удивительно, что ход реформ замедлился в 2015–2016 годах. Независимые директора наблюдательного совета «Нафтогаза» уволились в 2017 году²¹ после заявлений о попытках правительства вмешаться в процесс модернизации компании. Выравнивание цен на газ для домохозяйств и предприятий, предпринятое в 2016 году, оказалось неэффективным в долгосрочной перспективе, так как цены на энергоресурсы для предприятий выросли под влиянием мировых цен на ресурсы (в январе 2018 года по сравнению с ценами для домохозяйств они были выше на 55 процентов). Возможно, для нынешних властей такое несоответствие между ценами для различных групп потребителей выгодно, так как это оставляет лазейку для использования арбитражных схем, несмотря на общее ограничение таких возможностей, наблюдаемое с 2014 года.

Более масштабные проблемы данного сектора остаются нерешенными. «Нафтогаз» осуществляет продажу газа через компании поставщиков (облгазы), которые формально входят в состав монополий, принадлежащих ГАЗТЭК, который также владеет региональными газовыми сетями. Против компаний поставщиков (облгазы) не раз

²⁰ См.: Результаты 2017 года: Украина увеличила производство газа на 450 мкм (+2 процента). // Нафтогаз. 2018. 6 февр. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/3A9F47194FB59AE6C225822C0023051D?OpenDocument&year=2018&month=02&nt=News&> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

²¹ См.: Все независимые директора Нафтогаза покинули наблюдательный совет из-за попыток правительства свернуть реформы // Нафтогаз. 2017. 19 сент. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/6D7C544D5F376866C22581A0006883A0?OpenDocument&year=2017&month=09&nt=News&> (по состоянию на 11 сент. 2018 г.).

выдвигались обвинения в коррупции в связи с продажей коммерческим предприятиям по завышенным ценам бытового газа, купленного по сниженным ценам. После 2013 года коммерческие цены превышали цены на бытовой газ на 1000 процентов. Облгазы заявляют, что они не в состоянии оплатить газ, закупаемый у «Нафтогаза», который связан обязательством осуществлять поставки. В январе 2018 года «Нафтогаз» в своем отчете заявил, что промышленные потребители имеют задолженность в 34,1 млрд гривен (1,3 млн долларов США). Недостаточно разработана система учета потребления газа с помощью счетчиков, из-за чего несанкционированное потребление газа продолжается.

Другим источником коррупционной деятельности в энергетическом секторе является производство газа на базе УГВ в рамках договоров о совместной деятельности, согласно которым в обмен на финансирование инвестор получает долю произведенного газа. В прошлом инвесторы уменьшали стоимость проектов посредством трансфертного ценообразования и резкого увеличения цен на оборудование²². Хотя масштаб проблемы уменьшился, она все еще не устранена полностью, по мнению участников промышленного рынка. Как оказалось, положительным изменениям способствовало использование электронной системы закупок ProZorro на базе УГВ.

По-прежнему мало информации о получении лицензии на добычу нефти и газа. Это, по мнению инвесторов, может указывать на то, что менеджеры компаний с помощью своих политических связей используют непубличные процедуры лицензирования в собственных интересах.

Также вызывает опасения процесс создания независимого регулятора энергетического сектора, хотя в 2016 году был принят соответствующий закон, а также привлечены международные практики для создания соответствующей нормативной базы. Борьба между ведущими предпринимателями из-за тарифов на электричество усложнила процесс назначения членов в Национальную комиссию по регулированию электроэнергетики (НКРЭ), что замедлило развитие конкурентоспособности энергетических рынков. Рынок электроэнергии остается крайне монополизированным и, соответственно, коррупциогенным.

Секретариат Энергетического сообщества в своем недавнем обзоре деятельности НКРЭ сделал критические замечания в адрес Петра Порошенко в связи с торможением процесса назначения членов комиссии, отметив «политическое намерение препятствовать установлению независимости регулятора»²³.

Принятое в 2016 году решение НКРЭ об установлении оптовых цен на электричество на выгодном для угледобывающих компаний (известных как применяющие формулу расчета «Роттердам +» [Rotterdam +]) уровне вызвало неоднозначную оценку, но оно по-прежнему реализуется.

²² См.: Стак Г. Дочерняя компания Нафтогаза собирается начать работу с со «Шведской» энергетической компанией [Naftogaz subsidiary's suspicious tie-up with "Swedish" energy firm to go ahead] // BNE Intellinews. 2014. 17 июля. URL: <http://www.intellinews.com/naftogaz-subsidary-s-suspicious-tie-up-with-swedish-energy-firm-to-go-ahead-500414360/?archive=bne> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

²³ Цит. по: The National Energy Regulatory Authority of Ukraine: Governance and Independence. Vienna : Energy Community Secretariat, 2018. P. 14. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr.../ECS_NEURC_reg_report_032018.pdf.

В этом случае основным заинтересованным сторонам: Ринату Ахметову (ДТЭК, компания-монополист, контролирующая добычу угля и производство электроэнергии), Игорю Коломойскому и Геннадию Боголюбову («Приват Групп»), собственникам ферросплавных заводов, которые требуют больших энергозатрат, — больше всех невыгодна формула расчета «Роттердам +». ДТЭК имеет больше поддержки в парламенте, так как является основным поставщиком электроэнергии и тепловой энергии для страны.

Другие проблемы энергетического сектора связаны с отсутствием прозрачности в государственной компании «Укрнафта»²⁴ и презюмируемой коррупцией в Государственной службе геологии и природных ресурсов²⁵. Также с 2014 года возросла незаконная торговля янтарем, на данный момент объемы производства составляют 150—200 тонн в год, число занятых сотрудников около 10 тыс. человек²⁶. Чтобы наладить работу в данной отрасли, необходимы негласные договоренности между местными органами власти, правоохранительными органами и криминальными группами. Ввод сил полиции и национальной гвардии на территорию одного из добывающих регионов оказался малорезультативным. С одной стороны, правительство не смогло решить данную проблему в силу претензий со стороны местных правящих структур; с другой стороны, это затронуло бы интересы местных жителей, для которых эта отрасль — основной источник доходов. Так или иначе правительство не располагает ресурсами для наведения порядка в этих отраслях.

Эксперты по борьбе с коррупцией также выразили обеспокоенность в связи с принятием в декабре 2017 года решения о создании государственной угледобывающей компании, поскольку возникает риск того, что эта компания попадет под контроль ведущих предпринимателей и, соответственно, все субсидии и государственные средства, выделяемые для закупок оборудования, окажутся в частных руках²⁷.

Налоговая система

Реформа налогообложения остается одной из труднейших задач, стоящих перед правительством Украины. Несмотря на успешное искоренение вопиющих коррупционных схем, действовавших в период правления Януковича, многие аспекты этой системы требуют дальнейшего реформирования.

²⁴ НАБУ докладывало в августе 2017 года о расследовании растраты нефтяных ресурсов стоимостью 7 млрд гривен (274 млн долларов США) в «Укрнафта», осуществлявшей поставки нефти, которые не оплачивались. См.: (2017), НАБУ: энергетический сектор и самые крупные коррупционные хищения // Kyiv Post. 2017. 18 авг. URL: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/nabu-largest-corruption-energy-sector-among-economic-sectors.html> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

²⁵ Министерство экологии заявило в 2017 году, что ведомство незаконно блокировало выдачу 350 лицензий. См.: У Міністерстві екології скаргатися, що компанія Держгеонадра незаконно зупинила ліцензії 350 підприємствам [«В Министерстве экологии пожаловались на действия компании Гегеонедра, которая незаконно приостановила выдачи лицензий 350 компаний»] // Chetvertaia Vlast. 2017. 26 окт. URL: <https://vlada.io/articles/u-ministerstvi-ekologiyi-skarzhatsya-shho-kompaniya-derzhgeonadra-nezakonno-zupinila-litsenziyi-350-pidpriyemstvam> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

²⁶ См.: Piechal T. The Amber Rush in Ukraine // Centre for Eastern Studies, Commentary. 2017. 8 May. URL: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_241_0.pdf (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

²⁷ См.: Makarenko O. Ukraine's new state coal giant — reform conduit or corruption sinkhole? // EuroMaidan Press. 2018. 7 February. URL: <http://euromaidanpress.com/2018/02/07/ukraines-new-state-coal-giant-reform-conduit-or-corruption-sinkhole> (по сост. на 9 окт. 2018 г.).

Эта реформа затрагивает ряд ключевых игроков, в первую очередь коррумпированные налоговые органы²⁸, связанных с ними политиков, чиновников и предпринимателей. В то же время она затрагивает и остальную часть предпринимателей, а также простых налогоплательщиков. Даже если простые налогоплательщики выиграют от возможных изменений в налоговой системе, они, как субъекты, в целом не играют большой роли в антикоррупционной борьбе и их интересам не придается большое значение, так как недостатки существующей системы не затрагивают население напрямую. Малый бизнес составляет большую часть субъектов налоговой системы, пользующихся системой упрощенного налогообложения. Их отличает высокая сплоченность при лоббировании интересов, несмотря на незначительную представленность в парламенте. В то же время МВФ играет ключевую роль кредитора, заинтересованного в устойчивости фискальной политики в Украине.

«Лицензионные платформы»

После прихода к власти в 2010 году Янукович начал объединять масштабные схемы ухода от налогообложения, существовавшие в Украине с 1990-х. Налоговые органы ввели сложную и в целом эффективную систему сбора НДС, которая предусматривала возможность отслеживать мошеннические схемы «недостающих продавцов» (также известные как «налоговые ямы»)²⁹. Эти меры привели к уменьшению разрыва в выплатах НДС, достигшего своего исторического минимума в 2011 году, по сравнению с показателями европейских стран. Однако в 2012–2013 годах этот разрыв составил 35 процентов благодаря введению «лицензионных платформ», контролируемых непосредственно руководителями налоговых органов. На базе этих платформ компания может удержать НДС с услуги, которую она никогда не предоставляла, и получить налоговый вычет или возврат средств. Ставка комиссии составляла 12–13 процентов, львиная доля отчислений направлялась в личные фонды Януковича. Данные платформы устанавливались для сбора доходов в пользу влиятельных покровителей, иногда компании были связаны обязательствами использовать эти платформы. В 2014 году новые власти провели расследование этих схем и оценили объем полученных средств в 300 млрд гривен (около 37 млрд долларов США)³⁰. Это значит, что сумма не уплаченных в государственный бюджет отчислений НДС в период правления Януковича составила около 70 млрд гривен, тогда как его приближенные и семья, скорее всего, получили около 15 млрд гривен (около 2 млрд долларов США)³¹.

²⁸ По данным опроса, проведенного в 2017 году Торговой палатой США, в Украине 54 процента респондентов считают налоговые органы самыми коррумпированными институтами власти. См.: http://publications.chamber.ua/2018/docs/Other/Chamber_CPS_2017.pdf.

²⁹ В «налоговые ямы» попадают юридические лица, зарегистрированные для уплаты НДС, но не осуществляющие такие выплаты, поскольку их деятельность связана с контрагентами, незаконно использующими налоговые льготы.

³⁰ См.: Lyamets S. Арсеній Яценюк: Всі схеми попередньої влади ліквідуються // *Ekonomicheskaya Pravda*. 2014. 14 мая. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2014/05/14/452304> (по сост. на 1 окт. 2018 г.).

³¹ Приводимые данные получены Дубровским в рамках проекта «Лучшие практики уменьшения налогового разрыва в странах Вишеградской группы — обмен опытом и уроки для Украины» CASE Foundation. URL: <http://www.case-research.eu/en/best-practices-in-reducing-tax-gaps-in-v4-countries-mutual-learning-and-lessons-for-ukrain> (по сост. на 10 окт. 2018 г.).

Сбор НДС

После смены власти в 2014 году эти схемы продолжали использоваться, хотя уже в меньшем объеме и менее централизованно. По неофициальным источникам, комиссии лицензированных площадок упали до 6–7 процентов из-за конкуренции и отсутствия необходимости формировать прибыль в пользу «семьи» Януковича. В 2015 году была введена новая электронная система учета НДС, которая исключила возможность использования схемы «недостающего продавца». Хотя новая система не в полной мере исключила возможность мошенничества, разрыв в отчислениях НДС уменьшился почти в два раза, составив 18 процентов в 2015 году, и с тех пор продолжал уменьшаться, хотя на сегодняшний день точных официальных данных нет. Однако новая система создала дополнительное обременение для компаний, так как теперь они обязаны отчислять НДС заранее. Это было особенно невыгодно быстроразвивающимся компаниям. В 2016 году уровень отчислений снова возрос до 12–13 процентов, в основном это связано с возникновением более серьезных препятствий для использования мошеннических схем. Бюджетные потери в результате мошенничества с уплатой НДС составили 12 млрд гривен (500 млн долларов США)³². Также в 2017–2018 годах были предприняты дополнительные меры, направленные на сокращение налогового разрыва. Институт экономических исследований и консультирования по вопросам политики считает, что меры для закрытия «лицензионных» платформ и связанных с ними схем получения налоговых льгот принесли в бюджет около 3 млрд долларов США в год³³.

Однако «специалисты» по незаконным схемам ухода от налогов используют другие возможности. Например, они учреждают компании-пустышки для обналичивания зарплат, предоставляя фиктивные документы для организации незаконного производства или импорта товаров, таким образом они уходят от уплаты 41 процента кумулятивного налога.

Введение в 2017 году автоматизированной системы для получения возврата НДС стало главным успехом в борьбе с незаконным уклонением от налогов и мошенничеством. Благодаря новой системе в течение года удалось погасить задолженность в объеме 15 млрд гривен (700 млн долларов США). Автоматизированная система с прозрачной регистрацией стала результатом яростной борьбы между Министерством финансов, поддерживаемым предпринимателями и гражданским обществом, и Государственной фискальной службой (ГФС). Ранее, после введения НДС в 1997 году, около 30 процентов объема возвратов далее использовались для откатов. Это происходило в силу того, что налоговые органы не были ничем ограничены в вопросах установления условий получения возврата по НДС. Кроме того, иногда аккумулируемые средства возврата использовались для решения проблем бюджета, зачастую речь шла о миллиардах долларов. Как правило, экспортеры получали свои возмещения после отчисления какой-то части в пользу чиновников или, в основном, посредников. Учитывая большой объем экспорта, объем

³² По данным Нины Южаниной, главы парламентского Комитета по налоговой и таможенной политике. См.: <https://www.facebook.com/NinaIuzhanina/posts/410980062595426> (по сост. на 1 окт. 2018).

³³ См.: Burakovsky I. et al. Ukraine's Fight Against Corruption: The Economic Front, Report. Kyiv : Institute for Economic Research and Policy Consulting, 2018. P. 8. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/Anticorruption_Report_EN.pdf (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

средств по возврату НДС составлял 6–7 млрд долларов США в год. По неофициальным данным, в виде откатов было выплачено порядка 1 млрд долларов США.

ГФС отнеслась к этой реформе крайне негативно и пыталась ее саботировать, чтобы обеспечить защиту своих интересов. Реформу удалось осуществить в 2016 году, когда министр финансов Александр Данилюк возложил основную задачу по составлению налогового законодательства на специалистов общественных организаций, тем самым ограничив роль ГФС в этом процессе. Одновременно представители бизнеса, сформировавшие коалицию в поддержку реформы, лоббировали эту идею вместе с экспертами общественных организаций, участвовавших в ее подготовке.

Другая проблема — это чрезвычайно высокая ставка налога на заработную плату, что приводит к массовым серым выплатам и, соответственно, серьезным потерям для бюджета. Ставка налога на заработную плату слишком высока для работников и работодателей, которые уходят от уплаты этого налога из-за недоверия к системе пенсионных пособий. Такая ситуация приводит к тому, что работники и работодатели заключают незаконные соглашения. Субсидии на коммунальные услуги еще больше усугубили эту проблему, так как ради получения льгот работники стали заявлять о низком уровне дохода. Подоходный налог был снижен с 40 процентов (в зависимости от рода деятельности) до 22 процентов в 2016 году, это помогло частично вывести рынок труда из тени. Однако применение трех действующих ставок налогов: 18 процентов подоходного налога, 1,5 процента «налога на войну» и общая ставка в 41 процент на зарплату — создает трудности для участников рынка. Вместо очередного снижения налоговых ставок правительство решило расширить налогооблагаемую базу, ввести большие штрафы и проводить более масштабные проверки. Такие меры, несомненно, приведут только к увеличению коррупции.

Приоритетными должны стать реформы ГФС. Налоговая система требует полного пересмотра, особенно те ее компоненты, которые еще со времен президентства Кучмы являются ключевыми для системной коррупции. Как и в других сферах государственного управления, важно, чтобы для проведения реформ, направленных на ограничение свободы усмотрения и повышение прозрачности, подбирались кадры, которые не имеют опыта работы в условиях институциональной коррупции и избирательных наказаний. Примером могут послужить антикоррупционные реформы в Грузии, когда правительству удалось совместить два этих направления работы.

Таможенная система

Украина имеет довольно крупную таможенную систему — она граничит с семью странами и имеет более 150 пограничных пунктов. Таможня остается основным источником коррупции, несмотря на ликвидацию самых вопиющих крупномасштабных коррупционных схем времен Януковича.

С 2014 года, после официального перехода на систему одного окна, обеспечивающую обмен данными между пятью проверяющими ведомствами, правительство оказалось неготовым к дальнейшим изменениям. Однако даже система одного окна не работает в полной мере. Работники таможни располагают большой свободой действий в вопросах оценки товаров, провозимых через границу, что непосредственно влияет на предпринимателей, которые вынуждены вступать в переговоры со службой таможни. Импортёры либо добровольно соглашались, либо вынуждены занижать таможенную ценность товаров, чтобы отдать разницу стоимости сотрудникам таможни. Отсутствие четких требований приводит к ситуации, когда товары могут оставаться на границе в течение дней или недель, в этом случае сотрудники таможни получают еще больше возможностей действовать по своему усмотрению. Очевидно, что особо приближенным компаниям удастся договориться о выгодных условиях с центральным офисом таможни. Контрабанда и другие незаконные способы провоза товаров по-прежнему процветают и наносят ущерб бюджету государства и компаниям, которые не участвуют в коррупционных действиях³⁴. Однако государство заявляет, что таможенные денежные поступления в 2017 году были на 30 процентов больше, чем в 2016-м, а также что удалось вернуть 70 млрд гривен (около 2,8 млрд долларов США) в результате ликвидации контрабандных схем³⁵. В свою очередь, Арсен Аваков, министр МВД Украины, в июне 2018 года отметил, что, по скромным подсчетам, контрабандные схемы стоят бюджету страны 3,8 млрд долларов США в год³⁶.

Таможенная реформа сталкивает интересы двух категорий лиц. С одной стороны, это интересы общественности, позицию которой разделяют официальные импортёры и местные производители, несущие убытки от крупных контрабандных схем; с другой стороны, это интересы высокого уровня внутри таможенной службы, а также интересы ее клиентов, которые уклоняются от исполнения налоговых обязательств на сумму примерно 6 млрд долларов США. Эти средства попадают на верхушку пирамиды, или их делят между собой чиновники правоохранительных органов, их доля формируется за счет содействия этой форме коррупции. Правоохранительные органы представляют собой хорошо организованную структуру, готовую защищать свои интересы, в то время как законный бизнес только начал развиваться и формироваться. В целом на счету бизнеса только одна, да и то Пиррова победа, которая заключалась в ликвидации «схем» отправки товаров с помощью отдельных лиц, пересекающих границы.

Показательным примером является судьба Юлии Марушевской, активистки Майдана, которая руководила реформированием таможенной службы в Одессе в 2015–2016 годах и добилась частичного успеха в этом деле. Возглавлявший в то время ГФС Роман Насиров обвинил ее в растрате и ненадлежащих расходах в сумме 500 гривен (меньше 20 долларов США). Она подала в отставку, заявив, что для успешных реформ нет достаточной

³⁴ По неофициальной оценке Министерства финансов, стоимость импорта занижена примерно на 6 млрд долларов США, что делает нарушения таможенных служб вторым источником регулярных потерь бюджета после агрессивного налогового планирования.

³⁵ См.: Дополнительные 70 млрд в бюджет: Гройсман рассказал о достижениях ГФС [Додатково до бюджету 70 мільярдів: Гройсман розповів про досягнення ДФС] // Ukrinform. 2018. 21 марта. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2426166-dodatkovy-dobudzetu-70-milardiv-grojsman-rozpoviv-pro-dosagnenna-dfs.html> (по сост. на 10 окт. 2018 г.).

³⁶ См.: Süddeutsche Zeitung: Ukraine loses \$4.8 billion a year due to corruption at customs // Kyiv Post. 2018. 6 August. URL: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/sueddeutsche-zeitung-ukraine-loses-4-8-billion-a-year-due-to-corruption-at-customs.html> (по сост. на 21 сент. 2018 г.).

политической воли. Насирова она описывала как «сторожевую собаку, охраняющую всю коррумпированную систему»³⁷.

На данный момент стремление сохранить статус-кво в системе таможенной службы и не допустить к ней реформаторов поддерживается правительством, хотя есть признаки того, что движение денежных потоков на верх централизованной системы, построенной на вымогательствах, больше не осуществляется. Напротив, в отдельных таможенных зонах, которые имеют частичную независимость, произошла децентрализация коррупционных доходов. Данных о том, что введение мобильных инспекционных отрядов для надзора за таможенной системой имело положительный эффект, нет.

Интегрированное пограничное управление, развитая система обработки соответствующей информации увеличивают возможности по борьбе с мошенничеством и, соответственно, уменьшают давление на малый бизнес. Несмотря на открытые заявления правительства о приверженности реформам, в самом правительстве есть разногласия и попытки саботировать ход изменений. Премьер-министр Украины Владимир Гройсман в конце 2016 года заявил, что в таможенных службах не работало ни одно сканирующее устройство, и обвинил сотрудников таможни в порче оборудования³⁸.

Отчасти это результат продолжающейся борьбы между Министерством финансов и кабинетом министров, контролирующими налоговую политику, а также ГФС, которая стремится удержать свой статус-кво. ГФС рискует многим в случае проведения реформ, направленных на повышение прозрачности, ограничение произвола налоговых инспекторов и привлечение к ответственности нарушителей закона. Пока неизвестно, будет ли осужден Насиров после того, как специальный прокурор по борьбе с коррупцией предъявил ему обвинения в ноябре 2017 года за злоупотребление служебным положением и подделку документов, имеющих отношение к уклонению от уплаты налогов. Насиров свою вину отрицает.

Банковский сектор

Проблемы банковского сектора разрастались годами, при Януковиче они приняли наиболее острые формы. Некоторые банки занимались отмыванием денег, обналичивая деньги, полученные посредством схем ухода от налогов. Многие другие банки были своего рода пылесосами, привлекали депозиты под невероятно высокие проценты, создавая финансовые пирамиды, или оформляли кредиты для аффилированных лиц, или и то и другое. Такая ситуация привела в 2014 году к банковскому кризису, когда вкладчики попытались перевести свои сбережения в иностранную валюту. Наведение порядка в этой отрасли вылилось в ликвидацию (окончательную или в процессе) 98 из 182 банков в Украине. Номинально они удерживали треть активов и пассивов всего банковского сектора.

³⁷ Polityuk P., Williams M. Exclusive: Ukrainian activist faces corruption probe as reforms row festers // Reuters. 2016. 29 December. URL: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption-customs/exclusive-ukrainian-activist-faces-corruption-probe-asreforms-row-festers-idUSKBN14IoJ6?il=0> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

³⁸ Там же.

Отдельно стоит упомянуть ПриватБанк, принадлежащий дуэту олигархов — Игорю Коломойскому и Геннадию Богολубову, поскольку никто из них не был связан с Януковичем. Однако банк стал неплатежеспособным с общей суммой долга 5 млн евро. В конце 2016 года правительство решило принять участие в капитале банка и провести его реструктуризацию. Против бывших владельцев были выдвинуты обвинения в растрате путем предоставления кредитов заинтересованным лицам и затем переоформлении этих кредитов на компании без активов. Коломойский и Боголобуов отрицают все обвинения и оспаривают национализацию банка в нескольких юрисдикциях. Новое правление банка в свою очередь подало против них иски по обвинению в мошенничестве.

Были введены более строгие правила против легализации преступных доходов, отмывания денег, а также более строгий контроль за передвижением наличных средств. Сегодня банки обязаны раскрывать информацию о конечных бенефициарах и несут ответственность в случае, если их действия приводят к убыткам клиентов, а также в случае нарушений, вызванных мошенническими действиями. Данные меры привели к оздоровлению банковского сектора, хотя он сократился на треть и все еще работает с большим объемом «плохих» кредитов. Такие кредиты стали следствием двух кризисов национальной валюты (в 2008 и 2014—2015 годах), неосмотрительного расширения кредитования и мошенничества. Цена реформы была довольно высокой: реструктуризация, проведенная НБУ, составила 2,5 процента ВВП, тогда как возмещения, выплаченные клиентам разорившихся банков, — 4,4 процента. Корпоративные клиенты потеряли 86 млрд гривен (более чем 3 млрд долларов США) в ликвидных активах с текущих счетов. Общая сумма безвозвратных потерь частного сектора составила 16 процентов ВВП³⁹.

Государственные закупки

Широкомасштабные растраты и откаты в системе государственных закупок представляют собой систематическую проблему на протяжении всей истории независимой Украины. По некоторым оценкам, при Януковиче объем откатов в системе государственных закупок составлял 30–50 процентов закупок, иногда даже больше⁴⁰. В случае крупных закупок откаты направлялись на счета офшорных компаний, а лица, принимающие окончательное решение, получали долю «комиссии», выплачиваемой покровителям.

Введение платформы электронных закупок ProZorro по большей части положило конец вопиющим схемам проведения тендеров, а также затруднило использование других

³⁹ См.: Рішення: Про діяльність Правління Національного банку України щодо розвитку банківської системи та окремих нормативних актів з питань банківської діяльності зі змінами, внесеними рішенням Ради Національного банку України від 14 липня 2017 року № 32-рід [Решение о действиях Национального банка Украины по развитию банковской системы и принятию отдельных нормативных актов о банковской деятельности с учетом изменений, принятых Решением Совета Национального банка Украины, 14 июля 2017 № 32-рід]. Kyiv : Council of the National Bank of Ukraine, 2017. [14 July]. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=51452711> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴⁰ См.: Shavaliuk L. Анатомія клептократії. Нотатки про економічні злочини режиму Януковича [Anatomy of a kleptocracy. Notes on the economic crimes of the Yanukovich regime] // tyzhden.ua. 2016. 19 August. URL: <http://tyzhden.ua/Economics/171563> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

схем. По оценкам экспертов, с февраля 2016 года⁴¹ после запуска платформы удалось предотвратить растрату 51 млрд гривен (около 2 млрд долларов США) государственных расходов в сфере закупок. В случае «Нафтогаза» и его дочерних структур эта проблема, кажется, была полностью решена, но утверждать это трудно. Тем не менее необходимо продолжать реформировать систему, сокращая условия коррупционной уязвимости, в числе которых недостаточные финансовые проверки государственных расходов, слабая и неэффективная антимонопольная политика, выгодная заинтересованным лицам, вступающим в незаконные сговоры во время проведения тендеров о закупках, заключение дополнительных соглашений после проведения тендера, участие «тендерных троллей», которые оспаривают результаты тендеров, добиваясь самоотвода других участников, и обговаривание особых условий, включая технические требования, которые могут выполнить только избранные компании.

В то же время необходимо отметить еще одну тенденцию: коррумпированные чиновники и приближенные к ним лица в частном секторе находят все более изощренные способы обходить требования о соблюдении прозрачности процедур, предусмотренных законодательством по борьбе с коррупцией. Обнадеживает и деятельность активистов и журналистов, которые проводят расследования и все чаще обращают внимание общественности на подобные попытки. Самой неприкрытой попыткой свернуть работу платформы ProZorro стал проект закона, получивший название «Покупайте украинские товары», согласно которому участник тендера, чтобы получить статус национального производителя, был обязан предоставить несколько десятков документов, подтверждающих, что товары и их ингредиенты или составные части были произведены на территории страны. В противном случае предлагаемая цена была бы снижена на 43 процента от реальной стоимости⁴². Это не только усложняет процесс, но и заведомо исключает из участия в нем малый бизнес (что ослабляет конкуренцию), и, что особенно важно, в этой ситуации чиновники получают свободу действий и решений, которая в корне противоречит идее о прозрачных аукционах. Этот законопроект прошел первое чтение в декабре 2017 года, но затем работа по нему была приостановлена.

Заметные успехи принесли радикальные изменения в системе государственных закупок лекарств и медицинских товаров. До 2015 года за закупки в этой сфере отвечало Министерство здравоохранения, которое работало через посредников, не обеспечивавших надлежащего контроля качества. Это привело к снижению качества ухода за пациентами и завышенным ценам на медицинские товары. 40 процентов бюджетных средств, выделенных на закупку лекарственных средств и медицинских товаров, были утрачены из-за перерасхода или кражи⁴³. С 2015 года министерство начало децентрализацию процесса закупок, приглашая к участию в них международные организации и их специалистов. С 2016 года три организации (ЮНИСЕФ, Программа развития ООН и международная компания Crown

⁴¹ См.: Key indicators // ProZorro. 2018. URL: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴² См.: Adopted in First Reading a Bill “Buy Ukrainian, Ukrainians Pay” violates the Association Agreement with the EU — Nefedov // MediaUA. 2017. 8 December. URL: <http://en.mediaua.com.ua/1839-adopted-in-first-reading-a-bill-buy-ukrainian-ukrainians-pay-violates-the-association-agreement-with-the-eu-nefedov> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴³ См.: Information provided by the Ministry of Health, citing SBU data. Данные Министерства здравоохранения.

Agents из Великобритании) контролируют закупки лекарственных средств, осуществляя их напрямую у производителей. Результаты были впечатляющими: по результатам анализа, проведенного Счетной палатой, экономия бюджетных средств составила 373,6 млн гривен (13,4 млн долларов США) — около 39 процентов проверенных закупок, оцениваемых в 939 млн гривен (33,6 млн долларов США), за период с 2015 года до конца первой половины 2017 года⁴⁴. Это позволило министерству дополнительно закупить жизненно важные лекарственные средства. Однако центр по борьбе с коррупцией отмечает, что дистрибьюторы, выбывшие из системы закупок из-за произошедших изменений, переключили свое внимание на региональные бюджеты органов здравоохранения (ранее они составляли 60 процентов бюджета закупок), которые слабо контролируются ответственными органами⁴⁵, и система ProZorro не может обеспечить должной защиты⁴⁶. Это может привести к 200–300-процентной наценке на лекарственные средства. Доклад Счетной палаты указывает на эффективность сотрудничества в вопросах закупок лекарственных средств с международными организациями, так как они не подвержены давлению правоохранительных органов, которые всегда стремятся закрепить свои интересы в сфере здравоохранения.

Проведение таких реформ стало возможным лишь потому, что в результате смены власти в 2014 году приближенные Януковича, которые ранее монополизировали процесс государственных закупок, покинули страну, освободив эту сферу незаконного влияния. К тому же оба министра экономического развития и торговли, занимавшие этот пост после 2014 года, Павел Шеремета и Айварас Абромавичус, не только были привержены делу борьбы с коррупцией, но и выступили с важными законодательными инициативами в сфере государственных закупок.

Достижения Павла Шереметы заслуживают отдельного внимания — он пригласил на работу в министерство общественных деятелей, сторонников системы электронных закупок, дав им возможность ускорить процесс разработки и внедрения системы ProZorro. Задача была успешно реализована, прежде чем сферу государственных закупок начали контролировать новые структуры.

⁴⁴ См.: О результатах аудиторской проверки эффективности использования государственных средств, выделенных в 2015–2016 гг. Министерством здравоохранения Украины для целей государственных закупок с участием специализированных организаций в рамках бюджетной программы «Обеспечение мероприятий медицинского характера в рамках специальных государственных программ и программ комплексного характера / Счетная палата Украины // Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та і півріччі 2017 року міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру». Kyiv : Ukrainian Accounting Chamber, 2017. P. 42. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753358/Bul_MOZ.pdf?subportal=main (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴⁵ См.: Transparent/non-Transparent Procurements of Medicines / Anti-Corruption Action Centre. 2017. P. 44. URL: <https://antac.org.ua/en/analytics/transparent-nontransparent-procurements-of-medicine-new-antac-report> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴⁶ См.: Там же. С. 57.

Прозрачность бюджета оборонного сектора

Министерство обороны заявило, что объем засекреченных закупок составит 19,6 процента от общего объема оборонного бюджета в 83 млрд гривен (3,2 млрд долларов США) на 2018 год. По данным Независимого антикоррупционного комитета по вопросам обороны, около 45 процентов закупок в оборонном секторе являются засекреченными и не подлежат надзору со стороны парламента. Для сравнения: в США эта цифра составляет 16 процентов (или 10 процентов от общих расходов)⁴⁷. Коррупционные риски здесь остаются высокими. СМИ, ведущие расследования в этой сфере, писали о роли инсайдеров с сильными политическими связями, которым удавалось получить для своих компаний контракты на осуществление засекреченных закупок. Укроборонпром, государственный концерн, состоящий из 130 оборонных компаний, остается сугубо непрозрачной структурой. Эта отрасль требует особого внимания в силу необходимости повысить эффективность расходов на оборону.

Снятие ограничений

Систематические меры по снижению государственного контроля лежат в основе эффективного снижения коррупционных рисков, так как сокращают количество контактов между чиновниками и предпринимателями. Несмотря на то что бизнес-климат в Украине по-прежнему нельзя назвать благоприятным, нельзя не отметить некоторые улучшения, произошедшие с 2014 года. По данным ЕБРР, рейтинг страны повысился чуть меньше чем на 10 процентов с 2015 года⁴⁸. Однако подобные измерения могут давать неверное представление. В период президентства Януковича успехи были более значительными, за три года рост рейтинга составил более 23 процентов. Учитывая общий упадок в сфере бизнеса в то время, когда сформировалась «вертикаль коррупции», более высокие показатели скорее указывают на то, что ослабление контроля носило по большей части искусственный характер и не имело большого влияния на бизнес. Тем не менее сейчас происходят небольшие, но реальные изменения⁴⁹.

В Украине ослабление государственного контроля проходит по нескольким направлениям. Во-первых, правительство упразднило или провело реорганизацию нескольких своих неэффективных ведомств, которые ранее были известны как высокор腐упированные. Это Ведомство по надзору за ценовой политикой, Ведомство по санитарной инспекции, Дорожно-патрульная инспекция, Управление регистрации недвижимого имущества. Законы о ценовой политике были упразднены (кроме закона о естественных монополиях),

⁴⁷ См.: Ukraine's Ministry of Defence Intends to Classify Even More of the Defence Budget / Nako. 2017. 18 October. URL: <https://nako.org.ua/en/news/ukraine-s-ministry-of-defence-intends-to-classify-the-defence-budget-even-more> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴⁸ В 2015 году по показателю создания благоприятных условий для ведения бизнеса Украина заняла 96-е место (поднявшись со 112-го места в 2014 году), показатель «расстояние до передовой практики» составил 61,52; в 2018 году Украина поднялась на 76-е место по показателю условий для ведения бизнеса, показатель «расстояние до передовой практики» — 65,75. См.: Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs / Всемирный банк // Doing Business Reports. 2018. URL: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018> (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

⁴⁹ См.: Annual Business Climate Assessment 2016: National and Regional Dimensions / Institute for Economic Research and Policy Consulting. 2017. URL: http://www.ier.com.ua/en/sme_development/ABCA?pid=5808 (по сост. на 11 сент. 2018 г.).

регулирующие акты других ведомств были пересмотрены и в некоторых случаях изменены и дополнены.

Кроме того, в 2014–2015 годах Министерство экономического развития и торговли и Министерство сельского хозяйства запустили широкомасштабную программу по снижению государственного контроля в соответствующих отраслях. Были отменены устаревшие нормативные акты, например требование об обязательном получении карантинного сертификата для внутренних перевозок сельскохозяйственных продуктов за пределами одного региона. Оформление такого сертификата было очень затратным, что приводило к повсеместной коррупции в рамках этой процедуры. Несмотря на резкие возражения со стороны Украинских международных авиалиний, самой крупной компании-перевозчика, подконтрольной олигархам, Министерство инфраструктуры также ввело меры по снижению государственного регулирования в сфере гражданской авиации, чтобы сделать рынок открытым для бюджетных авиакомпаний.

В силу некоторых обстоятельств, связанных с выполнением условий Соглашения об Ассоциации между Украиной и Европейским союзом (ЕС), в 2015 году Украина не смогла полностью реализовать «план по ликвидации неэффективного законодательства». Вместо этого сейчас нормативные акты пересматриваются и редактируются силами специалистов Управления по совершенствованию и развитию регулирования, которое осуществляет техническую поддержку Министерства экономического развития и торговли. Несколько раз в год кабинет рассматривает и утверждает меры по снятию ограничений и передает измененные версии законов на рассмотрение в парламент, который, как правило, единогласно их одобряет и утверждает. В итоге с 2016 года было отменено несколько сотен нормативных актов⁵⁰. Ожидается, что снижение нормативного контроля, инициированное в 2017 году, сократит издержки украинских предпринимателей, связанные с соблюдением нормативных требований, на 11,4 млрд гривен (440 млн долларов США)⁵¹.

Однако предыдущий опыт показывает, что чрезмерное нормативное регулирование, особенно те нормативные акты, которые способствуют распространению коррупционных практик, может вновь проникать в законодательную сферу. В конце 1990-х, к примеру, было отменено более 200 требований о лицензировании, однако вскоре они были приняты заново, но уже изменив статус на «обязательная сертификация». В 1997 году была учреждена Государственная служба по вопросам регулирования, которая должна была предотвращать подобные практики и в начале своей работы справлялась с этой задачей. Но в годы правления Януковича работа этого ведомства утратила свою значимость, обсуждение новых инициатив перестало быть частью открытого процесса. В 2014–2015 годах Государственная

⁵⁰ См.: Кабмін у рамках «дерегуляційного дня» схвалив важливі рішення для спрощення умов ведення бізнесу [В рамках политики снижения государственного контроля Кабинет министров принял важные решения, направленные на улучшение условий для ведения предпринимательской деятельности] / State Regulatory Service of Ukraine. 2018. 10 May. URL: http://www.drs.gov.ua/press-room/kabmin-u-ramkah-deregulyatsijnogo-dnya-shvalyv-vazhlyvi-rishennya-dlya-sproshhennya-umovvedennya-biznesu/?print_page=true (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

⁵¹ См.: У ДРС відбувся публічний звіт Голови Державної регуляторної служби України Ксенії Ляпіної про результати роботи у 2017 році [Публичный отчет о результатах работы Государственной службы по вопросам регулирования за 2017 год. Представила Ксения Ляпина, председатель Государственной службы по вопросам регулирования] / State Regulatory Service of Ukraine. 2018. 21 February. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/u-drs-vidbuvsya-publichnyj-zvit-golovyderzhavnoyi-regulyatorn-oyi-sluzhby-ukrayiny-kseniyi-lyapinoi-pro-rezultaty-roboty-u-2017-rotsi> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

служба по вопросам регулирования возвращается к своим первоначальным задачам и возобновляет работу по совершенствованию и реализации нормативно-правовой политики и оценке новых проектов нормативных актов.

Также были приняты нормы, которые налагают на государственные органы обязательство проводить анализ затрат и выгод, предусмотренных для исполнения новых инициатив; в частности, это относится к инициативам в сфере малого бизнеса. Не имея экспертной поддержки со стороны организаций по борьбе с коррупцией (Национальное агентство по борьбе с коррупцией не смогло оказать поддержку такого рода), Государственная служба по вопросам регулирования довольно успешно справляется с задачей укрепления антикоррупционных барьеров. Если предлагаемый к рассмотрению нормативный документ не содержит оценки затрат и выгод, он признается немотивированным и не принимается к рассмотрению. В результате количество выносимых на рассмотрение инициатив уменьшилось в два раза в 2016 году и сократилось еще на 20 процентов в 2017 году, треть инициатив была отклонена.

Однако, как отметила глава Государственной службы по вопросам регулирования, несмотря на то что Украина присоединилась к Акту поддержки малого и среднего предпринимательства, малый бизнес остается в тени и все еще подвержен чрезмерному регулированию⁵². Это происходит также потому, что у малого бизнеса нет политического представительства и административного ресурса. Успешные практики в сфере снижения государственного регулирования в основном затронули средний бизнес и в некоторой мере крупный. К тому же дополнительные нормативные акты, принятые в 2017 году, как ожидается, увеличат издержки малого бизнеса на соблюдение нормативных требований на 1,2 млрд гривен (46 млн долларов США).

В докладе о ежегодной оценке издержек бизнеса были отмечены успешные реформы; в частности, объем издержек по соблюдению нормативных требований (кроме налоговых требований) для малого и среднего бизнеса в абсолютных цифрах уменьшился на 8 процентов в 2016 году⁵³. Хотя данные по показателям предыдущих лет отсутствуют, так как это исследование проводилось в 2015–2017 годах, респонденты отмечают, что по сравнению с 2013 годом ситуация улучшилась. В среднем показатель нормативных требований в 2015 году был 17 процентов, в 2016-м он возрос до 19 процентов. Несомненно, работа по совершенствованию нормативного регулирования в Украине должна продолжаться.

Демонополизация экономики

Монополизация, как одно из самых пагубных явлений экономики, встроена в системы закрытого типа и часто является источником коррупции. В системах закрытого типа сильная позиция на рынке возможна тогда, когда чиновники намеренно злоупотребляют своими

⁵² См. интервью с авторами доклада, май 2018 г.

⁵³ См.: Annual Business Climate Assessment 2016: National and Regional Dimensions / Institute for Economic Research and Policy Consulting. 2017. URL: http://www.ier.com.ua/en/sme_development/ABCA?pid=5789 (по сост. на 11 окт. 2018 г.).

полномочиями в официальном или неофициальном порядке, чтобы создать выгодные условия для определенных, связанных с ними предпринимателей («олигархи»). В Украине подобных примеров много, в отличие от примеров демополизации (кроме реформ на газовом рынке и рынке авиаперевозчиков). Некоторые крупные и средние компании с 2014 года пытаются увеличить свое присутствие на рынке. В то же время есть некоторые признаки повышения конкуренции в экономике, например в сфере закупок и импорта товаров.

Из-за политики индустриализации в СССР украинская экономика оказалась сильно централизованной. В то же время именно в Украине находилось большинство крупных предприятий СССР, в том числе в силу лидирующего в экономике положения металлургической отрасли и других отраслей тяжелой промышленности. Не удивительно, что эти предприятия стали объектом внимания со стороны властных группировок, которые стали появляться после того, как Украина обрела независимость.

Формирование официальных и неофициальных монополий на местном уровне и на уровне государства получило дополнительный толчок в годы президентства Януковича. По официальным данным, доля конкурентоспособных рынков сократилась с 48,3 процента в 2010 году до 42,7 процента в 2015-м⁵⁴. Закрывая неформальные соглашения, каждый «олигарх» получает монопольный контроль за определенным сектором. Например, компания Рината Ахметова (ДТЭК) получила контроль за добычей угля и энергообеспечением; компания Дмитрия Фирташа («ОстХем») — за производством удобрений, Игорь Коломойский — за авиаперевозками. Согласно данным Комитета по антимонопольной политике, только 42,7 процента всех рынков были признаны конкурентоспособными, 47,5 процента имели ограничения в конкуренции, а 9,8 процента были признаны чистыми монополиями. Эти цифры не дают полной картины, так как многие компании на самом деле входят в группы компаний, но в статистике учитываются как отдельные юридические лица. Кроме того, рыночная концентрация не учитывает такого явления, как протекционизм, который можно отнести к дополнительным источникам власти. К примеру, на автомобильном рынке национальные производители вместе с основными импортерами успешно лоббировали введение жестких ограничений на импорт поддержанных автомобилей. Это позволило удерживать высокие цены и повысить спрос на новые автомобили.

С тех пор как Янукович покинул страну, доминирующие компании и их собственники продолжают контролировать монополии и перспектив по их ликвидации нет. Однако, как отмечалось выше, значительные изменения на газовом рынке и рынке авиаперевозчиков позволили избавиться от фактических монополий и впустить на эти рынки новых участников. В обоих случаях реформы проводились ответственными лицами

⁵⁴ См.: Richnyi zvit antimonopolnoho komitetu Ukrainy [Annual Report of the Antimonopoly Committee of Ukraine] / Комитет по антимонопольной политике Украины. 2010 // Годовые отчеты Annual Reports. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/89512> (по сост. на 14 сент. 2018 г.); Zvit antimonopolnoho komitetu Ukrainy za 2015 rik [Отчет Комитета по антимонопольной политике за 2015 год] / AntiMonopoly Committee of Ukraine. 2015. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main> (по сост. на 24 сент. 2018 г.). Доступ возможен только к официальным отчетам Комитета по антимонопольной политике за определенные годы.

из правительства. Комитет по антимонопольной политике сыграл в этих реформах незначительную роль. В то же время он сыграл ключевую роль при попытке прекратить деятельность картеля на рынке сжиженного нефтяного газа, что, однако, не повысило конкурентоспособность этого рынка.

Остается открытым вопрос, насколько в настоящей ситуации возможны и необходимы более жесткие антимонопольные меры, если они только усугубляют коррупцию. Проблема антимонопольного регулирования неочевидна на первый взгляд и носит комплексный характер. Изменение антимонопольной политики предоставляет большую свободу действий чиновникам. Во многих странах, включая Украину, чиновники пользуются возможностью превысить свои полномочия в угоду своим интересам, часто для того, чтобы избавиться от неудобных конкурентов. По этой причине в 2004 году в Грузии было упразднено антимонопольное ведомство. В Украине на страже интересов чиновников стоят налоговые органы и налоговая полиция.

Медленный процесс демонополизации говорит о желании украинских властных структур удержать контроль над ключевыми секторами экономики. Несмотря на то что «олигархи» утратили часть своего влияния после смены власти в 2014 году, они сохраняют его в отдельных сферах экономики и, соответственно, в политике, так как экономика и политика нераздельны. Стремление реформировать существующую систему, озвученное в 2014 году, пока не осуществилось. Властные группировки располагают достаточными ресурсами, чтобы удерживать статус-кво. Однако положение «олигархов» может стать уязвимым, если реформа избирательной системы сделает государственное управление более открытым и, соответственно, уменьшит их влияние в экономике и политике.

Приватизация и реорганизация государственных предприятий

Государственный сектор в Украине довольно велик, в него входит около 3400 государственных компаний и более 11 тыс. предприятий, предоставляющих общественные услуги (социальные, жилищно-коммунальные и хозяйственные). Общий доход этих организаций составляет около 20 процентов всего ВВП, основные активы — в угледобывающей отрасли и энергетическом секторе⁵⁵. По официальным данным, только половина государственных предприятий являются действующими, только треть приносят прибыль⁵⁶.

Для этого сектора характерен неэффективный менеджмент, низкий уровень прозрачности, неэффективное управление рисками. По словам премьер-министра Гройсмана, «государственные компании — самый коррумпированный сектор, в котором десятилетиями

⁵⁵ См.: Ukraine — Technical Assistance Report: Reforming Management and Oversight of State Assets / IMF. Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2016. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1631.pdf> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

⁵⁶ Данные Министерства экономического развития и торговли. См.: ТОП-100 Огляд найбільших державних підприємств України [Топ-100 — обзор крупных государственных компаний Украины]. Kyiv : Ministry of Economic Development and Trade, 2016. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/top-100-naybilshikh-derzhpidpriemstvukraini.pdf> (по сост. на 14 сент. 2018 г.)

действуют коррупционные схемы»⁵⁷. Для выполнения требований по программе МВФ о выделении помощи Украине парламент принял в 2018 году закон, целью которого было ускорить процесс приватизации и повысить прозрачность сектора. Правительство считает, что в 2018 году прибыльность этого закона составит 21,5 млрд гривен (747 млн долларов США). С 2016 года также предпринимались попытки реформировать корпоративное управление государственными компаниями, в том числе путем создания наблюдательных советов и разработки требований о стратегическом планировании.

Основная проблема политики приватизации заключается в том, что денежные средства многих прибыльных государственных компаний уже были растрочены их менеджерами, которые в некоторых случаях действовали по указанию властных структур. Такие де-факто собственники остаются в тени, они назначают в государственные компании «наблюдателей», которые следят за тем, чтобы собственники получали свои доли денежных средств. Безусловно, приватизация не пользуется популярностью среди таких покровителей и назначаемых ими менеджеров, так как она требует инвестирования средств в приватизируемые компании и исключает возможность пассивного распределения прибыли за счет государства.

Наглядным примером этой проблемы служит несколько неудавшихся попыток приватизировать Одесский припортовый завод⁵⁸. В годы президентства Кучмы и Януковича приватизация была возможна в двух случаях: если появился покупатель, более влиятельный, чем квазисобственники, и если есть активы, которые могли бы заинтересовать этого покупателя. Но, как правило, покупателями были действовавшие контролирующие лица, хотя во многих случаях выгодные и прибыльные активы компаний передавали «олигархам».

Современное правительство Украины не может прибегнуть к прежним методам. Оно обязано повысить прозрачность приватизации, чтобы обеспечить финансовую помощь со стороны МВФ и стран-доноров. Однако, учитывая отрицательный опыт предыдущих лет, это непростая задача для правительства; кроме того, неудачные попытки усовершенствовать существующую практику могут усугубить положение вещей.

Тем не менее приватизация малого и среднего бизнеса, скорее всего, будет проводиться позже в этом году на базе ProZorro Sales (система электронных торгов). Планируется, что международные консалтинговые фирмы и инвестиционные банки будут оказывать консультативную поддержку в продаже крупных активов. Авторы закона считают, что это требование поможет обеспечить прозрачность и конкурентность процесса. Также это положительно повлияет на восприятие приватизации, которую считают одной из самых коррумпированных реформ после того, как во время правления Кучмы в результате непрозрачных сделок основные компании перешли в руки «олигархов».

⁵⁷ Zinets N. Ukraine passes privatisation law needed for IMF aid / Reuters. 2018. 18 January. URL: <https://www.reuters.com/article/ukraine-privatisation/update-1-ukraine-passes-privatisation-law-needed-for-imf-aid-idUSL8N1PD3LS> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

⁵⁸ «Украинские власти задержали двух членов наблюдательного совета в июле 2016 года по подозрению в растрате». Цит. по: Odessa Port Plant officials detained on eve of privatisation tender // BNE Intellinews. 2016. 14 July. URL: <http://www.intellinews.com/odessaport-plant-officials-detained-on-eve-of-privatisation-tender-101984> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

Некоторые эксперты полагают, что совершенствование корпоративного управления может стать хорошей альтернативой приватизации, особенно если учесть, что ситуация на рынке не благоволит выводу инвестиций. Это мнение разделяют многие граждане Украины, в основном из-за высокого уровня недоверия к частным собственникам.

На данный момент результаты реформы довольно неоднородны. Произошли изменения в структуре корпоративного управления: в самых крупных компаниях на смену прямому государственному управлению пришли международные советы директоров, состоящие из высококвалифицированных и зарекомендовавших себя специалистов. Зарботная плата топ-менеджеров стала более конкурентоспособной, что позволило привлечь высококлассных профессионалов, в том числе иностранных специалистов. Государственные компании обязаны использовать ProZorro для осуществления закупок, а также вести публичную финансовую отчетность.

Как уже упоминалось, реформа «Нафтогаза» — яркий пример успешных реформ начиная с 2014 года. Однако топ-менеджеры компании неоднократно говорили о давлении и вмешательстве со стороны правительства. В 2017 году наблюдательный совет компании подал в отставку из-за отсутствия сдвигов в политике корпоративного управления. В отдельных случаях топ-менеджеры, покинув свои посты, переходили на государственные должности в другой сфере той же отрасли. Новая управляющая команда «УкрПочты», государственной компании почтовой связи, также начала модернизацию. Первые ее результаты довольно оптимистичные, но делать окончательные выводы пока рано. «Украинская железная дорога» — государственное предприятие-монополист, занимающееся железнодорожными перевозками, также пока достигло неоднозначных результатов. Под руководством генерального директора, польского предпринимателя Войцеха Бальчуна, компания в 2017 году стала прибыльной — впервые с 2013 года, то есть до прекращения транзитных перевозок в Россию. Но вскоре он покинул свой пост из-за разногласий с министром инфраструктуры. Нельзя сказать, что «Украинским железным дорогам» удалось полностью исключить возможность коррупции в своей работе, но эта компания одной из первых опубликовала информацию о своих сделках в соответствии с требованиями закона.

Реформа корпоративного управления государственными компаниями не может стать заменой приватизации, так как правительство не может контролировать внедрение/проведение таких изменений сразу во всех компаниях. Как показывает опыт, для некоторых компаний эти изменения оказались трудными. Несмотря на проблемы, присущие процессу приватизации, этот путь проще и эффективнее, нежели сохранение государственного управления. Это не только поможет увеличить объем денежных средств в бюджете, но и исключит саму возможность распространения коррупции, что будет способствовать оздоровлению политической системы, которая существует за счет симбиоза с государственными компаниями.

Земельная реформа

Коррупция затрудняет процесс либерализации рынка земли сельскохозяйственного назначения, который имеет большой потенциал для экономического развития Украины.

В то время как большую часть городских земель можно покупать и продавать без ограничений, продажи сельскохозяйственных земель ограничены мораторием. Мораторий был введен в 2001 году, чтобы урегулировать рынок сельскохозяйственных земель и решить вопрос о государственном земельном кадастре, затем срок моратория неоднократно продлевался. Работа над новым проектом закона все еще продолжается, так как политики и эксперты пока не выработали единой позиции по основным вопросам: кто может получить право покупать землю и какова площадь земель, разрешенных к продаже. Тем не менее нельзя не отметить значительных успехов в работе над земельным кадастром.

Введенный мораторий дал повод заинтересованным лицам продлевать действие запрета множество раз; крупным сельскохозяйственным компаниям выгодно работать по нерыночным ценам, так как это создает выгодные условия для аренды земли у собственников небольших участков⁵⁹. В то же время желание собственников земли получить выгоду перевешивают опасения, связанные с возможным введением требования продавать землю по низким ценам «рейдерам», а также предубеждения против свободного рынка, которые насаждаются теми, кому земельная реформа невыгодна. Также на данный момент позиции собственников скорее расходятся, нежели пересекаются. Более того, политики не торопятся проводить земельную реформу, так как городское население, составляющее большую часть электората, напрямую в ней не заинтересовано и скорее разделяет распространенные предубеждения в отношении нее.

В системе управления сельскохозяйственными землями можно выделить разные формы коррупции. Арендаторы обладают рыночным преимуществом над собственниками земли, имея возможность арендовать землю по ценам ниже рыночных. Несмотря на то что рост конкуренции в сельскохозяйственном секторе привел к росту цен, многие собственники не могут сдавать землю по высоким ценам, так как по законодательству минимальный срок аренды составляет 7 лет. Это ограничение было введено, чтобы избежать мошеннических операций, и объясняет, почему примерно 30 процентов земли сдается в аренду неофициально⁶⁰. Теневой рынок существует по причине ухода от уплаты налогов. Существует также практика неофициальной продажи на условиях долгосрочной аренды. Для этого рынка характерна высокая непрозрачность и подверженность коррупции.

Ко всему прочему земли, принадлежащие государству, — примерно четверть всех пахотных земель — также активно сдаются в аренду. В соответствии с законом, принятым в начале 1990-х, каждый гражданин имеет право владеть небольшим участком земли. В связи с этим некоторые граждане пытаются заявить о своих правах на землю, но законодательство

⁵⁹ После приватизации коллективных хозяйств в 1999 году 7 млн фермеров, работавших в колхозах, получили по 4 гектара земли каждый.

⁶⁰ См.: Протидіяті ньовому ринку оренди землі [Борьба с теневым рынком земельной аренды] / Introducing Reforms. 2017. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/protydiya_tinovomu_rynku_orendy_zemli.pdf (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

не содержит четкого руководства по этому вопросу, оставляя его решение на усмотрение чиновников. Различные способы оценки земель в зависимости от их расположения — еще один неисчерпаемый источник ренты для тех, кто занимается распределением этих земель. Кроме этого, существующие правила землепользования, касающиеся вопросов, связанных с изменением предназначения земли (например, когда земля для сельскохозяйственных целей или рекреационного использования становится городской землей), также способствуют возникновению коррупции, так как для этого требуется множество бюрократических решений. Такая же проблема возникает и в ситуации продажи городских земель.

Развитие законодательства в этой сфере связано и с рядом препятствий политического характера, поскольку стремление влиятельных лиц сохранить свой статус-кво выражается не только в продлении действия моратория, но и в попытках препятствовать введению изменений. В результате медленные законодательные изменения в земельной сфере лишь оправдывают существующий мораторий.

Вопрос о разрешении продажи земель сельскохозяйственного назначения связан с сугубо политическими проблемами. Продажа промышленных активов, которая ведется с 1990-х годов, укрепила граждан во мнении, что в данной ситуации выигрывает крупный бизнес, обычные же граждане несут убытки. Государство разумно полагает, что многие владельцы небольших участков в конце концов примут решение продать свои участки по низкой цене еще до того, как рынок нормализует свою работу. Однако такое положение вещей может привести к социальной напряженности; также существует риск того, что криминальные группы могут силой заставить собственников продать хорошие участки по низким ценам, как это произошло с недвижимостью в городах.

Тем не менее либерализация рынка земли необходима в силу экономических причин. На сельскохозяйственный сектор приходится 40 процентов экспорта, или 14 процентов ВВП. Повышение эффективности управления может привести к значительному экономическому росту в данной сфере. Либерализация рынка земли также стимулирует рост инвестиций и, соответственно, рост инвестиционных доходов. Однако во избежание появления новых форм коррупции реформа должна будет обеспечить защиту имущественных прав. Приоритет должен быть на стороне последовательного и продуманного реформирования — иными словами, реформа должна быть поэтапной. На первом этапе предполагается проведение торгов о продаже государственных земель, за которым последует снятие моратория на продажу территорий соседним регионам, за ним последует либерализация рынка и приход большего числа покупателей, включая иностранных. При этом должны соблюдаться строгие условия: обеспечение прозрачности всех сделок; введение обязательного периода ожидания между заключением сделки и вступлением ее в силу; публикация соответствующей информации о сделке на онлайн-платформе в течение периода ожидания.

Несмотря на общее нежелание правительства начать полномасштабную работу в этом направлении, все же некоторые признаки наметившихся изменений есть. Еще одним

шагом вперед стало решение Украины ввести технологию блокчейн для ведения кадастра пахотных земель, которая позволит ограничить возможности для мошенничества. Подобные изменения принесли хорошие результаты в Грузии.

Реформа правоохранительных органов

С 2014 года в Украине не произошло значительных перемен в сфере работы правоохранительных органов, исключение составляет лишь дорожно-патрульная служба. Это неудивительно. Страны Центральной Европы, которые пошли по пути развития новой системы, построенной на принципе верховенства права, а не абсолютной власти Коммунистической партии, признают тот факт, что система правоохранительных органов наименее восприимчива к изменениям. Обеспечивая работу закрытой системы государственного управления с помощью сильных рычагов, правоохранительные органы в большинстве случаев стремились не допустить установления демократического управления и верховенства права, так как и то и другое ставило под угрозу их участие в коррупционных схемах, приносивших немалый доход от обеспечения защиты бизнеса или вымогательства взятки. Украина не стала исключением в этом отношении.

Полиция

Служба новой патрульной полиции, сформированной в конце 2014 года, охватывает 33 города. Эта организация набирает сотрудников и проводит их обучение по более высоким стандартам, в отличие от обычной подготовки полицейских. Несмотря на то что в первое время отзывы о ее работе были положительными, сейчас к ней относятся с меньшим энтузиазмом. Ее создание — пример того, как успешное сотрудничество политических деятелей и общественных организаций, при поддержке международных структур, может привести к созданию новых организаций, приверженных принципам честности и достоинства⁶¹. Патрульная полиция насчитывает около 13 тыс. офицеров и выполняет лишь небольшую часть обязанностей правоохранительных органов. Тем не менее их вклад имеет большую ценность для работы системы в целом.

Но старая система не поддается изменениям. Инициатива по проверке профессиональной годности 70 тыс. офицеров потребовала слишком много времени, по ее результатам 5 тыс. сотрудников были признаны негодными и уволены. Однако все они получили возможность оспорить увольнение и были восстановлены в своих должностях благодаря нормам того же нового закона о национальной полиции⁶².

⁶¹ Специалисты из Грузии сыграли ключевую роль в создании патрульной полиции, опираясь на аналогичный опыт своей страны, где эта служба была учреждена после «революции роз» в 2004 году.

⁶² См.: Goncharuk T. Where is Ukraine's new police force? // OpenDemocracy. 2018. 31 January. URL: <https://www.opendemocracy.net/odrussia/tetiana-goncharuk/where-is-ukraines-new-police-force> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

Генеральная прокуратура

В рамках работы органов прокуратуры изменения были незначительными. Это объясняется тем, что данный институт является ключевым механизмом избирательного правосудия, которое обеспечивает и укрепляет их, этих органов, интересы. Назначение Юрия Луценко на пост генерального прокурора по представлению президента Порошенко последовало после требования США отправить в отставку предыдущего прокурора в 2016 году. Это назначение, потребовавшее больших усилий, отражает, насколько важно для главы государства иметь сторонника на этой должности⁶³. Появление Государственного бюро расследований должно было поделить функции прокуратуры на функции расследования и функции уголовного преследования, однако, судя по первым назначениям, в новом органе не будет принципиально нового кадрового состава, несмотря на иную концепцию, предложенную для этой организации. Создание генерального инспектора в рамках Генеральной прокуратуры для борьбы с внутренней коррупцией и инициатива по привлечению новых кадров принесли мало результатов⁶⁴.

Служба безопасности

Государственная Служба безопасности Украины остается организацией с непрозрачной структурой. СБУ все еще выполняет правоприменительные функции, включая расследование экономических преступлений, но ее актуальные компетенции выходят за рамки компетенций разведывательной организации. Попытки ограничить полномочия СБУ оказались безуспешными. СБУ не подчиняется парламенту, и попытки изменить ее статус, сделав частью ведомств, отвечающих за безопасность и оборону, под надзором специального парламентского комитета, не увенчались успехом. СБУ считают основным звеном коррупционной системы — в частности, деятельность Главного управления по борьбе с организованной преступностью связывают с криминальными группировками. Это, несомненно, не единственный случай в бывших странах СССР. Контрабандистские операции между оккупированными территориями Донбасса и территориями, которые контролирует Киев, а также на границе с Транснистрией указывают на причастность к этим операциям подразделений СБУ, таможенной службы и вооруженных сил.

⁶³ Назначение нынешнего прокурора потребовало бы изменения закона, так как в соответствии с ним должностное лицо должно иметь юридическое образование и опыт работы в государственной прокуратуре не менее 10 лет. Ни первого, ни второго у Юрия Луценко не было, но, так как он был главой Блока Петра Порошенко, его кандидатура получила много голосов за политическую благонадежность. После долгих обсуждений с парламентскими группами президенту удалось внести проект закона о назначении Юрия Луценко. В течение суток его кандидатура была одобрена парламентским большинством, через полтора часа президент подписал указ о его назначении. По закону назначения такого рода считаются окончательно вступившими в силу после опубликования закона в официальном печатном органе, «Парламентской газете», в связи с этим через два часа был издан ее специальный выпуск.

⁶⁴ Генеральная прокуратура сообщала о том, что на 155 вакантных должностей судьи было подано 3330 заявлений. Ни один из кандидатов не прошел отбор. См.: Statistical data on local prosecutors' offices reform [Статистические данные Генеральной прокуратуры (2016)]. URL: http://en.gp.gov.ua/ua/statref.html?_m=publications&_t=rec&id=183269 (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

Национальное антикоррупционное бюро Украины и Специализированная антикоррупционная прокуратура

В 2015 году при участии гражданского общества и стран-доноров были созданы НАБУ и Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП). Эти организации принципиально отличаются по своему составу от всех других правоохранительных органов; строгие процедуры отбора и огромная работа, проделанная общественными специалистами при поддержке международных организаций, стали гарантиями независимости этих институтов. В своей деятельности НАБУ часто приходится сталкиваться с критикой и враждебной реакцией со стороны других органов и даже в некоторых случаях противостоять Генеральной прокуратуре и СБУ, благодаря чему НАБУ сохранило репутацию «незапятнанной» организации⁶⁵. Напротив, репутация САП пострадала после расследования НАБУ, которое выявило, что прокурор САП Назар Холодницкий оказывал давление на свидетеля для получения показаний, а также предупреждал подозреваемых о планируемых обысках⁶⁶.

Отдельная проблема НАБУ — это отсутствие эффективной системы судов, которые рассматривали бы дела по борьбе с коррупцией. В июне 2018 года бюро вело уголовное производство по 207 делам о коррупции, из которых только 19 завершились обвинительными приговорами, но среди осужденных не было высокопоставленных чиновников. Суды первой инстанции часто препятствуют или затягивают рассмотрение дел, что, по мнению деятелей по борьбе с коррупцией в Украине и западных государств, еще раз подчеркивает необходимость создать Высокий антикоррупционный суд.

Появление НАБУ и САП доказывает способность Украины создавать новые институты, несмотря на очевидные ограничения, связанные с особенностями системы закрытого управления и желанием властных группировок удерживать неограниченный контроль над правоохранительными и судебными органами. Создание Высшего антикоррупционного суда могло бы стать надежной опорой для НАБУ и САП, но представители старой системы настаивают на своем праве назначать судей. Правительство, которому требовалась срочная финансовая поддержка МВФ, не могло диктовать свои условия и было вынуждено согласиться с требованиями гражданских активистов, поддерживаемых странами-донорами, и создание суда стало условием для получения очередного транша финансовой помощи. На момент написания этого отчета назначенный срок для учреждения суда, февраль 2019 года, кажется довольно амбициозным. Органы государственной власти настроены затянуть этот процесс, чтобы надолго отложить неизбежное.

⁶⁵ Некоторые эксперты подвергают сомнению методы НАБУ, в частности методы сбора доказательств. См.: Karatnysky A., Motyl A. How Western Anticorruption Policy Is Failing Ukraine // Foreign Affairs. 2018. 29 May. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2018-05-29/how-western-anticorruption-policy-failing-ukraine> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

⁶⁶ См.: Гончарова О., Сухов О. По данным НАБУ, главный прокурор по борьбе с коррупцией может быть причастен к коррупционной деятельности // Киев Пост. 2018. Апрель. URL: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/nabu-releases-recordings-implicating-kholodnytsky-alleged-corruption.html> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК)

Основанное в 2015 году, это агентство ответственно за разработку и внедрение национальной стратегии по противодействию коррупции. Однако его деятельность сопряжена с противоречивыми и скандальными заявлениями о том, что руководители агентства сорвали процесс проверки поданных государственными и муниципальными чиновниками деклараций, что говорит об их политической ангажированности. Декларации не прошли проверку через электронную систему в силу технических неполадок, НАПК в результате не смогло начать расследование против высокопоставленных чиновников. МВФ и страны ЕС призывают Украину предпринять меры для решения этих проблем, для этого нужно будет поменять руководство и «перезагрузить» работу всей организации. Это принципиальное требование, особенно если учесть широкие полномочия НАПК, в которые входит приведение в исполнение правил финансирования политических партий. Кроме того, НАПК не проводило проверку представленного на рассмотрение законодательства на предмет коррупционных рисков, что также бросает тень на репутацию организации.

В конце концов, надежным барометром системных изменений является желание и готовность проводить реформы в правоохранительных органах и в рамках судебной системы, а также в других правительственных органах, таких как ГФС, которые неофициально обеспечивают работу всей системы закрытого управления. Общественный контроль ограничен. В целом изменения в этих сферах были незначительными. Украина находится в начале пути формирования государства, основанного на принципе верховенства права.

Судебная власть

Учреждение Верховного суда обозначило начало судебной реформы в 2016–2017 годах. В результате реформы количество инстанций уменьшилось с четырех до трех. В период с 2014 по 2017 год более 2 тыс. судей добровольно покинули свои должности, что, возможно, было связано с новым требованием заполнять электронные декларации. Но эти изменения не привели к системным изменениям в рамках судебной ветви власти, которая имеет один из самых низких рейтингов общественного доверия среди других органов власти. В 2017 году, по данным рейтинга доверия к государственным институтам, Украина заняла 101-е место из 109 в рейтинге независимости судов. В 2016 году опрос общественного мнения показал, что только 3–5 процентов населения испытывают доверие к судам⁶⁷.

Процесс формирования судейской коллегии Верховного суда нельзя с полной уверенностью назвать прозрачным. Из 113 судей, назначенных в конце 2017 года, Общественный совет по проверке соответствия стандартам государственной службы не одобрил 25 кандидатов, но Высший совет юстиции принял решение не учитывать эти рекомендации. Новый состав

⁶⁷ См.: Stelmashchuk A., Maksymov M. Judicial Reform in Ukraine. 2016. URL: http://vkc.ua/publications/articles/judicial_reform_in_ukraine (по сост. на 11 окт. 2018 г.).

Верховного суда не оправдал ожиданий общественных организаций: около 80 процентов судей ранее занимали эти должности в судах кассации⁶⁸. Новый Верховный суд вряд ли будет принципиально отличаться от предыдущего, то есть на него будет оказываться политическое давление. В то же время реформирование судов низших инстанций носит поверхностный характер. Совет по проверке соответствия стандартам государственной службы приостановил свое участие в мероприятии по оценке работы и квалификации судей в марте 2018 года, обвинив Высшую квалификационную коллегия судей в занижении стандартов и ненадлежащей проверке кандидатов, проходящих отбор.

Задача создания Высшего антикоррупционного суда принципиально важна для украинских реформаторов и международных партнеров. Однако она не должна отвлекать внимание от задач по реформированию полиции, Генеральной прокуратуры и СБУ. Это самые трудные задачи, и именно их решение повлияет на успех в борьбе с коррупцией и закрепит уже достигнутые результаты. Создание нового суда станет еще одним шагом на пути создания системы надежных антикоррупционных институтов и, что важно, поможет сузить возможности для коррупционной деятельности.

Судебная реформа — это фундамент для всех остальных изменений в системе государственного управления. Все принимаемые законы и нормы должны исполняться. Приведение работы правоохранительных органов в соответствие с демократическими принципами будет зависеть от того, насколько существующая система способствует расследованию и раскрытию коррупционных преступлений. Другими словами, успех судебной реформы будет способствовать реформированию всей системы. Этим объясняются попытки нынешних чиновников замедлить ход судебной реформы — ее последствия могут в итоге негативно отразиться на их собственных интересах. Очевидно, что у судей есть свобода усмотрения и принятия решений. Соответственно, судьи, работающие в условиях коррумпированной системы, могут испытывать политическое давление со стороны властей. Чтобы избежать злоупотреблений должностным положением, необходимо ввести строгие наказания за неправомерные решения и действия. Высший антикоррупционный суд может помочь в развитии профессиональной культуры судей, так как работа существующих дисциплинарных органов оказалась неэффективной.

Реформа государственного управления

Еще до того, как Украина стала независимым государством, ее государственный аппарат был довольно слабым местом в структуре государственного управления. В советский период целеустремленные чиновники отправлялись в Москву в поисках карьерных перспектив, то есть после распада СССР в стране не было качественных административных ресурсов. Это также стало следствием политики СССР, которая была направлена на снижение управленческого потенциала и возможностей стратегического планирования. Как отмечалось выше, в советский период сформировался чиновничий

⁶⁸ См.: Zhernakov M. The Only Way to Improve Ukraine's Courts // Kyiv Post. 2018. 15 May. URL: <https://www.kyivpost.com/article/opinion/oped/mykhailo-zhernakov-way-improve-ukraines-courts.html> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

аппарат с неограниченными возможностями в сфере правоприменения и нормотворчества. Отсутствие строгой дисциплины и контроля со стороны Коммунистической партии и КГБ после провозглашения независимости Украины открыло еще больше возможностей для коррупции. В государственном аппарате стало процветать кумовство, одновременно стали падать профессиональные стандарты, что привело к еще большей потере доверия со стороны бизнеса и граждан.

Закон о государственной службе, принятый в 2016 году при поддержке ЕС и других международных партнеров Украины, стал началом амбициозного трехлетнего плана по созданию профессионального политически независимого государственного аппарата. По двум направлениям удалось достичь положительных результатов.

Во-первых, чтобы разделить сферы деятельности назначаемого министра и его аппарата, в 2017 году в 10 из 18 министерств был открыт конкурс на замещение должности статс-секретаря. Несмотря на помехи и трудности в ходе конкурсного отбора, эта инициатива помогает закладывать основы новой культуры административного управления. Теперь во всех подразделениях государственной службы проходит такой конкурсный отбор. Минимальные заработные платы государственных служащих также постепенно растут, причем сумма их премий не может превышать 30 процентов их зарплаты. В прошлом эта цифра по усмотрению чиновников могла достигать 60 процентов, что давало чрезмерные полномочия управленцам и создавало большие неопределенности для персонала.

Во-вторых, административные услуги сегодня стали более доступными для обычных граждан. В рамках децентрализации управления была налажена работа местных специализированных центров, где граждане могут получить свидетельство о рождении, свидетельство о браке, индивидуальный налоговый номер, водительские права и паспорт. Был упрощен процесс подачи документов и заявлений, в основном сейчас для этих целей используются электронные системы. Это значительно ускоряет процесс обработки и выдачи документов, а также исключает риск коррупции. Однако процесс объединения государственных реестров с возможностью доступа и обмена данными пока еще находится в стадии разработки. Развитие такой системы может значительно сократить риск возникновения коррупции и гарантирует гражданам качественную работу государственных институтов.

Реформирование государственной службы представляет собой очень большой проект, который требует много времени и оптимизации существующей системы. Очевидно, что в государственном аппарате и парламенте немало противников этой реформы, чьи интересы могут пострадать в результате введения требований о прозрачности всех процедур, включая порядок набора сотрудников строго в соответствии с критериями компетентности, а не преданности и верноподданства.

Децентрализация управления и политическая реформа

На данный момент политическая система Украины претерпевает значительные изменения, которые сильно повлияют на антикоррупционную деятельность и охват коррупции в целом. Главный вопрос заключается в том, сможет ли гражданское общество активнее участвовать в работе избираемых органов власти на всех уровнях, то есть обеспечить более широкое представительство интересов граждан. Решительным ответом на этот вопрос может стать децентрализация государственного управления, начатая в 2014 году, так как это даст возможность гражданскому обществу принимать участие в управлении бюджетными средствами на местном уровне, взаимодействовать с местными властями и привлекать их к ответственности. До начала реформ 70–80 процентов муниципалитетов находились на дотационном обеспечении, что создавало благоприятные условия для сбора ренты⁶⁹.

Пока рано говорить, что реформы по децентрализации управления повышают прозрачность управления и индивидуальную ответственность чиновников. Однако местные органы управления стараются это различными способами доказать. За последнее время появилось много неофициальных сообщений о мероприятиях по благоустройству и ремонту территорий, например о ремонте дорог. В то же время появляются сообщения о том, что местные группы влияния получили еще больший контроль над местными ресурсами, по-прежнему распространены такие коррупционные практики, как распределение земель и выдача разрешений на строительство. До начала фискальной децентрализации отсутствие финансовых ресурсов обезоруживало местное правительство. Многие финансовые задачи решались управами районов (округов) — следующий уровень после местных Советов. Поскольку сейчас бюджетные доходы находятся на местном уровне, здесь, скорее всего, не будет необходимой экспертной поддержки. Чиновники местного правительства и общественные деятели будут получать большую поддержку стран-доноров, чтобы снизить риск коррупции.

В результате смены власти в 2014 году правительство Украины решило вернуться к редакции Конституции 2004 года, принятой после «оранжевой революции», а затем измененной Януковичем в сторону усиления президентской власти. В соответствии с ней премьер-министр, назначаемый парламентом, имел практические такие же полномочия, как и президент. По мнению политолога Генри Хейла, такая расстановка с двумя сильными центрами власти делает невозможным появление «единой пирамиды» (то, что в России называется «вертикалью власти»)⁷⁰. Современная система государственного управления Украины, работающая по принципу избирательного исполнения неосуществимых законов, дает президенту много полномочий и нарушает соотношение сил. Президент не только является главнокомандующим вооруженными силами, но и главой СБУ, он также сохраняет достаточный контроль над Генеральной прокуратурой и судебной системой, чтобы проводить уголовное преследование властных элит. Президент, который умело пользуется инструментами «политики покровительства» в полной мере, может стать единовластным

⁶⁹ См.: Ukraine's New Constitution: Devolution of Powers and the Rule of Law / Chatham House // Event Summary. 2015. 4 November. URL: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/events/2015-11-04-ukraine-new-constitution-event-summary.pdf> (по сост. на 4 сент. 2018 г.).

⁷⁰ См.: Hale H. Patronal Politics. Cambridge University Press, 2014. P. 123–177.

лидером и даже изменить Конституцию, как это произошло во время правления Януковича. Однако президентство Януковича также показало, что концентрация власти в одних руках приводит к сильному ее дисбалансу и развалу системы.

Подобная двойственная система власти также опирается на систему сдержек и противовесов. Несмотря на то что Порошенко удалось провести назначение на должность премьер-министра в 2016 году своего соратника, стоит отметить, что новый премьер продемонстрировал независимость. Это свидетельствует о разделении политической власти, создает еще одно ограничение для использования старых коррупционных схем и препятствует созданию новых коррупционных лазеек. При Януковиче и Кучме ситуация была совершенно иной.

Следующий важный шаг — введение пропорциональной избирательной системы при выборах в парламент по открытым спискам кандидатов, как указано в коалиционном соглашении 2014 года. Проект закона, утверждающего это решение, был принят в первом чтении в декабре 2017 года, но дальнейшего развития эта инициатива пока не получила.

Смешанная избирательная система, при которой половина депутатов от одномандатных округов, а другая половина избирается по закрытым партийным спискам, напоминает политику «казенного пирога». Кандидаты от некоторых округов, выдвигавшиеся в 2014 году как независимые кандидаты, позже присоединились к пропрезидентской фракции, чтобы получить финансовую поддержку для развития своего округа или с иными целями. Другие присоединялись к небольшим политическим объединениям, чьи программы необязательно были такими же, как у них, и пытались собрать средства путем привлечения голосов. Есть мнение, что многие парламентарии покупают места и автоматически становятся должниками, как только занимают свои места в парламенте. Кандидаты часто нарушают правила ведения агитационной кампании, подкупая избирателей и используя телевизионную рекламу⁷¹. Это форма коррупции обеспечивает работу закрытой системы управления, в то время как практика принятия законов, продвигаемых властными группами, усугубляет политическую коррупцию.

У кабинета министров также имеются эффективные инструменты давления на депутатов, получающих свои места с помощью субсидий, которые выделяются на социальное и экономическое развитие и общая сумма которых достигла 6,2 млрд гривен в 2017 году. Субсидии такого рода распределяются избирательно, в соответствии с непрозрачной процедурой, имена членов распределительной комиссии держатся в секрете. Расследование, проведенное двумя НКО⁷², показало, что главным критерием в распределении средств является преданность тех или иных парламентариев, особенно если речь идет об одобрении

⁷¹ По данным Вестминстерского фонда по проблемам демократии, победа одного кандидата от округа стоила до 5 млн долларов США. Источники финансирования таких кампаний не разглашаются публично. Некоторые эксперты считают, что 90 процентов расходов агитационной кампании — нелегальные средства. См.: Meleshevych A. Cost of Politics in Ukraine : Background Paper. London : Westminster Foundation for Democracy, 2017. P. 3. URL: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/09/Cost-of-Politics-Ukraine.pdf> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

⁷² См.: Viedrov O. 'Barter Loyalties' [Exchange of Loyalties] // zn.ua. 2018. 13 May. URL: https://dt.ua/internal/barter-loyalnosti-277519_.html (по сост. на 14 сент. 2014 г.); Public subvention: who and how much solicited for the constituency // Opora. 2017. 15 November. URL: <https://www.oporaua.org/en/news/45101-public-subvention-who-and-how-much-solicited-for-the-constituency> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

бюджета. На уровне округов средства от субсидий часто получают компании, связанные с депутатами или местными органами управления.

При оптимистичном сценарии эти средства будут потрачены не на улучшение инфраструктуры и решение важных проблем, а на броские проекты, например строительство детских или спортивных площадок, где будет указано имя депутата. Выделение средств на эти цели можно использовать для стимулирования поддержки депутатов при голосовании вопросов, в которых заинтересовано правительство.

Чтобы добиться успехов в борьбе с коррупцией, необходимо, чтобы новый закон об избирательной системе позволил допустить к участию новых лиц, не связанных с властными структурами. Реформа избирательной системы может стимулировать более серьезные системные изменения. Сегодня властные группировки хорошо это осознают, поэтому они не стремятся исполнить обещание провести избирательную реформу в соответствии с положениями коалиционного соглашения.

3. Выводы

Опыт последних четырех лет показывает, что на данном этапе развития государственной системы в Украине работа по устранению коррупционно уязвимых условий имеет больший потенциал, нежели попытки привлечь к ответственности отдельных коррумпированных чиновников. В этом отношении реформы можно назвать результативными. Реформа «Нафтогаза», изменения налоговой системы и внедрение ProZorro — платформы электронных закупок — являются примерами таких изменений.

Несмотря на эти результаты, активисты по борьбе с коррупцией и ряд стран-доноров сконцентрировались на вопросе создания Высшего антикоррупционного суда, чтобы поддержать репутацию НАБУ. Агентство не может продолжать работу без гарантии должного судебного рассмотрения и привлечения коррумпированных чиновников к ответственности. Предполагается, что новый суд будет первым независимым судом, хотя это будет зависеть от порядка отбора и назначения судей и других государственных служащих, а также от участия стран-доноров и представителей общественности.

Даже при идеальном развитии событий Высший антикоррупционный суд не сможет решить все проблемы, особенно проблемы системного характера⁷³. С большой долей вероятности украинские властные группы будут объединять свои усилия, чтобы оказывать давление на суды, подрывая их работу или пытаясь подчинить их своему контролю. Однако если новый суд будет преследовать по закону тех, кто пытается воспрепятствовать антикоррупционной деятельности, это будет способствовать проведению систематических изменений, так как поставит коррумпированных чиновников перед выбором: прекратить сбор ренты и вымогательство взяток или стать объектом уголовного расследования, которое может привести к самым неожиданным результатам.

Пока международные кредиторы и доноры уступают по значимости своего влияния на правящие элиты по сравнению с «олигархами». Это влияние ограничено конкретными сроками и небесконечно. Поэтому следует использовать его с четкой целью — добиться системных преобразований. Международные организации играют важную роль в создании условий, нетерпимых к коррупции, в различных отраслях экономики.

Также очень важно, чтобы общественные организации и международные партнеры проводили мониторинг и публиковали отчеты, следили за происходящими изменениями и результатами антикоррупционной деятельности, направленной на ликвидацию укорененных коррупционных схем, которые наносили значительный вред развитию страны на протяжении более чем 20 лет. Реформы газового рынка, налоговой системы и системы закупок были значительными, даже если они еще не завершены. Снятие ограничений и соблюдение требований относительно прозрачности процедур медленно улучшают бизнес-

⁷³ Яркий пример — опыт Гватемалы. Несмотря на то что многие коррумпированные чиновники отправились за решетку в результате расследования Агентства по борьбе с коррупцией при ООН, это не привело к снижению уровня коррупции.

климат. Децентрализация управления позволила вывести часть средств из-под контроля Министерства регионального развития⁷⁴. В то же время финансирование необходимо для поддержки работы общественных организаций и продвижения общественных деятелей в представительные органы власти, так как способы их влияния на органы власти очень ограничены. После событий 2014 года попытки создать политическое объединение, которое могло бы противостоять действующим властным группам влияния на системной основе, обернулись провалом.

Бескомпромиссная борьба против коррупции будет возможна при условии полного реформирования работы правоохранительных органов, СБУ, налоговых органов, ведомств, регулирующих бизнес, судебной системы и других коррумпированных органов. Проведение подробного аудита их деятельности выявит самые непригодные и безвозвратно коррумпированные ведомства. Кроме того, необходимо провести приватизацию большинства государственных компаний и ввести жесткие требования прозрачности для тех компаний, которые останутся в собственности государства.

Радикальные меры по снятию ограничений и уменьшению вмешательства чиновников помогут привести в соответствие все административные процедуры, это исключит необходимость поддерживать личный контакт между чиновниками и гражданами и сведет к минимуму проверки на предмет соответствия нормативным требованиям. В конце концов изменение законодательства затронет такие насущные проблемы, как завершение налоговой реформы, ограничение свободы усмотрения и принятия решений, устранение двусмысленности и неясности норм, толкование которых открывает возможности для злоупотреблений со стороны чиновников. Если говорить вкратце, то Украине следует последовать примеру Грузии, где многие реформы, инициированные после 2003 года, помогли ограничить уровень мелкой коррупции и изменить отношение общества к этому феномену.

Для этого понадобится уверенность как со стороны правительства, так и со стороны общественности, уверенность в том, что нетерпимость к коррупции принесет больше пользы и блага, нежели мягкость и невзыскательность по отношению к ней. Готовности властных элит способствовать реформированию закрытой системы государственного управления будут способствовать гарантии от уголовного преследования и изъятия имущества за совершенные в прошлом неправомерные действия.

В то же время необходимо, чтобы граждане осознавали, что такая практика будет более действенной, нежели обвинительные приговоры и заключение под стражу коррумпированных чиновников. В конечном счете они должны понимать, что в корне неправильно занимать двойственную позицию по отношению к коррупции: осуждать высокопоставленных чиновников-коррупционеров, но при этом допускать возможность

⁷⁴ В июне 2018 года бывший министр финансов Александр Данилюк заявил, что на него оказывалось давление в связи с утверждением бюджета программы социально-экономического развития в украинских регионах — «распределение средств между проектами законодателей». См.: Zinet N., Williams M. Ukraine finance minister says was told to back corruption or quit // Reuters. 2018. 6 June. URL: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-finmin-dismissal/ukraine-finance-minister-says-was-told-to-back-corruption-or-quitidUSKCN1J213I> (по сост. на 14 сент. 2018 г.).

мелкого взяточничества для решения своих проблем. Эти два способа поведения являются двумя сторонами одной и той же проблемы.

Однако процесс реформирования этих институтов должен начинаться с верхушки. Порочный круг коррупции начинается на верхах, во властных кабинетах, которые создали и поддерживают систему, ставшую, по мнению граждан, неотъемлемой частью современного уклада жизни.

Рекомендации общего характера:

- украинским реформаторам, а также их международным партнерам следует сконцентрировать усилия на предотвращении коррупции, нежели чем на уголовном преследовании и наказании коррупционеров. В данный момент слишком много внимания уделяется вопросу создания Высшего антикоррупционного суда. Предупреждение коррупции и соответствующие меры наказания необходимо поставить в зависимость от более широких системных изменений в социуме, где подобные меры должны выполнять второстепенную роль инструментов, способствующих сдерживанию коррупционной деятельности;
- уменьшение доминирующего положения властных структур в политике и экономике путем последовательного ограничения своеволия и произвола чиновников и усиления контроля над ними помогут достичь значительного прорыва в борьбе с коррупцией. Именно эти вопросы должны быть центральными в современной дискуссии о решении проблем коррупции, работа по данным направлениям поможет выработать понятия и программы для глубокой проработки этих проблем;
- в список приоритетных задач также входит создание сильных жизнеспособных институтов, где будут служить неподкупные чиновники. После долгого старта реформа государственного управления получила нужный импульс, который важно сохранить и развить. НАБУ — пример новой организации, работающей по новым принципам. Успешное формирование нового института также опиралось на строгие процедуры отбора и назначения нового кадрового состава;
- кроме того, важной частью антикоррупционной реформы является широкомасштабная реформа судебной системы. На сегодняшний день предпринятых мер пока недостаточно. Необходимо уделять больше внимания проблеме политического давления на судебную власть и изменениям в правовой культуре. Учреждение Высшего антикоррупционного суда может стать достойной платформой для новой системы с новыми принципами и правилами;
- необходимо проводить антикоррупционные расследования в отношении самых ярых противников реформ. Для тех оппонентов, кто не будет препятствовать реформам, вводится амнистия.

Рекомендации международным партнерам:

- необходимо уделить больше внимания анализу явления коррупции в Украине — его природы и характеристик — и признать, что это не искусственно созданная проблема, а скорее проявление сложного феномена, который имеет глубокий культурный подтекст, но тем не менее носит временный характер. Всестороннее понимание сути проблемы и ее решений поможет выработать подход, в рамках которого, в свою очередь, будут предложены более комплексные меры для борьбы как с внешними проявлениями коррупции, так и с ее первопричинами. На данный момент международные партнеры и страны-кредиторы, а также официальные представительства стран в Киеве имеют неполное представление о проблеме коррупции;
- использовать строгую систему условий оказания финансовой, экономической поддержки, а также поддержки в сфере обороны. Такие условия включают:
 - комплексное реформирование ГФС;
 - измеримые улучшения в работе таможенной службы;
- в целях обеспечения безопасности и борьбы с коррупцией необходимо ввести ограничения в сфере ответственности СБУ. Создать единое ведомство по расследованию крупных экономических преступлений, которое возьмет на себя работу некоторых подразделений СБУ, ГФС и Министерства юстиции. Это ведомство не будет подчиняться правоохранительным органам или находиться под контролем президента либо других чиновников;
- повысить прозрачность расходов в оборонном секторе;
- разработать программу реформы корпоративного управления в государственных компаниях;
- изменить требования и нормы избирательного законодательства, чтобы добиться большего представительства представителей гражданского общества в парламенте и увеличить политическую конкуренцию;
- подтверждать готовность повышать профессионализм, независимость и профессиональные стандарты судей;
- учредить Государственное бюро расследований с новой концепцией и новыми принципами работы;
- увеличить оказание помощи местным органам власти для ограничения возможности коррупции в сфере управления ресурсами после децентрализации власти;
- проводить в организациях гражданского общества информационную и образовательную работу по способам общественного контроля за местными чиновниками;

-
- продолжать работу по совершенствованию технических навыков антикоррупционных организаций и СМИ, ведущих расследования, для обеспечения достаточной поддержки их работы;
 - увеличить поддержку антикоррупционных инициатив гражданского общества, не допускать распространения коррупции (например, исключить практику принятия плохого законодательства), увеличить конкуренцию в экономике и политике. Этот критерий должен стать одним из главных при отборе заявок на получение грантов;
 - информировать предпринимателей о том, что их активы подвергнутся проверке на предмет отмыwania денег, если появятся доказательства их участия в коррупционных практиках;
 - пересмотреть современные методы наблюдения за выборами для выявления и устранения недостатков в избирательной системе Украины;
 - проанализировать западные иммиграционные нормы законодательства в финансовой сфере и определить, насколько оно обеспечивает защиту и гарантии коррупционерам и их активам и, соответственно, насколько способствует распространению коррупции в Украине.

Рекомендации органам управления Украины:

- разработать подробную стратегию по уменьшению сферы влияния коррупции в следующих секторах экономики:
 - энергетический сектор;
 - земельный рынок;
 - налоговая система (включая реформу ГФС);
 - таможенная служба;
 - банковская система;
 - система государственных закупок (проведение тендеров);
 - система контроля и лицензирования;
 - судебная система;
- принять меры для повышения прозрачности государственных закупок в оборонном секторе и в системе сертификации поставщиков;
- разработать процедуры оценки проектов законов, проводить оценку рисков, чтобы исключить возможность ограничения конкуренции;

- учредить Высший антикоррупционный суд и создать условия для формирования независимого института, работающего по высоким стандартам в соответствии со строгими принципами;
- культивировать независимость судейского корпуса путем введения ответственности за неправовые решения и коррупционные действия;
- ускорить реформу государственного управления и провести соответствующую информационную кампанию;
- ускорить процесс приватизации и реформирования структуры управления в государственных компаниях.

Гражданскому обществу следует:

- докладывать гражданам о прогрессе антикоррупционной политики, хорошим примером могут стать успешные результаты работы в сфере здравоохранения и государственных услуг;
- привлечь внимание общественности к институциональной коррупции и задачам повышения конкуренции в экономике и политике как решениям этой проблемы;
- перенаправить энергию граждан, справедливо разгневанных отсутствием прогресса в деле наказания коррупционеров, на решение проблемы коррупции путем устранения институциональных причин с помощью создания условий для открытой и честной конкуренции в политике и бизнесе;
- подготовить общество к земельной реформе, повысить его заинтересованность в реформе, чтобы исключить нарушение имущественных прав граждан-«рантье»;
- поддерживать проведение реформы избирательной системы, использовать поддержку доноров для продвижения законодательной инициативы, связанной с принятием нового избирательного кодекса;
- разработать новую концепцию для Национального агентства по предупреждению коррупции, с тем чтобы оно полнее использовало свои полномочия, проводить мониторинг деятельности агентства и его работы по оценке деклараций чиновников и законодательных инициатив;
- разработать радикальную программу развития правоохранительных органов;
- гарантировать проверку законодательных инициатив на предмет коррупционных рисков и предоставлять оценку рисков для конкуренции.

Список сокращений

СЕО — исполнительный, генеральный директор.

ЕРТ (enterprise profit tax) — налог на прибыль предприятия.

ВВП — внутренний валовой продукт.

МВФ — Международный валютный фонд.

НАБУ — Национальное антикоррупционное бюро Украины.

НАПК — Национальное агентство по предупреждению коррупции.

НАКО — Независимый антикоррупционный комитет по вопросам обороны.

КРНЭС — Комитет по регулированию национального энергетического сектора.

ГП — Государственная прокуратура.

СПБК — Специальное подразделение прокуратуры по борьбе с коррупцией.

СБУ — Служба безопасности Украины.

ГФС — Государственная фискальная служба.

ГК — государственные компании.

СПР — Служба нормативно-правового регулирования.

УГВ — УкрГазВидобування.

UAH — украинская гривна.

UNDP — Программа развития ООН.

UNICEF — Детский фонд ООН, Международный чрезвычайный детский фонд ООН.

НДС — налог на добавленную стоимость.

Об авторах

Джон Лоф — управляющий директор JBKL Advisory Ltd, компании, специализирующейся на стратегическом консалтинге и связях с государственными органами. Будучи специалистом программы «Россия и Евразия» (Chatham House), подготовил в соавторстве доклад Chatham House «Борьба за Украину» (2017 год, соавторы Тимоти Эш, Дженет Ганн, Орыся Луцевич, Джеймс Никси, Джеймс Шерр и Катарина Вольчук), а также доклад в честь открытия Украинского форума «Может ли Украина достичь прорыва в реформах?» (2016 год).

Владимир Дубровский — старший экономист Центра социально-экономических исследований (CASE Ukraine). Сфера его интересов включает политическую и институциональную экономику в Украине, в частности вопросы коррупции и экономические реформы, проблемы среднего и малого бизнеса, бизнес-климат. Принимал участие во многих проектах Всемирного банка, Исследовательской организации The Global Development Network и Гарвардского Института международного развития.

Благодарность

Авторы выражают благодарность украинским и иностранным государственным и общественным деятелям, юристам, журналистам и другим экспертам, которые помогли в подготовке этого доклада, а также рецензентам, которые внесли ценные правки. Отдельное спасибо Орысе Луцевич и Любице Поллаковой, специалистам программы «Россия и Евразия» (Chatham House), за курирование проекта и Джулии Фридрих за помощь в проведении исследования. Данное исследование было проведено при поддержке гранта Антикоррупционной инициативы ЕС (the European Union Anti-Corruption Initiative, EUACI), финансируемой ЕС в сотрудничестве с Международным агентством по развитию Дании (the Danish International Development Agency).

Об Украинском форуме

Украинский форум (Chatham House) — уникальный исследовательский центр и место проведения общественных дискуссий. Центр был открыт в 2015 году после начала реформ в Украине, когда западные страны стали оказывать ей поддержку. Форум детально анализирует ход изменений в Украине для аудитории стран Европы. Центр ведет исследования по разным направлениям и предоставляет платформу для обсуждений представителям правительства, частного сектора и гражданского общества.

О программе «Россия и Евразия»

На протяжении более чем 30 лет специалисты программы «Россия и Евразия» (Chatham House) проводят независимые исследования, семинары и встречи для экспертов, готовят работы по анализу государственных программ и научные публикации по проблемам развития в странах России, Восточного партнерства и Центральной Азии и оценке влияния этих изменений на западные страны и на глобальном уровне.

Последние публикации:

Civil Society Under Russia's Threat: Building Resilience in Ukraine, Belarus and Moldova — Mathieu Boulègue, Orysia Lutsevych and Anaïs Marin, November 2018;

Managed Confrontation: UK Policy Towards Russia After the Salisbury Attack — Duncan Allan, October 2018;

Rebuilding Ukraine: An Assessment of EU Assistance — Kataryna Wolczuk and Darius Žeruolis, August 2018;

Russia's New State Armament Programme: Implications for the Russian Armed Forces and Military Capabilities to 2027 — Richard Connolly and Mathieu Boulègue, May 2018;

Putin and Russia in 2018–24: What Next? — Andrew Wood, March 2018;

Russian Policy Across the Middle East: Motivations and Methods — Nikolay Kozhanov, February 2018;

The Struggle for Ukraine — Timothy Ash, Janet Gunn, John Lough, Orysia Lutsevych, James Nixey, James Sherr and Kataryna Wolczuk, October 2017.

Программа Европейского союза по борьбе с коррупцией

Независимое экспертное мнение с 1920 года



Chatham House (Королевский институт международных отношений, Лондон) — ведущий аналитический центр. Наша главная цель — оказывать правительствам и общественным организациям поддержку в разработке новых решений для обеспечения долгосрочного социально-экономического роста и развития гражданского общества.

Все права защищены. Запрещается полное или частичное воспроизведение или передача настоящего издания в любом виде и любыми средствами, включая фотокопирование и любую электронную форму, без письменного разрешения правообладателя. По всем вопросам обращаться к издательству.

Настоящая публикация содержит независимую экспертную оценку. Chatham House не несет ответственности за содержание авторских материалов.

© Королевский институт международных отношений, 2018

Иллюстрация обложки: Киев, октябрь 2016 года, активисты антикоррупционного движения на демонстрации против чиновников, отказавшихся раскрывать информацию о своих финансовых активах; на акции протеста обыгрывается слово «трусы», которое для русскоязычной аудитории имеет два значения: «нижнее белье» и «трусливые, малодушные люди».

Фотограф: © Кристофер Миллер (Радио «Свобода»)

Выпускающий редактор: Михаил Ледовский

Перевод: Аринова Байрта

Редактор-корректор: Елена Абоева

Верстка: Ксения Бибо

Подготовлено к изданию 19.07.2019

The Royal Institute of International Affairs
Chatham House
10 St James's Square, London SW1Y 4LE
T +44 (0)20 7957 5700 F +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Регистрационный номер: 208223