

УКРАИНА СЕГОДНЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

**Валентин Войтков
Ярослав Жалило
Татьяна Мосенцева
Александр Радчук
Леонид Швец
Игорь Яковенко**

Под редакцией Георгия Чижова

Институт современного развития (ИНСОП) создавался десять лет назад, прежде всего, как дискуссионная площадка, призванная аккумулировать различные экспертные мнения. Этой миссии мы остаёмся верны до сего дня. В порядке её реализации был подготовлен и данный бюллетень, освещающий политические, экономические и социальные аспекты текущей ситуации в Украине.

Украинская тема стала для нас одной из ключевых ещё до драматических киевских событий конца 2013 - начала 2014 гг. Мы обращали внимание на столкновение двух интеграций - евразийской и европейской - которое наметилось задолго до того, как Соглашение об ассоциации между Брюсселем и Киевом было подготовлено к подписанию.

В июне 2014 года в Москве был представлен подготовленный ИНСОП доклад «Тупик борьбы интеграций в Европе», а впоследствии и монография «Конфликт двух интеграций». Мы с самого начала прилагаем все возможные усилия по экспертному обеспечению урегулирования этого конфликта.

Успех в разрешении любого противостояния напрямую определяется тем, насколько ясны его реальные условия, его конкретные обстоятельства для каждой из его сторон. Вносить ясность - так мы видим свою задачу в данном случае; на это нацелено и издание бюллетеня, который Институт современного развития вместе со своими украинскими коллегами из киевского Центра содействия реформам и Экспертной группой «Европейский диалог» предлагают вашему вниманию.

Игорь Юргенс

Председатель Правления ИНСОП,

Евгений Гонтмахер

Секретарь Правления ИНСОП,

член Экспертной группы «Европейский диалог»

Острое политическое противостояние между Россией и Украиной, которое длится с весны 2014 года, привело, помимо прочего, к дефициту или даже полному исчезновению в России объективных источников информации об Украине. Несмотря на обилие новостных и даже аналитических материалов о ситуации в соседней стране, практически все они идеологически окрашены, предвзяты и отражают реальность лишь под определённым углом (или же и вовсе создают намеренно искажённую картину). Если с новостями ещё можно знакомиться, сопоставляя сообщения российских, украинских и зарубежных Интернет-ресурсов, то получить качественные аналитические материалы о развитии общественно-политических и социально-экономических процессов в Украине российскому читателю чрезвычайно сложно.

Предлагаемый вашему вниманию сборник аналитических статей призван отчасти закрыть образовавшийся пробел и дать возможность получать информацию, максимально освобождённую от идеологических фильтров. Авторы сборника – ведущие украинские аналитики, безусловные специалисты в своих профессиональных направлениях, которые сохраняют умеренную позицию и компетентный взгляд на происходящее. Разумеется, никто из них не может быть полностью объективен, и статьи не являются истиной в последней инстанции. Однако они позволяют познакомиться с положением дел в основных общественно-значимых сферах жизни и развития страны, оценить ход и успехи украинских реформ, вникнуть в проблемы, встающие перед соседями.

Выпуски сборника будут выходить каждые три месяца. Тематика может расширяться в зависимости от происходящих процессов и интереса читателей. Авторы будут рады, если их статьи не только принесут новую информацию, но и оставят пищу для размышлений, вызовут корректную и компетентную дискуссию. Мы уверены, что опыт Украины рано или поздно окажется востребованным российским экспертным сообществом. А диалог между специалистами двух стран станет постоянным и взаимно полезным.

Георгий Чижов,

руководитель исследовательских программ Центра содействия реформам (Киев), член Экспертной группы «Европейский диалог»

ПОЗИЦИИ И ПРОБЛЕМЫ УКРАИНСКОЙ ВЛАСТИ

Леонид Швец

Органы власти в Украине работают под существенным давлением негативного общественного мнения. По данным опроса группы «Рейтинг», несмотря на наметившиеся тенденции роста экономики и повышения доходов населения, 85% опрошенных считают, что в Украине царит хаос, 75% наблюдают признаки развала, причём такие скептики составляют большинство среди сторонников всех политических партий, включая президентскую БПП. Главной причиной негативных явлений называют непрофессионализм и коррупцию действующей власти – 65%.

Недоверие к власти вообще, естественно, не могло обойти стороной и фигуру президента. Социологи из «Рейтинга» утверждают, что сегодня однозначно голосовать за Петра Порошенко готовы лишь 7,6% граждан (за Юлию Тимошенко – около 10%). Более того, в гипотетическом втором туре президентских выборов Порошенко проигрывает не только Тимошенко, но и мэру Львова Андрею Садовому.

Определённую неуверенность главы государства в выборе публичной позиции демонстрирует практически полное прекращение его коммуникации со СМИ. Большая пресс-конференция 14 мая 2017 г. – единственная такая открытая встреча почти за год: предыдущая состоялась в июне 2016-го на вторую годовщину президентства. Не желая показаться слабым или неубедительным, Порошенко предпочитает отмалчиваться. Та же майская пресс-конференция была лишена любых отсылок к будущему – она предсказуемо отработывала важную, но явно переэксплуатированную в информационном пространстве тему обретённого Украиной безвизового режима (с июня текущего года гражданам страны не нужны визы для

краткосрочного посещения большинства стран Евросоюза – ред.).

Правда, отвечая в ходе пресс-конференции на вопрос журналистки Сони Кошкиной о возможности конституционной реформы, президент ответил, что выступит с важными предложениями к стране и парламенту в своём послании к Верховной Раде в начале сентября. Украинским журналистам стало известно, что влиятельная группа в окружении Порошенко предлагала инициировать конституционную реформу и переход к парламентской республике, убирая тем самым президентский пост и фигуру главы государства из фокуса электорального противостояния (подробнее об этом – в статье «Украинские элиты: взаимодействия и конфликты» – ред.). Общественная дискуссия на эту тему могла бы очертить рамку предвыборной агитации. Однако Порошенко, не исключая идеи отдельных конституционных изменений, якобы отказался рассматривать вопрос о сужении полномочий главы государства. Тем не менее, судя по президентскому ответу, проекту поправок в Основной Закон будет уделено существенное внимание.

По данным СМИ из ближнего круга Петра Порошенко, он окончательно принял решение баллотироваться на второй срок. Акцент в предвыборной программе якобы будет сделан не на конституционных преобразованиях, а на ускоренной процедуре вступления Украины в Евросоюз. Логика в таком решении, несомненно, есть: международная политика – «конёк» Порошенко, президенту нравится ею заниматься, и свои наибольшие достижения он связывает именно с ней. К тому же, по результатам социологических исследований, около двух третей украинцев сегодня

безусловно поддерживают курс на вступление в Евросоюз

В Администрации президента считают вполне решаемой и «проблему Тимошенко». Стокгольмский арбитраж 31 мая признал, что условия договора о поставках газа, заключённого Юлией Тимошенко с Владимиром Путиным в январе 2009 года (в бытность их главами правительств своих стран), противоречат принципам свободного рынка и продиктованы монопольным положением «Газпрома». Заключение международного суда о невыгодности договора Тимошенко с Россией наносит сильный имиджевый удар по позициям главной соперницы Порошенко. Однако насколько это обстоятельство будет важным для электората – пока большой вопрос.

С другой стороны, ни о каком продвижении в Европу до коренного реформирования системы государственного управления речи быть не может. На интеграцию «авансом» Брюссель пойти не может: расширение ЕС в 2004-2007 годах до сих пор «не переварено» европейским организмом. Да и в глазах избирателей Пётр Порошенко вовсе не обладает монопольным правом на европейскую повестку.

Неоднозначно восприняла общественность и лишение украинского гражданства Михаила Саакашвили в соответствии с Указом президента. Отношения между лидерами разладились давно, и бывший грузинский президент не упускал случая покритиковать главу украинского государства. Однако в политическом плане он не представлял для Порошенко серьёзной угрозы. Созданная Саакашвили партия «Движение новых сил» так и не набрала ни заметного веса, ни популярности. Зато Саакашвили стал ведущим на телеканале ZIK, где стал позволять себе не только критику, но и грубые оскорбления в адрес президента и его команды. Лишённый гражданства, грузинский реформатор превратился для Порошенко из внутриукраинской во

внешнюю проблему: теперь он кочует по зарубежным медиа с нападками на украинскую власть.

Зато отношения Порошенко с парламентом пока складываются в пользу президента. Во многом это объясняется нежеланием депутатов идти на досрочные выборы, которые станут неизбежными в случае конфликта законодательной и исполнительной власти. Три крупнейшие фракции по итогам досрочных выборов предсказуемо ослабят свои позиции или вовсе не попадут в парламент («Народный фронт»), поэтому весна в политическом смысле оказалась на удивление спокойной. Не было даже попытки спровоцировать правительственный кризис год спустя после начала работы Кабинета Владимира Гройсмана (Кабмин в этот момент потерял иммунитет от вотума недоверия – ред.). Премьеру «без боя» дали возможность продолжить свою работу. Ни игры по-крупному, способной переформатировать парламентско-правительственную коалицию, ни соответствующих масштабной игре игроков не наблюдалось.

Порошенко и Гройсман выработали, казалось, эффективную и взаимовыгодную схему взаимодействия президентской команды, правительства и парламентского большинства. Правительство прорабатывает ключевые законопроекты, выносит их на Совет реформ при президенте, там они при необходимости правятся и дополняются, после чего возвращаются в Кабмин. Затем согласованный законопроект выносится на рассмотрение Верховной Рады. Таким образом, преодолевается дуализм исполнительной власти (президент – правительство), а реформаторская повестка продвигается всеми ветвями власти единодушно.

Впрочем, на практике это плохо работает. Даже ситуация угрожающей утраты легитимности не вынуждает законодателей искать выход в

интенсивной реформаторской работе в надежде на одобрение электората.

Из пяти приоритетных направлений реформирования, обозначенных Владимиром Гройсманом – пенсионное обеспечение, системы образования и здравоохранения, земельные отношения и приватизация госпредприятий – до летних каникул Верховная Рада существенно не продвинулась ни по одному.

В начале июня голосами 227 народных депутатов (при минимально необходимой численности для принятия решений в 226 голосов) был принят за основу (т.е. в первом чтении) законопроект о государственных финансовых гарантиях предоставления медицинских услуг и лекарственных средств, который является частью медицинской реформы. Судьба других законопроектов данного «пакета» пока неочевидна из-за серьёзного столкновения интересов в этой сфере. Попытка принять законы до окончания сессии наткнулась на сопротивление главы парламентского комитета по охране здоровья Ольги Богомолец. Исчерпав возможности заблокировать позитивный вывод комитета по законопроектам, запускающим медицинскую реформу, Богомолец не стала вступать в концептуальные споры – она просто сослалась на плохое состояние собственного здоровья и не присутствовала на заседаниях комитета.

Лишь 13 июля, в предпоследний день сессии, был принят за основу правительственный проект пенсионной реформы. С остальным пообещали разобраться осенью. В последний сессионный день должен был быть проголосован законопроект о реформе образования, однако времени на него не хватило, а продлевать сессию ради принятия реформаторских законов депутаты отказались, несмотря на все уговоры со

стороны профильного министерства, возглавляемого Лилией Гриневич.

Ещё труднее испытывать оптимизм в отношении земельной реформы. Из-за различного с руководством Кабмина видения направлений реформирования подал в отставку министр аграрной политики и продовольствия Тарас Кутовой.

В последние дни перед парламентскими каникулами Верховная Рада сумела проголосовать за законопроект о внесении поправок в бюджет текущего года, сняв ненужное напряжение: у правительства теперь есть деньги на оперативную работу. Показательно, что во втором (и итоговом) чтении за бюджетный законопроект в последний сессионный день проголосовало 226 депутатов – буквально минимально необходимое количество голосов. Не дала голосов близкая к президенту неформальная группа Кононенко-Южаниной во фракции БПП, поскольку премьер не учёл её интересов. Но Гройсману уже хватает опыта и авторитета, чтобы самому находить нужный баланс сил в парламенте, хотя и на пределе возможностей.

Из шести представлений на лишение депутатской неприкосновенности, внесённых генпрокурором Юрием Луценко также в конце сессии, четыре были удовлетворены. Осенью Луценко пообещал представления ещё на 5-7 народных избранников. Источники РБК-Украина говорят, между тем, и вовсе о 42 заготовленных представлениях¹.

Несмотря на колоссальный общественный запрос на борьбу с коррупцией, а также на то, что первые шесть представлений коснулись депутатов и из провластных, и из оппозиционных фракций, ожидавшейся массовой поддержки «очищения рядов» пока не наблюдается. Публика не различает «своих» и «чужих» во власти, реагируя на новые

¹ <https://daily.rbc.ua/rus/show/politicheskie-igroki-ushli-letnie-kanikuly-1500049988.html>

свидетельства коррумпированности представителей элиты в духе «они там все такие».

Попытки Верховной Рады отстоять свою самостоятельность пусть и таким спорным способом, как отказ давать согласие на привлечение народных депутатов к уголовной ответственности, не привели к очевидному успеху (и не могли привести – здесь давление общественного мнения как раз вполне ощущалось). Даже тот факт, что Регламентный комитет долго и некрасиво торговался с прокурорами по каждой «кандидатуре», сильно разозлил публику, наблюдавшую за этим процессом. Если бы не очевидное народное недовольство, возможно, в итоге было бы «сдано» меньше депутатов.

Внутри правительства вызвало немало споров назначение в министерства государственных секретарей. Идея введения такой должности позаимствована из европейской практики и отражает намерение уравновесить министра – политического назначенца – отобранным по конкурсу профессионалом, который, по сути, становится вторым человеком в министерстве и берёт на себя решение повседневных административных вопросов. Конкурсный отбор кандидатов на посты госсекретарей осуществляет Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы по прозрачной, казалось бы, процедуре, что, однако, не позволяет избежать конфликта интересов различных групп.

Так, в самом проблемном с точки зрения столкновения интересов министерстве здравоохранения (пост министра уже полтора года вакантен) исполняющая обязанности министра Ульяна Супрун категорически не согласилась работать с Натальей Шолойко, рекомендованной Комиссией на должность госсекретаря. Выяснилось, что муж, дочь и свёкор Натальи Шолойко работают в бизнесе, связанном с поставками медицинского

оборудования и фармакологических препаратов. Явный конфликт интересов был почему-то проигнорирован комиссией, однако позволил Супрун отбиться от назначения Шолойко.

А вот министру инфраструктуры Владимиру Омеляну не удалось избежать назначения государственным секретарём Андрея Галушцака, несмотря на неоднозначную репутацию последнего и его предполагаемые связи с братьями Богданом и Ярославом Дубневичами – народными депутатами от БПП, имеющими коммерческие интересы в сфере железнодорожных перевозок.

Зато Омелян вышел победителем из своего затянувшегося конфликта с руководителем «Укрзалізниця» (Украинской железной дороги) Войцехом Балчуном. Польский специалист в своё время успешно реформировал национальную железнодорожную кампанию у себя на Родине, а в Украине выиграл открытый конкурс. Возглавив государственное предприятие с богатыми коррупционными возможностями в апреле 2016 года, иностранец сразу же оказался под давлением целого ряда групп влияния. Представители этих групп убедительно угрожали парализовать работу «Укрзалізниця» (например, в первые дни работы Балчуна на должности «сломалось» оборудование ведомственной прачечной, где стираются постельные комплекты, и несколько поездов отправились из Киева с большим опозданием). Пытаясь расчистить авгиевы конюшни железной дороги, Балчун одновременно вынужден был лавировать между лоббистскими группами, а в результате разошёлся с Омеляном в представлениях, как следует наводить порядок на госпредприятии.

Поначалу премьер Гройсман поддержал иностранного специалиста. В январе «Укрзалізниця» решением Кабмина вывели из-под руководства министерства и напрямую подчинили правительству. Но спустя полгода, 9 августа, Войцех Балчун был отправлен в отставку, причём, судя по

всему, окончательное решение принял президент.

Покинул свою должность и самый именитый соотечественник Балчуна в украинской власти – автор польского «экономического чуда» Лешек Бальцерович. Он просто не продлил свой контракт и прекратил деятельность в качестве соруководителя Стратегической группы советников президента Украины.

Системные неудачи зарубежных реформаторов на украинской почве дают обильную пищу для резких выводов и заключений, однако ещё не отрефлексированы должным образом. Зато стала очевидной нарастающая в течение последнего года тенденция концентрации усилий на удержании власти, что порой прямо препятствует заявленному курсу на радикальное преобразование страны. Тенденция эта заключает в себе существенное противоречие: ведь торможение реформ способно скорее, чем что бы то ни было, лишит нынешнее украинское руководство мандата народного доверия.

В контексте неумолимо приближающихся выборов следует ожидать от президентской и правительственной команд попыток одновременно продолжать перемены и удерживать ситуацию под полным контролем. Разумеется, рассчитывать на быстрые изменения в такой ситуации не приходится, однако и опасаться полного сворачивания реформ тоже не следует.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В УКРАИНЕ

Александр Радчук

По состоянию на начало 2017 года в Украине были зарегистрированы 352 политические партии. Это количество стало рекордным – ещё в 2013-ом на сайте Минюста значились около 120 партий. Разумеется, большинство зарегистрированных политических сил на практике не ведут никакой деятельности. При том рост числа партий сопровождается снижением доверия к ним – по данным опроса Центра Разумкова, политическим партиям доверяют всего 9,7% украинцев. Не желают голосовать ни за одну из партий 33% опрошенных (включая тех, кто вообще не намерен приходить на выборы).

Подобные настроения можно связать с двумя факторами. Во-первых, с отсутствием видимой перспективы досрочных парламентских выборов, что «заморозило» активность практически всех партийных структур и их спонсоров. Во-вторых, ни одна из парламентских или непарламентских политических сил так и не сумела стать ярким лидером оппозиционного движения.

Практически все партии, претендующие на звание оппозиционных, используют схожие по содержанию месседжи. Одним из наиболее дискутируемых остаётся вопрос о продаже земли сельскохозяйственного назначения. По данной проблеме высказывается большинство реально действующих партий, причём почти все выступают против рынка земли.

Самыми активными на этом поприще стали парламентская «Батькивщина» и непарламентская Аграрная партия. Обе провели довольно мощную медийную кампанию. Аграрная партия сумела мобилизовать своих сторонников на массовую акцию протеста возле стен парламента в начале июня. В свою очередь, «Батькивщина» начала

собирать подписи для проведения Всеукраинского референдума.

Примечательно, что ни та, ни другая партия пока не сумели довести свои инициативы до какого-либо логического завершения, хотя «Батькивщине», согласно сообщениям её пресс-службы, удалось собрать более 250 тысяч подписей за проведение референдума. На данный момент обе партии считают своим достижением продление Верховной Радой моратория на продажу земли до 2018 года.

Можно выделить и ещё несколько тем, вокруг которых стоят свою повестку дня политические партии:

- Минские соглашения: реального прогресса не достигнуто, перемирия не соблюдает ни одна из сторон, последовательность выполнения условий соглашения трактуется сторонами по-разному, обвинения в несовершенстве соглашений адресуются власти.

- Рост тарифов на услуги ЖКХ: власть пытается снизить остроту проблемы за счёт адресных субсидий, которые тормозят развитие экономики и не способствуют повышению энергоэффективности. Правительство озабочено тем, чтобы в очередной раз «пересидеть» отопительный сезон – оппозиция надеется вывести недовольных на улицы.

- Непобедимая коррупция и конфликты между различными правоохранительными органами.

- Публичное декларирование доходов депутатами и чиновниками: опубликованные декларации показали поразительный для небогатой страны уровень благосостояния «сильных мира сего».

- Проведение досрочных парламентских выборов: к ним стремятся несколько крупных партий,

однако существующая шаткая коалиция, скорее всего, сохранится до 2019 года в силу заинтересованности президента, правительства, олигархов, западных партнёров Украины.

На деятельность политических партий начинает влиять законодательство о государственном финансировании и ужесточении финансовой отчётности. Согласно принятым законам, с 1 июля 2016 года партии могут получать государственное финансирование в случае соответствия определённым критериям. При этом установлен ряд новых норм, направленных на контроль источников наполнения партийных касс. Право на финансирование из госбюджета получают партии, набравшие на выборах не менее 2% голосов, но эта норма вступит в силу с 2020 года, после следующих выборов в Верховную Раду.

Пока же госфинансирование достаётся только парламентским партиям: «Народному фронту», «Блоку Петра Порошенко», «Самопомощи», «Радикальной партии Олега Ляшко», «Батькивщине», «Оппозиционному блоку». В 2016 году эти партии суммарно получили из госбюджета 391 миллион гривен (более 850 млн. рублей). 10% выделенных средств предназначаются партиям, которые придерживались гендерной квоты – не менее 30% женщин в избирательных списках. Выполнила это условие только «Самопомощь», которой и досталась вся сумма. Остальные деньги – 352 млн. гривен – поделили между парламентскими партиями пропорционально тому результату, который они получили на досрочных выборах в 2014-ом. На финансирование партий в текущем году в госбюджете предусмотрено 398 млн. грн.

Парламентские партии

«Блок Петра Порошенко «Солидарность»

Согласно актуальным данным социологических исследований, обнародованным Фондом «Демократические инициативы» и

Центром Разумкова (опрос проводился в июне 2017-го), в случае досрочных парламентских выборов за партию готовы отдать голоса 6,9% опрошенных, намеренных принять участие в голосовании (второй результат после «Батькивщины»). По результатам других опросов, рейтинг БПП колеблется в пределах 6-9% и продолжает снижаться. БПП остаётся самой крупной фракцией в парламенте – 138 депутатов. Партия имеет и наибольшее представительство на местном уровне. Тем не менее, именно с ней связывают все негативные эмоции, которые обрушиваются на президента и главу правительства.

Слабой стороной БПП, помимо полной зависимости её популярности от рейтинга главы государства, является кадровый голод. После того, как в мае 2016 года мэр Киева Виталий Кличко написал заявление о сложении полномочий главы партии, в БПП так и не смогли выбрать ему замену. Все руководящие посты (кроме главы секретариата партии Максима Саврасова) занимают близкие соратники президента, которые работают в правительстве или же являются народными депутатами.

«Народный фронт»

В социологических опросах партия «Народный фронт» традиционно фигурирует, но уже более двух лет не дотягивает и до 1% рейтинга поддержки. Сейчас партия фактически разделилась на три команды, которые ориентируются на своих лидеров: экс-премьера Арсения Яценюка, министра внутренних дел Арсена Авакова и секретаря Совета национальной безопасности и обороны (СНБО) Александра Турчинова.

Самым лояльным и договороспособным с точки зрения президентской команды считается Турчинов. Самым непредсказуемым и неподконтрольным – Аваков. С его именем связывают «раскрутку» нового политического проекта с национал-патриотическим уклоном – «Национальный корпус», созданного на базе прежнего добровольческого

батальона «Азов» (сейчас – отдельный отряд специального назначения Национальной гвардии Украины, входящий в структуру МВД). Бывший глава правительства Яценюк остаётся формальным лидером партии и сохраняет своё влияние, прежде всего, благодаря обширным связям в Европе и США.

Политического будущего у «Народного фронта» вне пределов Верховной Рады восьмого созыва не просматривается. В то же время, весьма вероятен «ребрендинг» партии с расширением круга её лидеров, в числе которых может оказаться, например, Владимир Гройсман, демонстрирующий готовность стать самостоятельным политическим игроком, неподконтрольным президенту.

«Самопомощь»

За почти три года с момента последних парламентских выборов «Самопомощь» растеряла около половины своих сторонников. Сегодня у неё могут возникнуть проблемы с преодолением 5%-го проходного барьера. Партия, возглавляемая популярным мэром Львова Андреем Садовым, круто разошлась с пропрезидентскими силами 31 августа 2015 года, когда фракция «Самопомощи» в парламенте отказалась поддержать изменения в Конституцию в части децентрализации власти. Камнем преткновения стали упомянутые в тексте законопроекта «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», т.е. на территории, ныне неподконтрольной Киеву. Несколько депутатов «Самопомощи» проголосовали вопреки общей позиции фракции, за что были исключены из её рядов.

Конфликт с Администрацией президента усилился после того, как Садовой начал искать союзников не в стенах парламента, а среди внепарламентских политических сил. В ответ на сближение «Самопомощи» с группой т.н. «еврооптимистов» (депутаты от БПП, фактически перешедшие в

оппозицию президенту), партией «Демократический альянс» и Михаилом Саакашвили, АП спровоцировала многосерийный скандал вокруг утилизации мусора во Львове, который заметно пошатнул имидж мэра.

Дальнейшая судьба партии будет зависеть от её способности вновь мобилизовать своего «умеренного» избирателя в крупных городах центральной и западной части Украины. Без открытого публичного противостояния «Самопомощи» действующей власти добиться «возвращения» её электората вряд ли удастся. Кроме того, поддержка партии критически зависит от имиджа самого Садового.

«Батькивщина»

Партия «Батькивщина» и её лидер Юлия Тимошенко, напротив, за три последних года значительно нарастили свою популярность. В стенах парламента партия в 2015-16 гг. действовала довольно осторожно, избегая голосований по скандальным вопросам, а то и поддерживая правительственные инициативы. Тимошенко открыто «вышла на тропу войны» лишь в начале этого года, развернув кампанию по дискредитации действий Кабмина и лично Владимира Гройсмана.

Сегодня многие рассматривают Юлию Тимошенко как основного конкурента действующего президента. Социологические опросы не дают «Батькивщине» значительного отрыва от её ближайших конкурентов – «Оппозиционного блока» и БПП. Партия Тимошенко, по разным данным, опережает их на 1-2%. Но и такой результат даёт основания для беспокойства президентской команде: в случае досрочных парламентских выборов «Батькивщина» может сформировать самую крупную фракцию.

Важное преимущество партии – разветвлённая сеть партийных ячеек и значительное представительство в местных советах разных уровней.

«Радикальная партия Олега Ляшко»

Как и у большинства лидерских партийных проектов, успех Радикальной партии напрямую связан с медийной активностью её лидера Олега Ляшко. В 2016-ом году партия начала заметно отставать в рейтингах и уже находилась за пределами заветного 5%-го барьера. Ситуацию усугублял вал коррупционных скандалов вокруг народных депутатов от партии, некоторые были лишены депутатской неприкосновенности.

Однако в этом году лидер РПА получил дополнительные медийные возможности за счёт СМИ, близких к олигарху Ринату Ахметову, и даже обзавёлся собственным шоу на телеканале «NewsOne». Ляшко и его соратники стали активно критиковать действия Тимошенко и подыгрывать власти в различных скандальных ситуациях, как это случилось, например, в истории с лишением гражданства Михаила Саакашвили.

Принято считать, что такую нишу «радикалы» заняли благодаря негласному альянсу между Ахметовым и Банковой (на улице Банковой в Киеве расположена Администрация президента). Примечательно, что критика власти из уст Ляшко никуда не исчезла, однако имя Петра Порошенко в своих заявлениях он практически не упоминает.

«Оппозиционный блок»

Партия, как следует из её названия, в 2014 году шла на выборы с отчётливой антивластной риторикой. Когда поначалу в парламентскую коалицию вошли пять из шести сформированных фракций, ОБ недолгое время выглядел едва ли не единственной системной оппозиционной силой. Имея фракцию численностью всего в 40 народных депутатов и минимальное представительство в руководстве парламентских комитетов, эта политическая сила вряд ли может претендовать на масштабную оппозиционную деятельность. Собрав в

своей фракции ярких представителей бывшей Партии регионов, «Оппозиционный блок» сполна использует мощное оружие – медийную узнаваемость.

ОБ создала «теневое правительство», которое не имеет никаких рычагов влияния, но позволяет сохранять определённый уровень поддержки в южных и восточных регионах Украины. Сегодня «Оппоблок» входит в тройку лидеров опросов наряду с «Батькивщиной» и БПП.

Ряд признаков свидетельствуют о назревающем в ОБ расколе. Часть партии и фракции, ориентированная на Рината Ахметова, склонна сотрудничать с Банковой и может создать ближе к выборам собственный партийный проект. Другая часть, близкая к олигарху Дмитрию Фирташу и главе ОП времён Януковича Сергею Лёвочкину, по-прежнему не готова подыгрывать власти.

Непарламентские партии

В основной своей массе непарламентские партии имеют низкую поддержку среди украинцев в связи со слабым медийным, финансовым и, как следствие, организационным ресурсом.

Самостоятельно преодолеть 5%-ый барьер сегодня потенциально могут лишь несколько политических сил: ВО «Свобода», «Гражданская позиция» Анатолия Гриценко, «Движение новых сил» Михаила Саакашвили, партия «За жизнь» (выделившаяся из ОБ), а также «УКРОП» Игоря Коломойского. Ещё несколько перспективных партийных проектов имеют шанс набрать 5% благодаря поддержке Банковой. Это технологические проекты «Наш край», Аграрная партия и «Возрождение». На местных выборах 2015 года все три созданных специально под эти выборы проекта сумели в разных электоральных нишах показать отличный результат: «Наш край» суммарно провёл 4592 местных депутата, «Аграрная партия» – 3457, «Возрождение» – 1759 депутатов.

«За жизнь»

Партия активно позиционируется в информационном пространстве около года. Спикера у неё два: внефракционный депутат Евгений Мураев и формально состоящий в «Оппоблоке» Вадим Рабинович. Медийную поддержку

им обеспечивает телеканал «NewsOne», который фактически принадлежит Мураеву. «За жизнь» занимает откровенно пророссийскую позицию, хотя в публичных выступлениях придерживается тезиса о поиске вектора «проукраинской политики прагматизма». Спикеры жёстко критикуют все действия власти и пытаются сформировать собственную электоральную нишу, которая могла бы включать как традиционный электорат ОБ, так и критически настроенную часть среднего класса.

Аграрная партия

Выше уже упоминалась громкая акция партии у стен Верховной Рады. Аграрная партия с начала года ведёт методичную и довольно активную агитационную работу со своими потенциальными избирателями – представителями малого и среднего аграрного бизнеса, крестьянами. Основные тезисы касаются защиты прав аграриев, уменьшения налоговой нагрузки на производителей сельхозпродукции, рынка земли, экологии. Главными задачами партия определила сохранение и развитие села, возрождение экономики страны на основе аграрного сектора и «возвращение власти народу».

Пока рейтинг Аграрной партии не превышает 1%. Столь невысокие результаты обусловлены, в первую очередь, слишком редкими попаданиями политической силы на экраны телевизоров. По достоверным данным, «раскруткой» партии занимается Роман Бессмертный, когда-то соратник Виктора Ющенко, а ныне близкий к руководству Администрации президента.

УКРОП

Существенного влияния соратникам бизнесмена Игоря Коломойского удалось достичь не только на Днепропетровщине (где тот был губернатором), но и в западных регионах. Прежде всего, речь идёт об Ивано-Франковской, Черновицкой и Винницкой областях. Особенно заметна в последнее время активность «укроповцев» на Волини, где пост председателя Волинского областного совета занимает экс-губернатор Одесской области и член президиума политсовета партии Игорь Палица.

Ещё одно весомое преимущество «УКРОПа» – серьёзный финансовый и медийный ресурс. В лозунгах партии – приблизительно то же, что и у других оппозиционных сил: критика сотрудничества с МВФ, призывы к пересмотру социальной политики, поддержка военных из зоны АТО и семей погибших солдат. «УКРОП» активно поддержал недавнюю всеукраинскую акцию протеста аграриев, выступив за сохранение моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения.

Национальный корпус («Азов»)

Торжественный съезд новой политической партии, созданной на базе отдельного отряда специального назначения Национальной гвардии – полка «Азов» – состоялся 14 октября 2016 года, в День защитника Украины. Фактическим лидером партии является создатель и первый командир «Азова»,

внефракционный депутат Андрей Белецкий. В СМИ уже неоднократно звучали предположения о причастности к созданию партии министра внутренних дел Арсена Авакова. Впрочем, Белецкий в одном из своих интервью заявил, что «вся ерунда и сплетни о влиянии на нас Авакова и Коломойского – это порождения конспирологического характера».

Лидер, в прошлом позволявший себе высказывания расистского и нацистского толка, не скрывает недовольства действиями нынешней

власти. Он уверен, что повлиять на руководителей государства одними только аргументами невозможно, зато наиболее действенными являются общественное мнение и массовый протест. Программа партии будет основываться на принципах «украиноцентризма». Предлагается привлечь в Украину передовые технологии, развивать атомную энергетику, а также ужесточить наказания за злоупотребление властью и коррупцию вплоть до смертной казни. «Национальный корпус» выступает за разрыв дипломатических отношений с РФ.

С учётом высокой степени доверия украинцев к бывшим добровольческим батальонам, почти незапятнанной репутации полка «Азов», воинственной патриотической позиции и привлечения «новых лиц» партия может рассчитывать на стартовую поддержку 2,5 – 4% избирателей. Впрочем, пока рейтинги «Национального корпуса» едва достигают 2%.

«Свобода»

По данным последних опросов, рейтинг партии, возглавляемой Олегом Тягнибоком, вплотную приближается к заветной отметке в 5%. «Свобода», проигравшая парламентские выборы в 2014-ом, не исчезла с медийного поля. В составе Верховной Рады семь депутатов-«мажоритарщиков», выдвинутых партией. Её активисты активно участвуют в боевых действиях на фронте и в масштабном волонтерском движении, что добавляет «Свободе» симпатий не только в базовых для неё западных регионах, но и среди широкого круга патриотически настроенных граждан.

Постреволюционное крыло

Разнопланово представлены партии, базовым электоратом которых являются граждане, принимавшие активное участие в событиях Революции Достоинства и в волонтерском движении. Именно в этих партиях больше всего известных общественных деятелей, журналистов, активистов. Лозунг борьбы с коррупцией стал

основополагающим для деятельности сразу нескольких партий, в частности, для «Движения новых сил» Михаила Саакашвили, недавно лишённого указом президента украинского гражданства, и для «Демократического альянса».

Попытаются сыграть на протестных настроениях общества и ещё несколько политических команд, среди которых партии «Сила людей», «Воля» и «Государственническая инициатива Яроша» (Дмитрий Ярош покинул скандальный «Правый сектор» ещё в 2015 году).

Левое крыло

После окончательного запрета Коммунистической партии Украины в январе 2016-г левые идеи продолжают свою жизнь в программах других партий. Среди них стоит назвать «Социалистов» Леонида Кожары», Социал-демократическую партию (бывшая партия «Простых людей») Сергея Каплина, «Союз левых сил» Василия Волги и Социалистическую партию Украины (СПУ), которую летом этого года возглавил близкий соратник министра внутренних дел Авакова – его советник Илья Кива.

«Социалисты», СДП и «Союз левых сил» борются между собой за бывший электорат КПУ. Три эти партии были хорошо представлены на публичных акциях 1 мая текущего года. Все они используют в своей символике и риторике прежнюю атрибутику и программные цели коммунистов. Однако в сумме смогли собрать под своими знамёнами лишь несколько тысяч сторонников в столице и областных центрах, где проходили подобные акции.

В целом патерналистские настроения и стремление к социальной справедливости в Украине достаточно сильны, однако их успешно используют популисты со всего политического спектра, сужая возможности левых. Напротив, ни одной заметной последовательно либеральной партии на политическом горизонте страны пока не наблюдается.

УКРАИНСКИЕ ЭЛИТЫ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И КОНФЛИКТЫ

Татьяна Мосенцева

Проблема-2019

С весны текущего года центральным вопросом для украинских элит стала «Проблема-2019» – предстоящие выборы президента страны. Ближайшее окружение Петра Порошенко работает над планом его переизбрания на второй срок. На расширенных закрытых заседаниях, куда время от времени приглашают не только проверенных соратников, но и известных медийщиков, обсуждаются варианты стратегии будущей президентской кампании, а также предпринимаются попытки определить тактических «друзей» и «врагов». При этом сценарий досрочных парламентских выборов уже окончательно снят с повестки дня – слишком велик риск получить непредсказуемый результат и остаться без большинства в Верховной Раде.

Ко второй половине президентского срока рейтинг поддержки Петра Порошенко значительно снизился (примерно то же самое происходило практически со всеми его предшественниками) и совершенно не гарантирует ему электоральную победу – скорее, наоборот. Соратники главы государства видят решение проблемы в «подборе» подходящего оппонента для второго тура выборов или в конституционной реформе.

По данным осведомлённых источников нескольких украинских СМИ, проектов конституционной реформы существует сразу два. Оба они предполагают сокращение президентских полномочий. Авторство первого приписывают экс-премьеру Арсеню Яценюку и главе МВД Арсену Авакову (партия «Народный фронт»). Суть изменений – переход к парламентской республике. Состав правительства будет формироваться

исключительно Верховной Радой. Президент не сможет назначать глав облгосадминистраций (ОГА) и представлять какую-либо политическую силу. Статус главнокомандующего сохранится за ним только в условиях войны. Главе государства предлагается оставить право вето в отношении принятых законов в части их соответствия Конституции, а также возможность роспуска парламента. Количество народных депутатов может быть сокращено с нынешних 450 до 300.

По замыслу Яценюка, добровольный отказ президента от ряда полномочий позитивно повлияет на его имидж, вернёт доверие населения и западных партнёров. Такой вариант якобы поддержали глава Администрации президента Игорь Райнин, его предшественник на этом посту Борис Ложкин, премьер-министр Владимир Гройсман и генпрокурор Юрий Луценко. Категорически против проекта выступил близкий к президенту народный депутат Игорь Кононенко. Он, как, вероятно, и сам Порошенко уверен: любой вариант ослабления президентской власти в нынешних условиях чреват федерализацией, которая «разорвёт» страну.

Ещё один, более «мягкий», хотя и близкий по содержанию проект конституционных преобразований разработал бывший глава фракции БПП и главный политехнолог Петра Порошенко Игорь Грынив. Он предлагает «отдать» депутатам назначение глав ОГА, но оставить за президентом влияние на силовой блок правительства и МИД. Верховная Рада, по его замыслу, должна стать двухпалатной. Верхнюю палату сформируют 150 депутатов-одномандатников, которые будут назначать губернаторов. Нижняя палата в составе 300 депутатов, избираемых по

спискам, станет определять состав правительства.

По информации источников, Игорь Грынив считает, что предложенные им конституционные изменения должны стать масштабным PR-проектом, адресованным украинским избирателям. В соответствии с его планом подготовительный этап продлится до конца нынешнего года, а затем реформа станет темой номер один в публичном поле. Другие предложения по содержанию будущей президентской кампании пока не озвучиваются, хотя самому Порошенко близка идея сделать акцент на форсированном вступлении Украины в ЕС (что в реальности вряд ли представляется возможным).

Сокращению президентских полномочий по любой из предложенных моделей может сопутствовать отказ от прямых выборов главы государства. Такой порядок поможет избежать рисков, связанных со снижением рейтинга, однако в случае избрания президента парламентом эта должность может практически обесцениться.

На случай сохранения прямых выборов, по данным всё тех же источников, соратники Порошенко пытаются смоделировать второй тур голосования. По социологическим данным, действующий президент уверенно выигрывает у лидера «Оппозиционного блока» Юрия Бойко или главы партии «За жизнь» Вадима Рабиновича. Однако потенциальный электорат этих политиков в значительной мере пересекается, и в случае одновременного участия в выборах не один из них не имеет ни малейших шансов на выход во второй тур. Сегодня удобным оппонентом представляется и лидер Радикальной партии Олег Ляшко – сомнительная репутация и высокий антирейтинг ограничивают его электоральный «потолок». При этом Ляшко не раз уже

показывал на выборах результаты намного выше прогнозов, поэтому попытки использовать его в качестве «мальчика для битья» представляются довольно рискованными.

Партия власти

Не прекращаются разговоры и о создании некой укрупнённой «партии власти» за счёт слияния нескольких политических сил. Впрочем, инициатором здесь выступает не президент со своим ближним кругом, а несколько влиятельных политиков, преследующих собственные цели.

Наиболее последовательно проект новой партии власти продвигает команда всё того же Арсения Яценюка. Сегодня рейтинг «Народного фронта» находится на практически нулевой отметке, однако сами «фронтвики» не готовы просто влиться в «Блок Петра Порошенко» и настаивают на паритетных условиях в случае объединения с президентской партией. В недавнем интервью один из влиятельных членов партии Андрей Иванчук дал понять, что именно «Народный фронт» инициирует «широкое объединение», к которому могут примкнуть другие политические силы².

Предполагается, что новый проект должен объединить трёх ключевых игроков: Порошенко, Яценюка и Гройсмана. Последний может выступать своего рода «буфером» при вероятных конфликтах первого со вторым. По словам Арсена Авакова, отказ БПП от объединения на условиях «Народного Фронта» фактически даст старт президентской кампании Арсения Яценюка. С учётом того, что популярность бывшего премьера

ненамного выше популярности его партии, это заявление звучит несколько странно. Вероятно, оно призвано напугать Порошенко, для которого было бы недопустимой расточительностью отдать несколько

² <https://daily.rbc.ua/rus/show/andrey-ivanchuk-tsenyuk-vpolne-veroyatno-1498745402.html>

процентов голосов заведомо непроходному Яценюку на предстоящих президентских выборах.

Альтернативный проект объединения провластных политических сил разрабатывается Юрием Луценко. Генпрокурор не против вернуться со своей должности в активную политику и, как говорят в кулуарах, рассматривает лидерство в объединённой партии в качестве трамплина к будущему премьерству. Президент пока предпочитает делать вид, что не замечает растущие амбиции соратника. С одной стороны, это позволяет сохранить относительную лояльность Луценко, с другой - держать «в тонусе» премьера Владимира Гройсмана, проявляющего всё большую самостоятельность.

«Фактор Гройсмана»

Премьер-министр умело использует все доступные средства, чтобы освободиться от президентского контроля – к примеру, пытается наладить контакты со всеми группами влияния, минуя АП. Выигрышные для политического имиджа инициативы Гройсман преподносит как собственные. Так было, например, с повышением минимальной зарплаты до 3200 грн. (около 7000 рублей). Премьер сам вышел с предложением на публику, опередив поручение президента правительству. Подобным образом глава Кабмина «перехватывает» продвижение и других социально значимых реформ – в частности, пенсионной.

Проявив себя как опытный аппаратчик, Гройсман нашёл союзников в лице парламентской фракции «Народного фронта». «Дружба» возникла не на пустом месте – в первое «постмайданное» правительство, где Гройсман был вице-премьером, его пригласил именно Арсений Яценюк. Сегодняшний союз во многом является ситуативным. Команда Яценюка, поддерживая премьера, усиливает альтернативный Порошенко центр принятия решений, а голоса фракции «НФ» гарантируют результативность работы кабинета

Гройсмана и страхуют от попыток отправить его в отставку.

Другие центры влияния

Борис Ложкин после своей добровольной отставки с поста главы АП продолжает фактически руководить Администрацией. Политик входит в «кухонный кабинет» Порошенко или «стратегическую девятку» (Гройсман, Яценюк, Ложкин, Кононенко, Луценко, Райнин, Грынив, первый зам. главы АП Виталий Ковальчук, зам. руководителя фракции БПП Сергей Березенко). Формально Ложкин возглавляет Национальный инвестиционный совет, созданный указом президента почти год назад – но за это время новая структура не провела ни одного заседания. Бывший глава АП по-прежнему является одним из главных переговорщиков от власти на закрытых встречах с крупными отечественными и иностранными бизнесменами, а также устанавливает контакты с администрацией нового президента США Дональда Трампа. Президента такая ситуация полностью устраивает: олигархи привыкли воспринимать Ложкина как равного, сам экс-чиновник имеет хорошие связи на Западе, но при этом не претендует на высокие политические должности в Украине.

А вот нынешний руководитель АП Игорь Райнин, похоже, переоценил свою роль в президентской команде. Вступив в должность, чиновник попытался выстроить жёсткую «номенклатурную» модель управления. В отличие от предшественника, он попытался ограничить прямые контакты своих подчинённых с президентом, однако этот план провалился. С начала весны Порошенко лично курирует выполнение конкретных заданий заместителями Райнина, замкнув вертикаль на себя.

Первый замглавы АП – Виталий Ковальчук – тоже сдал свои позиции. Если раньше он практически единолично контролировал вертикаль исполнительной власти по всей стране, то теперь конкуренцию ему составляет неформальный тандем Игоря Кононенко и Сергея Березенко.

Карьерные надежды Ковальчука тоже не оправдались: сначала президент пошёл навстречу Гройсману и отказался от идеи «рекомендовать» Ковальчука на должность первого вице-премьера, а затем не назначил его вместо Ложкина. После ухода Михаила Саакашвили с поста губернатора Одесской области, Порошенко предложил эту должность Ковальчуку. Назначение не состоялось – чиновник воспринял это предложение очень болезненно, усмотрев в нём попытку понижения в статусе.

Олигархи и политика

Сегодня термин «олигарх» в Украине используется значительно реже, чем несколько лет назад. Состояния самых богатых украинцев заметно «усохли», а влияние на политику – снизилось. Тем не менее, несколько крупнейших бизнесменов продолжают оказывать значительное влияние на властные «расклады».

Крупнейшим (по размеру активов) бизнесменом остаётся Ринат Ахметов. После победы Майдана донецкий предприниматель заигрывал с сепаратистами и в какой-то момент конфликтовал с руководством страны, однако затем наладил конструктивные взаимоотношения с властью и даже пролоббировал выгодную для своего энергетического холдинга формулу расчёта цены на уголь для тепловой генерации.

Сегодня Ахметова называют партнёром Порошенко, хотя олигарха и президента не связывают тесные деловые отношения. Общий интерес обоих – скорее политический. Для сохранения статус-кво Ахметов готов принять предложение «друзей» Порошенко и создать новую политическую силу, которая могла бы сотрудничать с властью. Тем более что это отвечает желаниям самого бизнесмена.

С момента своего создания партия «Оппозиционный блок» имела два центра влияния, которые замыкались соответственно на олигархов Рината Ахметова и Дмитрия

Фирташа. Между этими группами сохраняются серьёзные разногласия относительно политической тактики и стратегии. К примеру, «фирташевцы» заинтересованы в досрочных парламентских выборах, тогда как команда Ахметова настроена прагматично и в качестве «конструктивной оппозиции» готова время от времени помогать парламентскому большинству.

Раскол «Оппозиционного блока» представляется вполне реальным. Новый партийный проект Ахметова может быть создан на базе «Сильной Украины» (без участия нынешнего лидера партии Сергея Тигипко, который фактически отошёл от политики) или Индустриальной партии Украины, которую контролирует гендиректор «Запорожстали» Ростислав Шурма. Вероятно, политическая сила получит название «Индустриальная Украина», а её базовыми электоральными регионами станут Запорожская и Днепропетровская области, где сконцентрированы промышленные активы группы «Метинвест» (входящей в холдинг СКМ, принадлежащий Ахметову). Вне зависимости от риторики будущей партии, она с большой вероятностью станет союзником власти.

Позиции другого крупного бизнесмена – Игоря Коломойского – сегодня выглядят гораздо слабее. Не утихает скандал вокруг добровольной национализации крупнейшего в Украине «ПриватБанка», которым ранее владели Коломойский и его партнёры. Речь идёт о письменных обязательствах бывших собственников банка обеспечить постепенный возврат «плохих» кредитов, которые были выделены их собственным фирмам. Юридическая сила подписанных документов сомнительна – куда важнее нарушение неформальных договорённостей, все детали которых известны, скорее всего, только высшим руководителям государства.

Сейчас «плохие» кредиты «повисли» на государственном бюджете, и многие в команде

президента предлагают начать «войну» с Коломойским. Сам глава государства пока склонен договариваться. Такой же позиции придерживается и Коломойский. Тем не менее, в конце июня олигарх передал часть пакета акций влиятельного телеканала «1+1» его трудовому коллективу, чтобы медиа-ресурс было сложнее забрать в счёт долгов.

Параллельно Игорь Коломойский продолжает налаживать контакты с Владимиром Гройсманом, хотя публично премьер пугает олигарха уголовной ответственностью. Неформальная «группа Коломойского» в парламенте насчитывает более 20 депутатов, входящих в разные фракции и группы, и может создать проблемы со сбором голосов под критически важные для власти законопроекты. На данный момент переход противостояния в горячую фазу не выгоден ни самому бизнесмену, ни президенту Порошенко.

Несмотря на то, что общественность и ряд экспертов склонны видеть в действиях Петра Порошенко признаки авторитаризма, реальное установление контроля над политическим полем вряд ли представляется возможным. Для построения полноценной вертикали власти команда президента не располагает ни экономическими, ни кадровыми, ни силовыми ресурсами. Кроме того, украинское общество после Януковича крайне насторожено относится к попыткам концентрации власти, а игнорировать общественное мнение в стране традиционно невозможно. Президент же по-прежнему зависим от ситуативных союзников, собственные интересы которых также выступают сдерживающим фактором.

ЭКОНОМИКА УКРАИНЫ: ПУТЬ ИЗ КРИЗИСА ТРУДЕН, НО ПЕРВЫЕ ШАГИ УЖЕ СДЕЛАНЫ

**Ярослав Жалило, д.э.н.,
эксперт Института общественно-
экономических исследований**

Позитивные тренды и политические риски

Экономические итоги 2016 года и развивающиеся в 2017 г. тенденции в экономике Украины подтвердили, что страна встала на путь восстановления после затяжного кризиса. Утратив контроль над частью территории со значительным экономическим потенциалом, Украина впервые за последние 4 года продемонстрировала 2,3% прироста ВВП по итогам 2016-го и 2,4-2,5% в первом полугодии текущего года.

Показателен даже не сам масштаб прироста (продемонстрировать рост на фоне провала почти на 16% по сравнению с уровнем 2013 года статистически было не так уж сложно), сколько движущие силы восстановления положительной динамики. Двигателем роста, вопреки уже сложившейся традиции, стали не «ветры» международной конъюнктуры (динамика экспорта оставалась отрицательной) и не «накачка» потребительского спроса (реальные доходы за 2014-2015 гг. упали на четверть и выросли за 2016 г. всего на 5-6%, а розничный товарооборот – на 4,5%), а рост валового накопления основного капитала. За 2016 год капитальные инвестиции выросли на 18%, причём в промышленности – на 19%, в сельском хозяйстве – в 1,5 раза. 67% инвестиций пришли в реальный сектор экономики, при этом почти половину валового накопления составили вложения в приобретение машин и оборудования, что свидетельствует о процессах экономического обновления и запуске структурной перестройки. Ввиду продолжавшейся в течение первых трёх кварталов года стагнации в сфере кредитования, доля собственных

средств предприятий среди источников финансирования инвестиций выросла до 72 %, что подтверждает высокий уровень инвестиционной мотивации бизнеса.

Становится очевидным, что экономика оправилась от политического шока, адаптировалась к неизбежным в сложившихся условиях политическим и военным рискам и перешла к активному поиску современных моделей конкурентного поведения. Этому способствует последовательность власти в поддержании макроэкономической стабильности и дерегуляции предпринимательской деятельности. Инвестиционная динамика стала неплохим подспорьем для роста в машиностроении и в то же время способствовала росту импорта машин и оборудования, который за год увеличился более чем на четверть.

Последний квартал года принёс также мощный импульс роста от сельского хозяйства, что, в свою очередь, стимулировало аграрное машиностроение, производство удобрений и пищевую промышленность. Машиностроение лидирует в 2017 г., увеличив за 7 месяцев года выпуск на 7,7% на фоне приостановки роста промышленного производства (-0,7%). На 16% за 2016 год и на 24% за 7 месяцев 2017-го выросло строительство, предъявляя спрос на строительные машины и материалы.

Отрицательно повлияло на промышленный рост прекращение поставок товарной продукции с предприятий, расположенных на территории самопровозглашенных «республик», которые прежде находились в формальной юрисдикции Украины. Основные потери понесли

угледобыча и металлургическое производство. По итогам семи месяцев добыча угля снизилась на 13,6%, производство кокса и нефтепереработка – на 17,6%, выпуск стали и проката – на 13,7%.

На этом фоне возник реальный риск «зависания» позитивной динамики, связанный с её недостаточным влиянием на повышение уровня жизни населения. Во-первых, вялая динамика доходов ограничивала потребительский спрос как важный акселератор экономического роста. Во-вторых, падение уровня жизни значительных слоёв населения формировало политический риск и требовало увеличения бюджетных расходов, т.е. повышения фискального давления на экономику, чреватого торможением роста

Повышение «минималки»: фискальные результаты и отложенные риски

Решение правительства В.Гройсмана о повышении с 1 января 2017 года минимальной заработной платы вдвое было неожиданным для многих аналитиков. Впрочем, к вульгарному кейнсианству это отношения всё же не имело и определялось, прежде всего, прагматичными фискальными соображениями. «Фискальная красота» данного решения состояла в том, что оно позволило повысить зарплаты наименее обеспеченным работникам, практически не увеличивая бюджетных расходов. Обратной стороной оказалась отмена привязки тарифной сетки окладов в бюджетной сфере к «минималке», благодаря чему оклады примерно шести тарифных разрядов сравнялись в размере, а разница в зарплате квалифицированного и неквалифицированного персонала значительно сократилась.

Хотя на повышение зарплат бюджетникам из-за роста «минималки» требовалось дополнительно более 24 млрд. грн., благодаря «экономии» на дотации Пенсионному фонду (в связи с

ростом поступлений от единого социального взноса) и на субсидиях населению на оплату ЖКХ (в связи с повышением доходов домохозяйств) потребность в «чистом» увеличении расходов составила около 5,5 млрд грн. Эту сумму предполагается покрыть за счёт увеличения поступлений от налога на доходы физических лиц. Основное бремя повышения легло на работодателей в частном секторе, а главные опасения экспертов касались рисков резкого роста безработицы из-за высвобождения «подорожавших» работников.

Опасения по поводу занятости оказались преувеличенными: по итогам семи месяцев года численность зарегистрированных безработных сократилась на 14%. По-видимому, основным амортизатором для бизнеса стала детенизация части зарплат, которые ранее выплачивались «в конвертах». Позитивную роль сыграл и продолжающийся экономический рост. Повышение «минималки» сыграло роль и в динамике доходов работающих: за 7 месяцев реальный прирост средней зарплаты (с учётом инфляции) составил более 17%. При этом в системе образования зарплаты (в номинальном измерении) выросли на 58%, в здравоохранении – на 50%, в госуправлении и обороне – вдвое. Поступления в бюджеты от налога на доходы физлиц выросли на 35%, план поступлений в Пенсионный фонд превышен на 12,7 млрд. грн. Правительство объявило о намерении с 1 октября произвести «осовременивание» (пересчёт в соответствии с современным уровнем зарплат) ранее назначенных пенсий.

Вместе с тем, «перехитрить» макроэкономические закономерности так и не удалось. Отложенный инфляционный риск сработал летом 2017 года, когда на рынок вышли деньги, высвобожденные в результате удешевления платежей за «коммуналку» после завершения отопительного сезона. Вместо традиционной для Украины летней дефляции с июня рост цен ускорился. По официальным данным, в июле по

сравнению с декабрём 2016 г. индекс потребительских цен составил 8,2 %. При этом цены на продукты питания выросли на 12,6 %, в т.ч., на хлеб – на 10,4 %, мясо – 20,4 %, овощи и фрукты – в полтора раза. По всей видимости, сезонное удорожание продовольствия в сентябре ещё увеличит эти показатели, что сделает соблюдение запланированного на 2017 год уровня инфляции не более 10 % довольно проблематичным.

МВФ и инфляционное таргетирование от Нацбанка

Подписание весной 2017 года новой редакции согласованного с МВФ Меморандума об экономической и финансовой политике открыло зелёный свет для получения кредитного трансша, необходимого для успешного обслуживания внешнего долга Украины. Как обычно, факт принятия Меморандума стал поводом для жёстких политических баталий. Между тем, помимо традиционно конфликтного вопроса об отмене моратория на продажу сельхозземель, документ предусматривает ряд важных шагов, однозначно необходимых для продвижения по пути реформ. Среди них, в частности, укрепление стабильности финансовой системы и банковского сектора, создание нормативно-правовой базы для рынков ценных бумаг и небанковских кредитно-финансовых институтов, реформирование рынка труда и модернизация профтехобразования, усиление адресности социальной помощи и повышение эффективности социальных расходов, ускорение приватизации мелких госпредприятий. Увы, без давления МВФ прогресс в этих технологически сложных и политически «неприбыльных» реформах был бы маловероятен.

«Дьявол», однако, кроется не в системных «маяках» реформ, а в банальном индикаторе уровня инфляции, которого правительство и Нацбанк Украины обязались придерживаться. Второй год подряд Нацбанк последовательно движется по

пути либерализации валютно-курсовой политики и перехода к режиму инфляционного таргетирования (монетарная политика, при которой денежное предложение регулируется исходя из целей соблюдения запланированного целевого уровня (таргета) инфляции). В Меморандуме таргетом 2017 года провозглашена инфляция на уровне 8% плюс-минус 2%.

Поскольку основным инструментом монетарной политики при инфляционном таргетировании является управление процентными ставками по операциям регулирования ликвидности, превышение «планового» показателя инфляции не оставляет Нацбанку иного выхода, кроме повышения ставок и изъятия с рынка «лишних» денег. Это, в свою очередь, начинает играть тормозящую роль, ограничивая банковское кредитование и удорожая оборотные средства для бизнеса, создавая дополнительные риски для развернувшейся инвестиционной динамики. К тому же, процентные инструменты не вполне эффективны в условиях экономики Украины, для которой характерны хронический дефицит ликвидности, значительная доля в денежной массе неподконтрольной «налички», преобладание роли структурных факторов (рисков платёжеспособности) над факторами денежного предложения в определении цены кредитов. Возможность воздействия процентными инструментами на перечисленные выше факторы ускорения инфляции в середине 2017 г. вообще минимальна. Более того, ужесточение монетарной политики в целях соблюдения инфляционного таргета будет снижать возможности отечественной промышленности реагировать на рост потребительского спроса.

Пока избегать излишне жёстких мер Нацбанку позволяет ситуация, сложившаяся на валютном рынке. После продолжительных «курсовых качелей» последнего квартала 2016 – начала 2017 г., сформировавших повышенные девальвационные (и

инфляционные) ожидания, с апреля курс гривны к доллару США стабилизировался и начал уверенно укрепляться. В первую очередь, этому способствовал глобальный тренд удешевления доллара, имевший для Украины практические позитивные последствия. Укрепление гривны по отношению к доллару (почти на 10% в августе по сравнению с январём) произошло на фоне снижения покупательной способности национальной валюты (инфляция в июле 2017-го к декабрю 2016 г. составила 8,2%).

Укреплению способствовала не только дешевизна доллара, но и дороговизна гривны в результате жёсткой монетарной политики Нацбанка, о чём говорит тот факт, что в коммерческих банках и обменных пунктах доллар нередко покупался дешевле, чем на межбанковском валютном рынке. Таким образом, успех инфляционного таргетирования и степень его влияния на экономический рост сейчас в большой степени зависит от не вполне устойчивого равновесия на валютном рынке, связанного с состоянием внешнеторгового баланса и притоком в страну иностранных инвестиций. А расширение возможностей «нетравматичного» применения политики инфляционного таргетирования, видимо, станет одной из ключевых задач новой главы Нацбанка, назначение которого взамен ушедшей в отставку Валерии Гонтаревой ожидается в сентябре.

Внешнеторговая переориентация

Для экспортоориентированной украинской экономики вытеснение с российских рынков оказалось весьма чувствительным ударом. Отрицательный эффект стал заметен ещё в 2012 г., когда РФ запустила маховик экономического давления на Украину, сыграл наибольшую негативную роль в 2013-2015 гг. и постепенно смягчался наращиванием экспорта на альтернативных направлениях. Недавнее решение РФ о

продлении продовольственных санкций до 2018 г., по сути, лишь зафиксировало сложившийся status quo.

Свёрнутую торговлю агропродукцией с Россией (по сравнению с 2012 г. она упала более чем в 100 раз) компенсировать на других рынках было относительно нетрудно, поскольку РФ занимала лишь около 7% в её экспорте. Всерьёз пострадали экспортёры молока и молочной продукции, к которой на альтернативных рынках предъявляются наиболее жёсткие санитарные требования. С продукцией пищевого дела оказались похуже, поскольку в докризисные времена в РФ поставлялась треть её экспорта. Удачно переориентировались только кондитеры – их экспорт вырос в 2016 г. по сравнению с 2012-ым на 3% (преобладает экспорт сахара). Можно констатировать, что изменение географических приоритетов украинских экспортёров агропродовольственной продукции сопровождалось примитивизацией структуры экспорта – ростом доли продукции с меньшей добавленной стоимостью.

Наиболее значимой статьёй экспорта из Украины в РФ осталась продукция машиностроения, составляющая 30% всего товарного экспорта Украины в российском направлении. Хотя, если в 2012 г. на российский рынок направлялось 52% её внешних продаж, в первом полугодии 2017-го эта доля сократилась до 25%. Адекватной компенсации потерь пока не наблюдается: утратив 5,8 млрд. дол. экспортных поступлений на российском рынке, украинские машиностроители недосчитались на других рынках ещё 3 млрд. дол.

В текущем году возвратилась позитивная динамика товарного экспорта. Он увеличился на 24% за полгода. Экспорт в страны ЕС и РФ вырос синхронно на 26%, при этом европейский рынок обеспечил почти 42% прироста экспорта, и лишь 10% – рынок российский. Почти половина

прироста экспорта была обеспечена агропродовольственной продукцией (её вывоз увеличился по сравнению с первым полугодием 2016 г. на 28%) – преимущественно зерном и растительным маслом. Экспорт продукции пищевой промышленности также увеличился на 33,6%, продукции машиностроения – на 15%.

Опережающий рост торговли с ЕС (в 2016 г. экспорт на этом направлении уже вырос на 3,7% при общем снижении экспорта на 4,6%) обоснованно связывается с практическим действием Соглашения об ассоциации Украины и Евросоюза. Вместе с тем, пока оставляет желать лучшего структура экспорта из Украины, в которой преобладает аграрное сырьё. При этом в импорте из ЕС растёт удельный вес продукции с высокой добавленной стоимостью, прежде всего – продукции машиностроения, что ухудшает состояние торгового баланса. Однако ситуация отнюдь не безнадежна: как показывает статистика, рост аграрного производства оказывается одним из драйверов роста инвестирования и формирования агропромышленных кластеров как точек экономического роста.

В начале июня Европарламент принял решение о временном – на три года – увеличении ряда тарифных квот для украинской аграрной продукции, в частности, зерна кукурузы, ячменя, овса, мёда, а также переработанной зерновой продукции. В результате этого решения украинские аграрии получат порядка 200 млн дол. США дополнительного финансового

ресурса, который может быть направлен на повышение продуктивности и конкурентоспособности агропроизводства. Европейцы связывают преференции с прогрессом реформ и демократических процессов в Украине, в частности, с противодействием коррупции и деформации конкуренции. Еврокомиссия должна будет следить за тем, чтобы позитивный эффект касался, прежде всего, малого и среднего агробизнеса. В силу важности поддержания равновесия торгового баланса, украинское правительство получает дополнительную мотивацию к соответствующим реформам.

В политическую осень, которая может оказаться весьма бурной, украинская экономика входит с преобладанием позитивных трендов. Заинтересованность в окончательном восстановлении в стране как экономической, так и политической стабильности всё активнее проявляют как украинские деловые круги, так и зарубежные партнёры. Показательна в этом отношении активно лоббируемая сегодня группой литовских и польских политиков разработка европейского Плана восстановления экономики Украины по примеру послевоенного плана Маршалла. Экономическая заинтересованность в стабильном развитии позволяет ожидать эффективного и прагматичного преодоления возникающих внутривнутриполитических рисков.

Реформы в социальной сфере: процесс начат и продолжается

**Игорь Яковенко,
эксперт Института общественно-
экономических исследований**

Реформы в социальной сфере – одни из самых необходимых и, в то же время, самых сложных в нынешних украинских реалиях. Как и во многих других странах бывшего Союза, в Украине надолго задержалась постсоциалистическая модель, которая базировалась на принципе: всем понемножку, зато бесплатно.

В пенсионной системе это означало уравниловку. Медицинская помощь в Конституции 1996 года объявлялась бесплатной. Обеспечивалась относительная доступность небольшого набора элементарных социальных услуг в случае попадания в сложные жизненные обстоятельства. В образовании победил принцип универсальности – во многом за счёт углублённой специализации и индивидуального подхода.

По мере знакомства украинцев с европейскими практиками, недостатки социальной сферы становились всё очевиднее. Почти в каждой четвёртой украинской семье хотя бы кто-то получил опыт проживания за рубежом, что позволило обществу осознать европейские стандарты социального обеспечения. При этом возможности государства покрывать рост стоимости социальных и медицинских услуг за счёт бюджета постепенно снижались. Многие медицинские услуги становились «неофициально платными». В сферу здравоохранения пришёл частный бизнес с довольно приемлемыми ценами и достаточно высоким уровнем обслуживания. Впрочем, и его развитие сдерживалось удалённостью от бюджетных потоков.

Проекты реформирования социальной сферы стали разрабатываться ещё с конца «нулевых». В 2014-16 гг. их удалось

оформить в законопроекты. Общую суть реформ можно свести к нескольким основным направлениям.

Первое направление можно назвать качественно-технологическим. Практически во всех отраслях социальной сферы делается упор на стандартизацию – переход к обоснованным стандартам, которые должны соответствовать европейским аналогам. В здравоохранении это стандарты доказательной медицины. В образовании это стандарты, основанные на компетентностном подходе. В сфере предоставления социальных услуг стандарты привязаны к основным видам обслуживания: домашний уход, стационарный, паллиативная помощь и т.п. В пенсионном обеспечении специфика стандартизации связана с построением чёткой зависимости пенсий от стажа и размера зарплаты.

Второе – это существенное изменение системы финансирования. Здесь главный тренд – привлечение новых небюджетных источников, что неизбежно означает и коммерциализацию, использование средств самих потребителей социальных услуг. При этом ставится задача лимитировать объём платных услуг и вывести платежи из тени. В пенсионной сфере изменение финансирования связано с введением второго уровня – государственной накопительной системы.

Третье – изменение организационно-правового статуса учреждений, предоставляющих социальные услуги. Большинство таких учреждений имеют статус бюджетных, когда вопросы структуры и объёмов услуг, оценки их стоимости, закупок, кадровой политики, оплаты труда и т.п. находятся в компетенции вышестоящих

органов. Чтобы развивать стимулы для эффективного использования ресурсов и достижения качественных результатов, необходимо переходить к статусу коммунальных предприятий (организационно-правовая форма, предполагающая, что учредителями предприятия являются органы местного самоуправления – ред.) или искать другие, близкие к этому статусу, решения.

Четвёртое направление связано с децентрализацией. Начатое в 2015 г. расширение полномочий и финансовое укрепление местного самоуправления, в первую очередь, коснулось социальной сферы. Необходимо создать и задействовать механизмы саморегуляции, чтобы снизить зависимость оказания социальных услуг на местах от областных и районных чиновников.

Очень важно и пятое направление – обеспечить эффективное влияние институтов гражданского общества на качество оказания услуг, их контроль над распределительными и тендерными процедурами. Предполагается добиться этого через систему наблюдательных и попечительских советов, однако оптимальные формы взаимоотношений между потребителем услуг, учреждением, чиновником и гражданским обществом ещё только предстоит найти.

К сегодняшнему дню после достаточно широкого общественного обсуждения были внесены в парламент и приняты в первом чтении базовые законопроекты по всем упомянутым отраслям социальной сферы. Во втором, окончательном, чтении пока утверждена лишь реформа образования. В законе, который вступит в силу после подписания президентом, много внимания уделено стандартам образования. Серьёзный прорыв сделан в направлении переноса целого ряда регулирующих, координирующих и контролирующих функций на уровень органов местного самоуправления. Усилены позиции

общественности, которая получает право оценивать результаты обучения, качество учебников, распределение расходов; следить за целевым использованием средств.

При этом многие положения базового Закона «Об образовании» предстоит конкретизировать в специальных законах по каждому из видов образования: высшему, среднему, профессиональному и т.д. До принятия новых редакций специальных законов пройдёт, по реалистичным оценкам, минимум два года. Стало быть, реформаторские нормы, заложенные в базовом Законе, в лучшем случае смогут заработать только в 2019-20 учебном году.

Не до конца решён вопрос о статусе образовательных учреждений. Учебным заведениям предлагается выбрать один из трёх статусов: бюджетное учреждение, некоммерческое или коммерческое учебное заведение. Можно предполагать, что некоммерческое и – особенно – коммерческое заведение получат организационно-правовую форму, подобную государственным и коммунальным предприятиям. Они смогут самостоятельно распоряжаться денежными поступлениями, в частности, от платных услуг, проводить через тендеры закупки, набирать персонал. В случае необходимости – открывать филиалы, дочерние структуры, счета в банках, брать ссуды и кредиты.

Таким образом, возникнут полноценные субъекты хозяйствования, у которых всегда есть риски получения убытков вместо доходов, неэффективной работы или даже злоупотреблений. Дополнительные расходы потребуют хозяйственные, финансовые, юридические службы. Директора окажутся перед выбором: становиться самостоятельным хозяйственником или оставаться в статусе бюджетного учреждения, когда все вопросы и в дальнейшем будет решать начальство из района.

Не прояснена и судьба так называемых «благотворительных

взносов» родителей, которые бывают как добровольными, так и не совсем. Очевидно, что государственное финансирование в ближайшие годы вряд ли будет вполне достаточным, и без «родительских денег» школам придётся нелегко. Общество требует найти цивилизованный способ привлечения таких средств. Решением проблемы могло бы стать закрепление в образовательных стандартах уровня, содержания и объёмов услуг, которые государство гарантирует бесплатно. Тогда появились бы основания предложить родителям оплачивать остальное. Однако в принятом Законе стандарт регламентирует результаты обучения, компетенции и объёмы нагрузки, но недостаточно описывает требования к уровню материального обеспечения учебного процесса. В результате родители по-прежнему не могут софинансировать обучение своих детей прозрачно, по официально установленным тарифам.

Правительственный проект медицинской реформы, вызывающий горячие дискуссии в преддверии второго чтения, предлагает принципиально отличную от ныне действующей систему распределения бюджетных средств. Вместо субвенций из госбюджета местным бюджетам предусмотрена оплата медицинской помощи непосредственно по факту её предоставления. Специально созданный орган исполнительной власти сначала заключит договоры с медицинскими учреждениями о закупках медицинских услуг, а затем, по мере предоставления этих услуг, будет их оплачивать. Первоначально предполагалось, что многие виды помощи будут оплачиваться частично за счёт бюджетных средств, частично – из кармана пациентов (так называемая «со-оплата»). Однако с учётом норм Конституции, на второе чтение «со-оплата» уже не выносится.

Предлагается ежегодно разрабатывать программу медицинских гарантий и утверждать её на сессии Верховной Рады. Все виды медицинской помощи, которые будут входить в эту программу, подлежат

оплате за счёт госбюджета. Как будет финансироваться всё, что не войдёт в программу медицинских гарантий, не вполне понятно. В законопроекте упоминаются только традиционные для сегодняшней медицины источники: местный бюджет, добровольное страхование и т.п. Однако местные бюджеты «не потянут» дополнительных расходов, добровольное страхование пока достаточно дорого и оттого занимает относительно небольшую нишу. Сохраняется риск, что в такой ситуации не удастся избежать ненормативных платных услуг.

Неоднократно звучали предложения о включении в законопроект обязательного медицинского страхования, но пока законодатели ограничились лишь призывом к Кабинету Министров проработать этот вопрос. Многие эксперты считают, что без введения ОМС реформа здравоохранения не будет завершена, и к этому вопросу всё равно придётся возвращаться.

Сегодняшнее здравоохранение построено по традиционной модели, в основе которой соглашение между государством и медицинским учреждением. Учреждение, а не врач, несёт ответственность перед пациентом, получает финансирование и распределяет его. В ходе дискуссии звучат предложения о переносе акцента на самого врача, что позволит выстроить более совершенный механизм финансирования, который мог бы базироваться на реальных договорах между врачом и пациентом, целевых бюджетных ассигнованиях, рациональном сочетании бюджетных гарантий и гонорарного подхода. Ставится вопрос о введении обязательного индивидуального лицензирования каждого врача, его участия как поставщика услуг в закупках гарантированного пакета.

Пенсионная реформа предполагает индексацию пенсий, которые отстали от нынешнего уровня зарплат. Кроме того, следует упорядочить расчёты пенсионных

выплат в зависимости от стажа работы и заработков за период трудовой деятельности. Назрела необходимость пересмотреть условия для различных льготников – право на досрочную пенсию далеко не для всех обусловлено действительно вредными условиями работы. Необходимо решать проблему значительного дефицита Пенсионного фонда, покрываемого за счёт бюджета. На решение всех этих задач и направлены подготовленные правительством законопроекты.

Чтобы избежать болезненного для общества повышения возраста выхода на пенсию, найдено компромиссное решение о введении прогрессивного страхового стажа. Если человек не имеет 25 лет официального трудового стажа при достижении 60-летнего возраста, то пенсию ему придётся ждать минимум три года – до 63. Если не набирается и 15 лет стажа, то ещё два года – до 65. При этом планка необходимого стажа каждый год будет подниматься на один год, пока не достигнет соответственно 35 и 25 лет.

Прогноз на первые три года с момента введения нового механизма (предположительно с 2018 г.) показывает, что благодаря повышению базового уровня для расчёта, индексации, ликвидации налогообложения пенсий, упорядочения расчётного механизма следует ожидать повышения пенсий. Пенсионеры 1958, 1959, 1960 годов рождения почувствуют реформенный позитив: работал легально более 25 лет – получишь хорошую пенсию. А вот среди людей, родившихся в 1961-ом и позже, окажется немало тех, кто в силу отсутствия минимально необходимого стажа не смогут получить пенсию в свои 60 лет. Для рождённых после 1960-го стаж работы в советский период, когда на работу официально оформлялись практически все, составит в лучшем случае около 10 лет. В 1990-ые многие работали уже без официального оформления, что плачевно сказывается на их трудовом стаже.

Угроза роста количества людей без права получения пенсии в 60 лет должна побудить государство разработать соответствующую программу для тех, кому сейчас в районе 50-ти. Это позволит обеспечить страховой стаж десяткам тысяч людей ещё не пенсионного возраста, а государству – ускорить развитие производственных процессов, важных для социально-экономического развития страны.

Нельзя затягивать и с внедрением второго – накопительного – уровня пенсионного обеспечения. Для тех, кому сейчас нет 40-ка, проблемы со стажем уже не так существенны. Им интереснее не солидарная система с её относительно небольшими пенсиями, а возможность получать в перспективе более крупные суммы, адекватные их доходам в период работы.

В проекте законодательных изменений в отношении оказания социальных услуг уязвимым категориям населения, упор сделан на более чёткую регламентацию прав, функций и полномочий всех сторон. Т.е., органов власти – от государственных до местного самоуправления, а также тех, кто эти услуги предоставляет и получает. В качестве одного из главных направлений речь идёт о так называемом социальном заказе, который связывает взаимными договорными обязательствами исполнителя и получателя.

Высказывалось мнение, что исполнителями соцзаказа должны быть исключительно организации негосударственной формы собственности, которые на конкурсных условиях борются за бюджетное финансирование. Принятый в первом чтении проект не даёт преференций в зависимости от формы собственности, к получению социального заказа могут быть приобщены и частные, и государственные (коммунальные) структуры. Две группы потенциальных поставщиков социальных услуг при этом оказываются в неравном положении, поскольку коммунальные

учреждения будут гарантированно иметь бюджетную поддержку и преимущества в условиях отсутствия рыночного опыта в этой сфере.

Чтобы обеспечить справедливый доступ к исполнению соцзаказа предприятий всех форм собственности, нужно провести автономизацию коммунальных учреждений, перевод в статус коммунальных предприятий с финансированием не их существования как такового, а только предоставления самих услуг. Это позволит таким предприятиям отвечать за свою финансово-хозяйственную деятельность, управлять доходами и расходами, на равных конкурировать с негосударственным сектором.

Изменение системы финансирования должно быть приближено к европейскому подходу, который базируется на принципе: за каждым, кто нуждается в социальной помощи, устанавливается размер бюджетного обеспечения в зависимости от способности выполнять жизненные функции. Человек или его семья самостоятельно решают, куда именно должны быть направлены эти средства. Например, если получатель помощи находится дома под опекой семьи, то средства перечисляют ему или семье. Если же он находится в

пансионате, интернате, хосписе, то средства должны поступать на счета таких заведений и т.д. Попросту этот принцип можно обозначить формулой: «деньги ходят за человеком». Хочется верить, что именно такой подход будет внесён на второе чтение.

Какого суммарного результата изменений в социальной системе можно ожидать после окончательного принятия описанных законов? Тем, кто непрерывно работал десятки лет и вёл здоровый образ жизни, новая социальная модель принесёт несомненные преимущества. Также можно ожидать качественных положительных сдвигов в подготовке кадров и социальном обслуживании. В то же время для относительно небольшой доли населения новые реформы могут создать социальные проблемы, связанные с неполучением пенсий в 60 лет, ограничением бесплатных социальных услуг и бесплатного медицинского обслуживания. Поэтому перед государством сейчас встаёт неотложная задача провести демографический, социальный и финансовый анализ социальных реформ и быть готовым отвечать на новые вызовы адекватными мерами в области социально-экономической политики.

РЕГИОНЫ УКРАИНЫ

Валентин Войтков

Финансы

Регионы стали жить богаче. Именно к такому выводу подталкивает статистика, фиксирующая рост доходов местных бюджетов.

Согласно официальным данным, местные бюджеты:

- в 2014 году получили 68,6 млрд. грн. (\$2,69 млрд. по курсу Национального банка Украины) доходов;

- в 2015 году – 98,2 млрд. грн. (\$3,85 млрд.);

- в 2016 году – 146,6 млрд. грн. (\$5,76 млрд.).

Согласно прогнозам правительства, тенденция к росту сохранится и в этом году. Доходы местных бюджетов увеличатся до 170,7 млрд. грн. (\$6,7 млрд.).

Таким образом, за три года можно будет наблюдать почти трёхкратный рост в долларовом эквиваленте.

С чем это связано? Главные причины таковы:

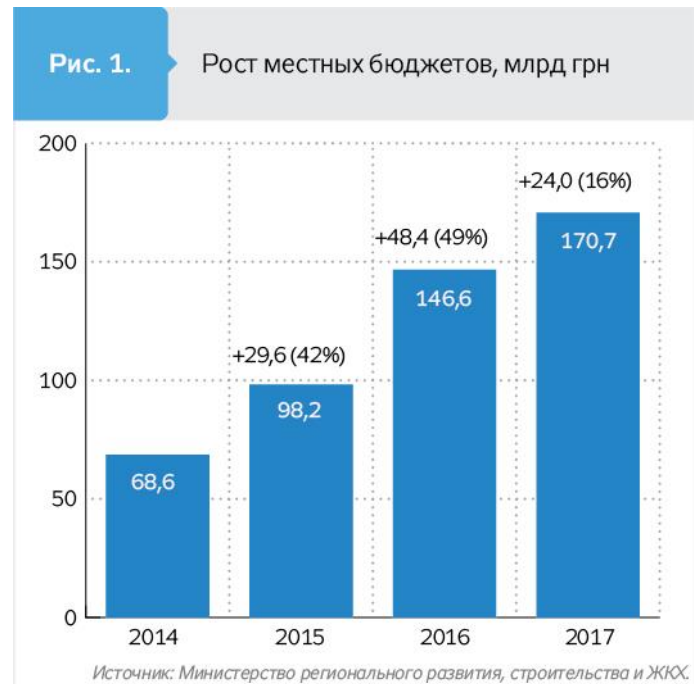
- перераспределение средств между центральным и местными бюджетами – регионы получили больше финансовой свободы;

- изменение налогового законодательства, из-за чего увеличились доходы от разных видов налогов: налога на доходы физических лиц, единого налога, налога на имущество, экологического налога, акцизов.

Но всё ли так радужно с региональными финансами? Не совсем. Существуют нюансы, на которые следует обратить внимание.

Во-первых, местные власти по-прежнему не способны эффективно распоряжаться финансовыми ресурсами. По данным Минфина, на конец 2016-го остатки средств на счетах местных бюджетов составили 47 млрд. грн. или \$1,8 млрд. (на 62% больше, чем на конец 2015-го). А объёмы средств местных бюджетов, размещённых на депозитах в прошлом году, достигли

почти 16 млрд. (\$620 млн.) Таким образом, вместо того, чтобы инвестировать в новые проекты и развивать инфраструктуру, местные власти держат деньги в банках и



размещают депозиты на десятки и сотни миллионов долларов.

Во-вторых, уже сейчас в регионах растёт задолженность местных бюджетов перед транспортными предприятиями по компенсации льготного проезда отдельных категорий граждан, недофинансирование учреждений здравоохранения и т.д. Киев перекладывает затраты на содержание (кроме зарплат сотрудников) больниц и профтехучилища на местные власти, которым не всегда хватает собственных доходов, чтобы профинансировать новые расходные статьи. Большая часть денег в регионах тратится на социальную защиту и обеспечение – 30% всех расходов. Дальше идут траты на сферы образования (27%) и здравоохранения (18%). А вот капитальные расходы составляют лишь 15% от всех трат на местах.

В-третьих, рост доходов местных бюджетов не привязан к экономическому росту в стране. Так,

несмотря на наметившуюся тенденцию роста ВВП, в первом полугодии 2017-го объёмы промышленного производства снизились в 9 областях, среди которых Сумская, Полтавская, Черниговская, Днепропетровская (основными причинами этого стала «национализация» украинских предприятий на территории самопровозглашённых ДНР и ЛНР и нарушение соответствующих производственных цепочек – ред.)

Децентрализация

С 2014 года в Украине идёт реформа местного самоуправления, предполагающая децентрализацию власти. В соответствии с концепцией реформы, в центр административно-территориального устройства ставится местная община или громада (этот термин в Украине обычно не переводится на русский – ред.). Для того чтобы повысить финансовую самостоятельность громад и их возможности оказывать услуги своим жителям на низовом уровне, правительство рекомендовало небольшим населённым пунктам добровольно объединяться с более крупными городами и посёлками в так называемые объединённые громады.

Новообразованные территориальные единицы получают дополнительные полномочия и финансовые возможности. В частности, в бюджетах объединённых громад остается 60% сборов от налога на доходы физических лиц, а также сборы от налога на прибыль предприятий, налога на имущество (недвижимость, земля, транспорт), единого налога и других. Кроме того, вновь созданным объединённым громадам правительство выделяет средства на инфраструктурные проекты, и это является дополнительным стимулом для объединения.

Тем не менее, объединение громад пока продвигается сравнительно медленно. В качестве основных причин такого положения дел можно выделить:

- недостаточно системную информационную политику правительства – большинство жителей местных общин до сих пор не понимают, зачем им объединяться, и что они получат;

- отсутствие «низовой» инициативы, привычка полагаться на центральные органы власти в решении местных проблем;

- низкий уровень доверия, в том числе к жителям соседних населённых пунктов – многие жители считают, что их обманут, и после объединения они станут жить хуже.

По состоянию на август 2017 г. в Украине было создано 616 объединённых территориальных громад, в которых проживают 15,9% населения страны. В отдельных областях, например, в Закарпатской, Киевской, Луганской создано не более 10 объединённых громад. Зато в Черниговской области появились 54 укрупнённые громады, в Днепропетровской – 53, в Житомирской – 49.

По прошествии срока добровольного объединения (конкретно он пока не определён, однако, продлится, вероятно, ещё около двух лет) начнётся принудительное объединение громад, которые не укрупнились добровольно и при этом не являются финансово самостоятельными.

Административные изменения становятся необратимыми. Центральная избирательная комиссия назначила на 29 октября местные выборы в 202 объединённых территориальных громадах. Можно уверенно прогнозировать, что в ближайшие 5 лет в Украине начнёт работать новая модель местного самоуправления с совершенно иными полномочиями районов, областей и т.д.

Общественно-политическая ситуация

В Украине сохраняется разделение на несколько макрорегионов: Запад, Центр, Восток и

Юг. Жители каждого из них по-разному относятся к вопросам внешней и внутренней политики.

По данным социологической группы «Рейтинг» (июнь 2017 г.) «За» членство в Европейском союзе однозначно выступают:

- на Западе – 78% населения;
- в Центре – 55%;
- на Юге – 34%;
- на Востоке – 20%.

«За» членство в НАТО:

- на Западе – 71% населения;
- в Центре – 45%;
- на Юге – 29%;
- на Востоке – 14%.

Ситуация традиционна для Украины: по мере продвижения от запада к востоку страны поддержка интеграции в ЕС и НАТО снижается. Хотя в последние 2-3 года социологи фиксируют рост проевропейских настроений и на юге, и на востоке. За счёт этого доля, скажем, сторонников вступления в НАТО в целом по стране поднялась до 43% и заметно превышает долю противников – 30% (остальные не дали однозначного ответа).

Также следует отметить регионализацию украинской политики.

Лидера партийных рейтингов, партию «Батьківщина» во главе с Юлией Тимошенко, больше поддерживают на Западе (14,5% среди тех, кто планирует голосовать), и в Центре (11,6%). На Востоке и Юге цифры скромнее – 9,2% и 7% соответственно (по данным социологической компании «Демократические инициативы»).

Среди семи наиболее рейтинговых на сегодня партий упомянутая «Батьківщина», Блок Петра Порошенко, «Самопоміч», Радикальная партия и «Гражданская позиция» Анатолия Гриценко вместе сегодня доминируют на Западе и в Центре страны. При этом на Востоке и Юге лидерами электоральных

симпатий являются Оппозиционный блок и партия «За жизнь» во главе с Вадимом Рабиновичем и Евгением Мураевым.

Впрочем, если говорить об абсолютных показателях, доверие к любым политикам во всех регионах Украины невелико. Особенно это заметно на Востоке, где 61% населения выступает за досрочные парламентские выборы.

В то же время, именно на Востоке электоральные предпочтения наиболее стабильны. На вопрос, есть ли среди существующих политических партий такая, которая защищает ваши интересы, 33% респондентов на Востоке ответили «да». Это самый высокий показатель среди всех макрорегионов. Далее следуют Запад – 23,5%, Юг – 21,7% и Центр – 19,4%. Более половины населения во всех регионах страны не видит в украинских политических партиях защитника собственных интересов.

Региональные элиты

Региональные финансово-промышленные элиты используют слабость центральной власти и усиливают собственные позиции. Этому, при всех своих положительных сторонах, способствует и децентрализация. Некоторые регионы порой прямо называют «вотчинами» одной-двух ФПГ.

Например, в Закарпатье чрезвычайно влиятельна семья народного депутата Украины Виктора Балоги. На Волини – два основных игрока: бизнес-группа «Континиум» (сеть заправок WOG, молочный бизнес) и группа Игоря Палицы, соратника Игоря Коломойского. Также сильны позиции Коломойского в Днепропетровской (где он был губернатором) и Ивано-Франковской областях. В Харьковской области доминирует мэр областного центра Геннадий Кернес. Сейчас он представляет партию Виталия Хомутынника «Возрождение», но это ситуативный союз – пользуясь поддержкой харьковчан, Кернес может

самостоятельно выбирать политических попутчиков.

В связи с увеличением удельного веса аграрно-промышленного комплекса в экономике страны, свои позиции усилили представители аграрных холдингов. Они владеют десятками и сотнями тысяч гектаров в разных областях Украины, во многих из них агрохолдинги пытаются интегрировать собственных представителей в органы местного самоуправления.

Пока центральная власть сдерживает натиск региональных элит, не делая акцентов на противоречиях между центром и регионами. В 2017 году не был заменён ни один из губернаторов (главы регионов назначаются и увольняются президентом, фиксированных сроков полномочий не имеют – ред.) Основная масса губернаторов – «типичные» чиновники без ярко выраженной политической харизмы. Лишь у некоторых есть политические амбиции национального масштаба. Например, у главы Харьковской области Юлии Светличной, губернатора Киевской области Александра Горгана, руководителя Одесской области Максима Степанова и губернатора Донецкой области Павла Жебривского.

В Украине существует несколько рейтингов для оценки работы глав регионов. Согласно официальному правительственному рейтингу, в 2016 году лидерами регионального развития были Харьковщина и город Киев. В первой пятёрке также Киевская, Винницкая и Черновицкая области. На последних местах – Луганская, Донецкая, Сумская, Черниговская и Херсонская области.

Свой рейтинг губернаторов составила известная в стране общественная организация «Комитет избирателей Украины». По её версии, в первом полугодии 2017-го лидерами стали главы Харьковской (Юлия Светличная), Тернопольской (Степан Барна), Закарпатской (Геннадий Москаль), Кировоградской (Сергей Кузьменко) и Донецкой (Павел

Жебривский) областных государственных администраций (ОГА). Последнюю (24-ую) строчку рейтинга занял черкасский губернатор Юрий Ткаченко. Другие места в конце списка – у руководителей Ивано-Франковской ОГА Олега Гончарука, Черновицкой – Александра Фищука, Ровенской – Алексея Муляренко и Волинской – Владимира Гунчика.

Результаты рейтингов могут быть использованы как повод для кадровых перестановок. Хотя истинные причины кадровых ротаций губернаторов, как правило, политические, а не хозяйственные.

Скандалы

В 2017 году случилось несколько запоминающихся региональных скандалов. Наиболее резонансным стал так называемый «мусорный» скандал. Он начался весной прошлого года, когда в результате пожара и гибели людей на Грибовичской свалке Львов остался без собственного мусорного полигона.

С самого начала сугубо коммунальный вопрос приобрёл политическую окраску. Центральная власть, не афишируя этого, всячески препятствовала постоянному приёму мусора на каком-либо другом полигоне – в течение года львовский мусор путешествовал, наверное, по всем регионам страны. В конце концов, мэр Львова Андрей Садовый согласился передать вывоз мусора в ведение Львовской областной государственной администрации (т.е. признал неспособность городской власти справиться с проблемой), а его поддержка в городе снизилась с 80% до 50% (по данным социологической группы «Рейтинг»). Популярность Садового на национальном уровне тоже существенно упала (вероятно, не только из-за мусора), и он перестал считаться одним из наиболее сильных соперников Петра Порошенко на следующих президентских выборах.

Ещё один скандал – дело «янтарной мафии», организованной группы нелегальных добытчиков янтаря.

В апреле 2017 года правоохранные органы провели масштабную спецоперацию, в результате которой было сообщено о подозрении экс-заместителю прокурора Ровенской области, офицеру Службы безопасности Украины, а также ещё 29 лицам, предположительно причастным к незаконному промыслу. Местные правоохранители, по сути, «крышевали» нелегальную добычу.

Впрочем, результативная спецоперация, несмотря на резонанс, не положила конец «янтарной мафии». В лесах Житомирской и Ровенской областей по-прежнему продолжается варварская добыча янтаря. Многомиллиардные обороты позволяют подкупать чиновников не только на местах, но и в Киеве, в результате центральная власть, несмотря на значительные усилия, пока демонстрирует беспомощность и не может обуздать нелегальных «старателей».

Сразу несколько регионов встряхнулись в самом начале года, во время так называемой торговой блокады Донбасса. Тогда активисты, ветераны армии и добровольческих батальонов (при поддержке некоторых политиков) заблокировали грузовое сообщение между неконтролируемыми частями Донецкой и Луганской областей и остальной территорией Украины. После того, как СБУ и Национальная полиция попытались силой освободить пути и разогнать активистов, по Западной Украине прокатилась волна митингов. Сторонники торговой блокады заняли помещения Волинской и Черновицкой ОГА, а в Ивано-Франковске под стенами администрации и в Виннице под стенами областного управления СБУ протестующие жгли шины.

После этого операция по разблокированию была свёрнута, а все задержанные активисты освобождены. События показали, что в определённых ситуациях при наличии заметной общественной поддержки монополия

власти на законное насилие может быть оспорена.

Выводы и прогнозы

В Украине меняется региональный политический ландшафт. Местные громады получают больше прав и финансовых возможностей. В регионах обостряется борьба за ресурсы, местные ФПГ пытаются создавать свои «вточины». Большинство граждан разочарованы в политиках, они не видят в политических партиях защитников собственных интересов, но пока не понимают, кто может стать альтернативой.

Одновременно центральная власть пытается не допустить усиления региональных финансово-промышленных групп. Можно предположить, что накануне президентских выборов Пётр Порошенко попытается повысить своё влияние на регионы, поэтому Украину ждут замены в губернаторском корпусе. Вероятны также попытки давления на представителей местных элит.

В августе в журналистских кругах появилась информация, что президент, возможно, попытается сместить Геннадия Кернеса, поскольку заинтересован, чтобы Харьковом руководил более лояльный человек. С одной стороны, Кернес – избранный мэр и не может быть уволен указом, с другой – он до сих пор находится под судом по обвинению в избиении сторонников Евромайдана в начале 2014-го.

Президентские и парламентские выборы-2019 во многом будут определять региональную повестку ближайшего времени. Вряд ли Киев сможет построить сильную вертикаль власти, поэтому следует ожидать повышения роли местных советов и локальных ФПГ в общеукраинской политике.