



ЕВРОПЕЙСКИЙ ДИАЛОГ
Экспертная группа



**ЦЕНТР СПРИЯНИЯ
РЕФОРМАМ**



**Институт
Современного
Развития**

УКРАИНА СЕГОДНЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Выпуск №1 (2)

2018

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

Под редакцией Георгия Чижова

СОДЕРЖАНИЕ

ОТ РЕДАКТОРА	4
Леонид Швец УКРАИНСКАЯ ВЛАСТЬ В КОНЦЕ 2017 ГОДА	5
Александр Радчук ПАРТИЙНАЯ ЖИЗНЬ В УКРАИНЕ	11
Татьяна Мосенцева УКРАИНСКИЕ ЭЛИТЫ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И КОНФЛИКТЫ	13
Ярослав Жалило ГОД ЗАВЕРШЁН: ИТОГИ И ОЖИДАНИЯ	21
Игорь Яковенко МЕДИЦИНСКАЯ РЕФОРМА ЕЩЁ НЕ ВПОЛНЕ ГОТОВА	26
Валентин Войтков РЕГИОНЫ УКРАИНЫ	31

ОТ РЕДАКТОРА

В конце прошедшего, 2017-го года политические и социально-экономические процессы в Украине ускорились. Их подстёгивает и приближение «больших выборов» (в 2019-ом украинцы планируют выбирать президента и парламент), и усталость населения от медленно преодолеваемого экономического кризиса, и ожидания западных партнёров. Реформы, анонсированные ещё три года назад, входят в стадию практической реализации. Регионы получают полномочия и средства. ВВП, зарплаты и пенсии бодро растут, хотя фактически им всё ещё очень далеко до уровня «дореволюционного» 2013-го.

В течение осени и начала зимы обозначились новые тенденции в украинских элитах. Приближение выборов не сплотило, а ещё больше разделило союзников по правящей коалиции. Партия Арсения Яценюка «Народный фронт» объявила, что выдвинет собственного кандидата в президенты. Её лидеры почти в открытую оппонировать Петру Порошенко и втягивают в свою орбиту нынешнего премьера Владимира Гройсмана. Между тем, в стране вновь меняется избирательная система, что может серьёзно повлиять на расклад сил в будущем созыве Верховной Рады. Принятый без традиционных предновогодних «авралов» государственный бюджет имеет много признаков «бюджета развития», значительные средства в рамках децентрализации получает местное самоуправление. Стартует вызвавшая много споров медицинская реформа.

Авторы статей сборника не ставят своей целью изложить все основные точки зрения на происходящие в стране процессы – иначе пришлось бы издавать толстый журнал. Наша задача – честно, компетентно и, по возможности, непредвзято отразить основные тенденции, обратить внимание на успехи и неудачи нынешнего этапа украинских реформ. И не только реформ как таковых, но и происходящей масштабной трансформации общества – возможно, самой глубокой после взрывных изменений времён обретения Украиной независимости.

Мы намеренно не торопимся с анализом и подведением итогов, выпуская сборник раз в три месяца. Это даёт возможность оглянуться и отрефлексировать отрезок недавно пройденного пути, избегая поспешных выводов и оценок. А понимание трендов и векторов развития страны не оставляет места расхожим стереотипам и предубеждениям.

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

Осень и начало зимы 2017 года рассматривались украинской властью как важный период для принятия сильных решений. Ожидалось, что к этому времени начнут сказываться последствия идущих четвёртый год реформ, и накопленный позитивный эффект позволит уверенно войти в предвыборный 2018 год. Действительно, украинская экономика демонстрирует уверенный (хотя и не очень стремительный) рост, а положительные изменения проявляются в самых разных сферах жизни. Однако скептические настроения в обществе не снижаются, и общественное мнение предпочитает фокусироваться на ошибках и недоработках власти.

Маргинальный, как казалось, конфликт президента с Михаилом Саакашвили разросся к концу осени в серьёзную проблему, с регулярными и достаточно массовыми протестами в центре Киева. А противостояние правоохранительных и антикоррупционных органов со взаимными обвинениями и срывом оперативных разработок вызвало нескрываемое неудовольствие западных партнёров.

А вот победа украинской стороны в Стокгольмском арбитраже, где «Нафтогазу» удалось отбить претензии «Газпрома» на 56 миллиардов долларов и отстоять позиции по ряду других существенных моментов, осталась на периферии общественного внимания. Сказалась и сложность темы, и необходимость после судебного решения до окончания срока контракта закупать газ у России (правда, небольшие объёмы и по справедливой цене).

В результате конец года не обеспечил власти ожидавшегося победного фона. Ей пришлось перейти к оборонительным действиям, стремясь, в первую очередь, удержать и без того не очень убедительные позиции.

Президент

Ещё летом Петром Порошенко была избрана тактика демонстрации небольших, но ощутимых побед и собственной причастности к ним. Только за одну неделю, включавшую 1 сентября, Порошенко открыл пять школ в разных областях. Среди других объектов, которые торжественно открывал глава государства, оказались мост, телевышка, пограничный переход, театр, завод, детская больница, дорога.

Послание президента к Верховной Раде, зачитанное 7 сентября, во многом было посвящено евроинтеграционной тематике. В частности, президент указал, что в первом полугодии 2017 года экспорт в Европу вырос на 23%, а доля ЕС во внешней торговле Украины достигла 40% (в 2012 году она составляла 30%). Порошенко рассказал о планах ассоциации с Шенгенской зоной, присоединения к Таможенному и Энергетическому союзу ЕС, вступления в Общее авиационное пространство и Единый цифровой рынок. «Реализация этих инициатив фактически превратит восточные границы Украины в восточные границы Евросоюза ещё до того, как мы де-юре присоединимся к Союзу», - заявил он. Порошенко пообещал также инициировать референдум по вступлению в ЕС и НАТО.

Среди самых резонансных обещаний президента в контексте внутренней политики – отмена депутатской неприкосновенности со следующей сессии парламента и создание специального Антикоррупционного суда.

Весьма активными были международные контакты Петра Порошенко. Он принимал участие в работе Генеральной Ассамблеи ООН, встретился с Дональдом Трампом, Федерикой Могерини, Эммануэлем Макроном, Дональдом Туском и Реджепом Эрдоганом. Посетил

США и Канаду, Саудовскую Аравию и ОАЭ, принял участие в саммите Европейской народной партии, а затем в саммите Восточного партнёрства в Брюсселе. Европейская поездка оказалась для президента непростой: западные партнёры раскритиковали его за якобы политическое преследование Михаила Саакашвили, а невыполнение полного перечня обязательств по борьбе с коррупцией привело к приостановке макрофинансовой помощи от Еврокомиссии на 600 млн. евро.

На международном форуме «Ялтинская экономическая стратегия» в Киеве 15 сентября глава государства призвал дать второе дыхание Восточному партнёрству с ЕС и озвучил инициативу о введении на Донбасс «голубых касок» ООН. Принимая в Киеве президента Турции Эрдогана, 9 октября Порошенко подписал с ним соглашение об увеличении товарооборота между странами до десяти миллиардов долларов. Тогда же, очевидно, были достигнуты договорённости, которые позволили турецкой стороне поспособствовать освобождению из заключения в России активистов крымско-татарского движения Ахтема Чийгоза и Ильми Умерова две недели спустя.

11 октября президент выступил в ПАСЕ, где, среди прочего, опять говорил об Антикоррупционном суде. Вообще тема коррупции стала резонировать всё сильнее: 12 октября были задержаны по подозрению в злоупотреблениях высокие чины Министерства обороны Павловский и Гулевич. Порошенко отреагировал резко, заявив, что будет «отрубать руки тем, кто крадет у армии».

В победной номенклатурной стилистике прошло 24 октября заседание Совета регионального развития, на котором собралось руководство страны, регионов и местного самоуправления. Президент и премьер олицетворяли связку лидеров-реформаторов, которые отчитывались об успехах, давали указания на будущее и распекали за недоработки.

Порошенко попытался наладить контакт с отечественным бизнесом.

За относительно короткий промежуток времени было проведено две встречи с предпринимателями: 14 сентября и 1 декабря. Обе они оказались отмечены президентскими «подарками». На первой встрече глава государства пообещал прекратить силовое давление на предпринимателей и создать единую службу финансовых расследований. На второй – подписал закон о защите бизнеса от злоупотребления силовиков на этапе досудебного расследования. В то же время облегчение налогового бремени было обещано в виде возможной замены налога на добавленную стоимость налогом на выведенный капитал лишь с 2019 года.

13 декабря в Харькове прошла встреча Петра Порошенко с президентом Польши Анджеем Дудой. Она позволила немного смягчить обострившиеся в последнее время разногласия между двумя странами по историческим вопросам. Кроме того, президенты обсудили ситуацию на Донбассе: в январе Польша станет непостоянным членом Совета Безопасности ООН, что позволит ей играть определённую роль при возможном принятии решения о вводе миротворцев в зону конфликта.

В целом последний квартал 2017 года сложно назвать удачным для президента. Он так и не стал активным инициатором реформаторской повестки дня, оказался постоянным объектом критики как дома, так и за рубежом – в первую очередь, по вопросам борьбы с коррупцией. Череда резонансных терактов (убийство Амины Окуевой, покушение на депутата Игоря Мосийчука и др.) подвергла сомнению его эффективность как распорядителя силового ресурса. Символом имиджевых неудач стала гражданская акция «кофепитие на Крещатике» 24 декабря, направленная на поддержку реформ в противовес популистской критике. Она собрала совсем небольшое количество участников, около полутысячи человек, которые энергично отрицали провластный характер мероприятия.

Верховная Рада

Украинский парламент за время своей седьмой, осенней сессии принял ряд законов, которые позволили говорить о начале реформы образования, медицинской и пенсионной реформ. Базовый Закон «Об образовании» проголосовали ещё в первый день сессии, 5 сентября. Предыдущий закон был принят аж в 1991 году и давно устарел. Новый же ввёл 12-летнее среднее образование, увеличил школьную автономию, предусмотрел меры по повышению уровня подготовки и оплаты учителей.

Международную критику вызвала статья 7 Закона, которая гарантирует каждому гражданину Украины образование на государственном языке, а представителям национальных меньшинств – дошкольное и начальное образование на их родных языках. Из содержания статьи фактически следует, что в детском саду и начальной школе дети могут обучаться на родном языке, а вот начиная с пятого класса почти все предметы (за исключением собственно языков нацменьшинств, изучение которых не ограничивается) должны преподаваться на украинском.

Речь, разумеется, идёт только об обучении за счёт государственного бюджета. Дополнительно изучать различные предметы на национальных языках можно будет за счёт родителей учащихся, а также за счёт местных бюджетов (там, где местные советы примут такие решения). В принципе, статья 7 направлена скорее не на то, чтобы ограничить обучение на каких-либо языках, а на то, чтобы сделать обязательным получение образования на украинском.

Тем не менее, недовольство высказали сразу несколько восточноевропейских соседей Украины. Особенно жёстко отреагировала Венгрия, глава МИД которой Петер Сийярто заявил, что Украина «воткнула Венгрии нож в спину», и пообещал заблокировать все дальнейшие решения ЕС, направленные на сближение с Киевом. Закон направили на экспертизу в Венецианскую комиссию. Ответ был получен в конце ноября. Украине рекомендовано обеспечить более длительный переходный период для

внедрения закона, освободить частные школы от новых языковых требований и начать диалог с нацменьшинствами по языковому вопросу в образовании, чтобы закон не угрожал сохранению культурного наследия меньшинств. Профильное министерство уже готовит закон о среднем образовании, который, по словам министра Лилии Гриневич, учтёт все пожелания «венцианцев» и снимет остроту критики.

В рамках судебной реформы был внесён целый ряд изменений в Гражданский, Хозяйственный, Административный кодексы. Приняты законы о пенсионной реформе и об изменениях в Государственном бюджете, позволившие повысить пенсии. На заседании 3 октября, где голосовались эти законы, присутствовал Кабмин во главе с Владимиром Гройсманом. Вероятно, появление министров в Раде должно было продемонстрировать парламентско-правительственное единство и успехи реформаторской коалиции.

Но уже 5 октября при попытке рассмотреть проекты законов об особенностях государственной политики по обеспечению суверенитета Украины над временно оккупированными территориями в Донецкой и Луганской областях и о создании необходимых условий для мирного урегулирования ситуации, трибуна и президиум Верховной Рады оказались заблокированы недовольными представителями «Самопомощи» и «Свободы». В частности, они требовали убрать из законов упоминание Минских соглашений. Тем не менее, на следующий день законы были приняты. Россия прямо названа в них страной-агрессором.

Базовый закон медицинской реформы парламент принял 19 октября.

7 ноября депутаты проголосовали в первом чтении за Избирательный кодекс, который свёл воедино избирательное законодательство Украины: до этого выборы президента, парламента и местных органов власти регулировались отдельными законами, также отдельно существовали законы о Центральной изби-

рательной комиссии и о Едином государственном реестре избирателей. Важнейшей новацией стала пропорциональная система с открытыми списками для выборов в парламент, областные советы и советы крупных городов, где количество избирателей превышает 90 тысяч. Проходной барьер снижен с нынешних 5% до 4%.

16 ноября Верховная Рада выполнила обещание, данное президентом отечественному бизнесу: принят закон, обеспечивающий права участников уголовного процесса во время осуществления досудебного расследования. А вот законопроект, которым предлагалось ввести упрощённую процедуру увольнения Верховной Радой глав Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ), Государственного бюро расследований, Специализированной антикоррупционной прокуратуры (САП) и членов Национального агентства по предотвращению коррупции (НАПК) вызвал резкое неприятие общественности. Запредельный уровень критики заставил инициаторов – лидеров фракций БПП и «Народный фронт» Артура Герасимова и Максима Бурбака – отозвать документ. Впрочем, председатель парламентского комитета по борьбе с коррупцией, представитель «Самопомощи» и активный участник оппозиционных протестов Егор Соболев своей должности лишился – за это солидарно проголосовали члены комитета.

Следует отметить, что фракции коалиции научились добирать необходимые голоса при важных голосованиях в группах «Воля народа», «Возрождение», среди внефракционных и даже у «Оппоблока». Это повышает эффективность парламентского голосования, однако вызывает дополнительные вопросы и обвинения в сторону действующей власти.

Правительство

Кабинет министров в последние месяцы оставался главным органом, продвигавшим ключевые реформаторские инициативы и решения о повышении социальных стандартов. При этом премьер-министр Владимир Гройсман старался не включаться в политическое

противоборство, подчёркнуто оставаясь на «хозяйстве» в моменты обострения. Зато глава правительства неизменно сопровождал президента во время его встреч с представителями бизнеса и местных органов власти, чем подчёркивалась тесная связка двух руководителей государства.

22 декабря Гройсман дал итоговую пресс-конференцию по результатам года. Работу своего Кабинета он оценил как успешную: обеспечен экономический рост, запущены образовательная, пенсионная и медицинская реформы. «Мы начали капитальный ремонт страны», – сказал премьер.

В цифрах итоги работы правительства выглядят следующим образом. Рост ВВП – 2,3%, рост экспорта – 18,5%. Вдвое выросла минимальная зарплата, на 18,9% – реальная зарплата. Девять с половиной миллионов пенсионеров с октября стали получать повышенную пенсию, в среднем её прирост составил 30%.

Однако, как показали результаты опроса, проведённого Центром Разумкова в октябре, украинцы выказывают негативное отношение к ходу абсолютно всех реформ: как начавшихся, так и тех, к которым ещё не приступали. 56,9% негативно оценили пенсионную и медицинскую реформы. 41,8% – реформу образования. Земельную реформу не поддерживают 52,3%, 50% против приватизации государственных предприятий. Диапазон поддержки колеблется от 12% (приватизация) до 26% (реформа образования).

Основные причины такого отношения: чрезвычайно высокое недоверие любой власти и неэффективная коммуникация власти с населением. Любые исходящие «сверху» инициативы воспринимаются как сомнительные и подозрительные. При этом, например, нынешнее неудовлетворительное положение дел в здравоохранении большинство опрошенных считают результатом реформы (в реальности ещё не начавшейся), а не основанием для того, чтобы к этой реформе приступить.

«Нам необходимо, мне необходимо доверие людей», - заявил Владимир Гройсман на пресс-конференции. Но, несмотря на заметные реформаторские усилия (или как раз из-за них) и отсутствие каких-либо заметных провалов в оперативном управлении государственным хозяйством, именно доверия Кабмину никак не удаётся добиться.

Скорее всего, без политического реформирования и тестирования его результатов на выборах вернуть легитимность образца 2014 года нынешнему руководству страны не удастся. И не факт, что удастся по итогам такого реформирования.

Конфликт правоохранителей

Запрос на справедливость остаётся одним из ключевых для украинского общества. Кроме того, системная борьба с коррупцией является неотъемлемым условием продолжения евроинтеграционного процесса и даже предоставления зарубежной макроэкономической помощи. Но построение системы антикоррупционных органов сопровождается конфликтами: как в силу новизны создаваемых институтов, так и из-за сопротивления среды.

Элитный статус НАБУ изначально вызывал неприязнь к Бюро в других правоохранительных органах. Зарплата детективов и руководителей НАБУ намного выше, сотрудники лучше экипированы. В подготовке специалистов Бюро принимали участие сотрудники ФБР, консультативная и инструкторская поддержка со стороны американцев не прекращается. Независимость и неподконтрольность НАБУ закладывает почву для межведомственных конфликтов.

31 октября детективы НАБУ провели ряд следственных действий в отношении сына главы МВД Александра Авакова и связанных с ним лиц по подозрению в хищениях. Полиция попыталась им мешать. Одновременно обострились противоречия между руководством НАБУ и НАПК: стороны обвинили друг друга в нарушениях.

Депутаты потребовали, чтобы директор НАБУ Артём Сытник и руководитель САП Назар Холодницкий явились с отчётом на заседание антикоррупционного комитета Верховной Рады 3 ноября. Сытник в своём выступлении заявил о давлении на судей, которые рассматривают дела, расследованные его подчинёнными, со стороны украинских политиков.

Руководитель департамента НАПК, который занимается проверкой электронных деклараций чиновников о доходах и имуществе, Анна Соломатина 14 ноября выступила с публичным заявлением о непосредственном влиянии на руководство НАПК со стороны Администрации президента. Заявление по этому поводу в Генпрокуратуре у неё якобы отказались принимать, и за дело взялись в НАБУ.

Вершиной конфликта стал арест сотрудниками СБУ детектива НАБУ под прикрытием 29 ноября, когда тот пытался дать взятку в \$15 тыс. первому заместителю главы Государственной миграционной службы Дине Пимаховой. Позже были задержаны ещё несколько сотрудников Бюро. Детективов НАБУ обвинили в провоцировании взятки, в Бюро же заявили о сознательном срыве СБУ операции по раскрытию криминальной группы в миграционной службе.

Дело в том, что НАБУ не имеет полномочий проводить оперативную прослушку и вынуждено обращаться за технической помощью в СБУ, получив на это судебное разрешение. Таким образом, в СБУ зачастую известно, какие секретные операции проводит НАБУ. Апеллируя к общественности во взаимных обвинениях, НАБУ и Генпрокуратура опубликовали оперативные видеозаписи. В результате в СМИ попали даже личные данные агентов НАБУ, работавших под прикрытием.

Конфликт стал приобретать совершенно ненормальные очертания, и по его поводу высказались западные партнёры. «Недавние события, включая срыв расследования коррупции на высоком уровне, арест должностных лиц из

Национального антикоррупционного бюро Украины и изъятие конфиденциальных документов НАБУ, вызывают озабоченность по поводу приверженности Украины борьбе с коррупцией», - заявил 4 декабря Государственный департамент США. Заканчивалось обращение призывом ко всем ветвям власти «совместно работать над искоренением коррупции из общественной жизни».

5 декабря генпрокурор Юрий Луценко с трибуны парламента попросил Верховную Раду отозвать руководство НАБУ и САП из США, где Холодницкий и Сытник находились в командировке, для отчёта в парламенте. «У меня на среду и четверг заранее запланированы очень важные встречи... поэтому выполнять спонтанные прихоти генпрокурора не

собираюсь», - ответил журналистам Артём Сытник. В том же духе отреагировал и Назар Холодницкий.

За позицией генпрокурора просматривается поддержка президента и фракций парламентской коалиции, а за руководителями НАБУ и САП – симпатии многих гражданских организаций и доверие Запада, мнения которого Пётр Порошенко игнорировать не может. В нынешних политических обстоятельствах этот конфликт не может быть разрешён, его вынужденно притушат. По крайней мере, на время. Но само его наличие подрывает доверие к власти и, в частности, к правоохранительным органам Украины как у граждан, так и у зарубежных партнёров.

Кризис доверия

Осень 2017 года углубила кризис доверия украинцев к политическим партиям. По данным сразу нескольких социологических опросов, проведенных в октябре-ноябре, наибольшими симпатиями пользуются оппозиционная «Батькивщина» и «Блок Петра Порошенко «Солидарность» (БПП), однако каждая из этих партий, по разным данным, набирает от 8,5 до 10,5% поддержки респондентов.

У других ситуация ещё хуже. Три парламентских силы – «Радикальная партия Олега Ляшко» (РПЛ), «Самопомощь» и «Оппозиционный блок» (ОБ) – сегодня преодолевают 5%-ый барьер, но у каждой из них на данном этапе не просматривается возможностей для резкого наращивания привлекательности в глазах избирателей.

Партнёр «БПП» по коалиции – «Народный фронт» – по-прежнему имеет крайне низкий рейтинг, однако явно намерен попытаться вернуть утраченные позиции.

Преодолеть проходной барьер на ближайших выборах потенциально способны ещё 3-4 непарламентские партии, что позволяет прогнозировать высокую фрагментированность будущего состава Верховной Рады и, соответственно, сложности с формированием устойчивого большинства.

Выборы в объединённых территориальных громадах (ОТГ)

Тем не менее, несколько парламентских партий показали хорошие результаты на выборах в 201 ОТГ, которые состоялись 29 октября¹ (объединённые территориальные громады (общины) со-

здаются в рамках децентрализации власти путём добровольного объединения нескольких небольших населённых пунктов). Согласно официальным данным ЦИК, больше всего депутатов в представительные органы ОТГ было избрано от партии «Батькивщина» – 911. На втором месте – БПП с результатом в 667 мандатов. Из парламентских партий дальше с большим отрывом идут РПЛ со 154 мандатами и «Самопомощь» со 125. От «Оппозиционного блока» избралось лишь 83 депутата.

А вот среди непарламентских политсил в который раз впечатляющий результат показала Аграрная партия, сумевшая провести 391 депутата. Впрочем, на общенациональном уровне партия, согласно данным социологов, пока что набирает не более 1,5-2% поддержки.

Неплохие результаты показали также партии «УКРОП» (277 мандатов), «Наш Край» (162 мандата), «Свобода» (99 мандатов), «Возрождение» (57 мандатов).

Но настоящими триумфаторами выборов в ОТГ стали кандидаты-самовыдвиженцы. Они получили 1224 мандата, подтвердив тем самым, что поддержка партийных «брендов» на местном уровне более не является залогом успеха для конкретных кандидатов.

Новый Избирательный кодекс: пропорциональная система возвращается

В начале ноября Верховная Рада минимально необходимыми 226 голосами приняла за основу проект Избирательного кодекса авторства депутатов Андрея Парубия, Александра Черненко и Леонида Емца. В случае принятия во

¹ Прошедшие выборы и их результаты упоминаются также в статье «Регионы Украины», вошедшей в данный выпуск сборника – Прим. ред.

втором чтении и в целом, документ может значительно усилить роль партий в политической жизни Украины.

Главной новацией кодекса является введение полностью пропорциональной системы выборов народных депутатов. Предлагается создать 27 региональных округов (23 из них будут соответствовать границам областей, а города Киев и Днепр поделят на два округа каждый). Крым и Севастополь предполагается временно включить в Южный округ вместе с Херсонской областью.

На своих съездах партии выдвинут единые общенациональные списки кандидатов. От каждого регионального округа в состав списка должно быть включено не менее 5 кандидатов. На выборах граждане смогут голосовать за партию и её кандидата из своего регионального списка. Возможность проголосовать только за партию, не выбирая кандидата, тоже сохранится, однако теперь избиратели будут в значительной степени определять последовательность прохождения кандидатов по списку. Половина ныне действующего парламента избрана по системе, предполагающей фиксацию последовательности кандидатов в списке: за девятым проходит десятый, за двадцать первым – двадцать второй и т.д. Другая половина прошла по мажоритарным округам.

«Партии власти» не сумели объединиться

В середине ноября стало окончательно понятно, что переговорный процесс об объединении БПП и «Народного фронта» зашёл в тупик. Выгоды от объединения для каждого из партнёров казались очевидными: БПП забрал бы на свой борт команду НФ, популярность которого уже более двух лет находится на критически низком уровне, а «фронтвики» гарантировали бы стабильность парламентской коалиции.

Договориться, однако, не удалось. Источники в БПП утверждают, что аппетиты НФ на места в правительстве и на контроль некоторых сфер влияния оказались чрезмерными. Кроме того, БПП не

видит возможности для инкорпорации всех желающих в свой будущий избирательный список. На перспективах объединения сказалось и падение рейтинга Петра Порошенко, с которым большинство украинцев ассоциируют партию его имени.

Говорят в украинском политикуме и о противоречиях одного из самых влиятельных «фронтвиков», министра внутренних дел Арсена Авакова с Администрацией президента. Якобы министр не захотел занимать слишком жёсткую позицию в отношении Михеила Саакашвили, который сначала «прорвал» границу, чтобы попасть в страну, а затем возглавил акции протеста, в ходе которых систематически нарушается общественный порядок.

Едва ли не единственным последовательным сторонником объединения с БПП среди лидеров НФ остаётся секретарь Совета национальной безопасности и обороны Александр Турчинов.

Впервые за три последних года «Народный фронт» созвал в середине ноября масштабный партийный съезд. Подготовка самого мероприятия проходила в рекордные сроки – чуть больше недели. Лидер партии Арсений Яценюк сделал на съезде ряд громких заявлений, свидетельствующих о серьёзных намерениях НФ усилить своё влияние на украинскую политику.

Во-первых, он сообщил, что «Народный фронт» примет участие в президентских и парламентских выборах. Во-вторых, пообещал, что партия определится со своим кандидатом в президенты в 2018 году. В-третьих, обозначил намерение конституционно сократить полномочия президента в пользу правительства и парламента, что прозвучало громким вызовом Петру Порошенко и его команде.

Политической сенсацией стал визит на съезд «Народного фронта» премьер-министра Владимира Гройсмана. Сам глава правительства заявил, что является «беспартийным коалиционным премьером», а съезд посетил в качестве

гостя. При этом Гройсман выступил с речью перед делегатами съезда, а Арсений Яценюк несколько нарочито публично продемонстрировал премьеру свою приязнь.

Сегодня очевидно, что никакой инкорпорации НФ в БПП на правах «младшего партнёра» не предвидится, а «фронтвики» чувствуют в себе силы потеснить союзников по коалиции на электоральном поле.

Раскол в «Оппозиционном блоке»

В октябре на фоне общего с коалиционным большинством голосования за вторую часть судебной реформы обострились противоречия между группами влияния в «Оппозиционном блоке». После этого голосования сразу двое влиятельных «оппоблокцев» – Михаил Добкин и Вадим Новинский – объявили о своём принципиальном несогласии с такой позицией коллег по фракции. Добкин вообще заявил о намерении выйти из состава фракции, а на своей странице в Facebook написал, что с даты этой публикации его можно считать «беспартийным». Новинский сделал ещё более громкое заявление о создании «оппозиционной платформы внутри «Оппозиционного блока».

Фрагментация ОБ сулит ему не лучшие электоральные перспективы. Избирателей активно перетягивает партия «За жизнь» во главе с Вадимом Рабиновичем и Евгением Мураевым, которые в 2016 году также покинули ряды «Оппоблока». Ныне её потенциал социологи оценивают в 5-7%, и большинство этих людей прежде ориентировались на ОБ, а ещё раньше – на Партию регионов.

В «Оппоблоке» же можно выделить три основных группы влияния, которые уже сейчас смотрят в разные стороны. Одна ориентируется на Рината Ахметова, который в последнее время явно нашёл общий язык с АП. Вторая движется в фарватере группы Фирташа-Лёвочкина. Именно в ней, скорее всего, находится очаг недовольства и возможного

раскола. Третья группа – «консервативная» – во главе с Вадимом Новинским попытается сохранить за собой наиболее стойких сторонников бывшей Партии регионов.

Будущий «развод» пока не оформлен официально, но это, скорее всего, дело времени. Надвигающиеся выборы 2019 года заставляют определяться со стратегией и тактикой.

Борьба за Соцпартию

Фактический запрет Коммунистической партии Украины и отсутствие на партийном поле внятных левых проектов стимулируют многих политиков занять пустующую социалистическую нишу. Осенью прошедшего года откровенным рейдерским атакам подверглась одна из первых политических партий независимой Украины – Социалистическая.

После парламентских выборов 2012 года, на которых СПУ получила только 0,45% поддержки, многолетний лидер партии Александр Мороз передал полномочия председателя Павлу Устенко. В 2014 году на внеочередном XX съезде СПУ Павлу Устенко было выражено недоверие, а новым председателем избрали Николая Рудьковского. В августе 2015-го Рудьковский подал в отставку: партию возглавил Николай Садовой (однофамилец лидера «Самопомощи»).

Закон о декоммунизации, исключивший КПУ из реальной политики, стал отправной точкой для реинкарнации СПУ. Слегка увядший партийный бренд вновь приобрёл определённую ценность.

В середине лета о своих намерениях возглавить СПУ заявил советник главы МВД Илья Кива, ставший известным благодаря ряду неоднозначных публичных заявлений. Позже он сообщил, что поставлен во главе партии решением некоего «съезда». Вероятно, возможность «избраться» и внести соответствующие изменения в реестр Минюста у Кивы появилась благодаря доступу к соответствующим партийным печатям и документам. По информации давних членов СПУ, по-

мочь в этом ему мог бывший руководитель партии Павел Устенко, который якобы взял под контроль центральный офис.

Но уже 30 сентября в Октябрьском дворце в Киеве состоялся Всеукраинский съезд СПУ, на котором новым руководителем партии был избран народный депутат из фракции БПП Сергей Каплин. Он, в свою очередь, в последние несколько лет возглавлял «Партию простых людей», переименованную в сентябре 2016-го в Социал-демократическую партию. Каплин обвинил в попытке рейдерского захвата СПУ Илью Киву, которому, по его словам, помогли глава МВД Арсен Аваков и министр юстиции Павел Петренко. Кива в ответ намекнул, что соответствующего решения по Каплину в Минюсте нет, что косвенно подтверждает гипотезу о возможных манипуляциях с партийными документами на уровне министерства.

Ситуация интересна тем, что едва ли не впервые в Украине использованы существенные финансово-организационные ресурсы для захвата фактически «пустого» партийного бренда. Нет сомнений, что за действиями Кивы и Каплина стоят более серьёзные игроки, которые не прочь возродить под своим контролем некогда популярную СПУ.

Проевропейская оппозиция в парламенте

Среди оппозиционных парламентских партий лучше всех обстоят дела у «Батькивщины». Рейтинг если и не растёт, то не демонстрирует снижения, партия показала хороший результат на выборах в ОТГ. Юлия Тимошенко по отношению к партнёрам по оппозиции ведёт себя сдержанно, в то же время в её риторике постоянно присутствует жёсткая и отчасти конструктивная критика власти. Тем не менее, политик продолжает пользоваться своим любимым методом привлечения внимания – популистскими заявлениями. Исходя из нынешней ситуации с недоверием к партиям в обществе, резервов для наращивания электоральных позиций у «Батькивщины» немного.

«Самопомощь» также выбрала для себя нишу бескомпромиссной критики власти вообще и президента в частности. Правда, привлекать к себе внимание на общенациональном уровне партии в последнее время удаётся плохо. Власть, похоже, намеренно не противодействует «Самопомощи» в публичной плоскости. В то же время, с должности главы влиятельного парламентского комитета по противодействию коррупции был смещён представитель «Самопомощи» Егор Соболев.

Радикальная партия Олега Ляшко всё больше демонстрирует свою оппозиционность лишь на словах. За принципиальные законопроекты её депутаты и лидер чаще всего голосуют вместе с фракциями большинства. Такое поведение, по мнению экспертов, объясняется сближением Рината Ахметова с президентской командой. Олигарха называют главным негласным спонсором партии. Кроме того, несколько депутатов от РПЛ – на «крючке» у правоохранительных органов, и в случае любых решительных оппозиционных действий на них тут же выбрасывается чувствительный компромат.

Вне парламента: мобилизация ресурсов и попытка имитации протестов

Лидером медийных упоминаний последних нескольких месяцев стал бывший президент Грузии, экс-глава Одесской облгосадминистрации Михеил Саакашвили. Сразу после скандального возвращения в Украину он во главе партии «Движение новых сил» анонсировал масштабные акции протеста. С тех пор ситуация вокруг самого Саакашвили и попыток его задержания породила немало информационных поводов, однако никаких действительно массовых протестов не последовало. Более того, высокая узнаваемость экс-президента Грузии пока что не трансформируется в рейтинги партии. Не помогло даже переименование «Движения новых сил» в «Движение новых сил Михеила Саакашвили».

Партия и её лидер продолжают держать в напряжении правоохранительные органы. Например, 17 декабря после очередного воскресного митинга, инициированного Саакашвили, его последователи попытались занять здание Октябрьского дворца на улице Институтской. С октября соратники Саакашвили разбили палаточный городок напротив Верховной Рады, заняв часть Мариинского парка. Полиция и Национальная гвардия оцепили большую часть правительственного квартала, дабы избежать возможных провокаций.

Протестующие пытаются воспроизводить в своих действиях стилистику и эстетику Майдана четырёхлетней давности, но пока это больше напоминает неуместную пародию. Личные цели Саакашвили не вполне понятны: лишённый гражданства, он не может принять участия в выборах. Существует конспирологическое предположение, что Саакашвили действует сообща с АП, чтобы канализировать и монополизировать любые возможные попытки массового протеста.

Собственный партийный проект с начала осени активно продвигает народный депутат, в прошлом влиятельный бизнесмен Сергей Тарута. Партия «Основа» исповедует «республиканские ценности», которые базируются на принципах либерального консерватизма, демократии, меритократии и секуляризма. К нынешней власти находится в «конструктивной оппозиции».

Впрочем, кроме засилья внешней рекламы и личности самого Таруты, похвалиться партии больше нечем: в её рядах нет именитых политиков или известных общественных активистов. Одной из главных тем, которую поднимает лидер «Основы», является мирная реинтеграция Донбасса.

По всей видимости, вот-вот возобновит политическую активность менее заметная в последнее время партия «УКРОП» Игоря Коломойского. Усиление «УКРОПа» связывают с возвращением в

Украину экс-председателя политсовета партии Геннадия Корбана. Он, как и Саакашвили, находится в сложных отношениях с президентской командой, был осуждён и приговорён к условному сроку.

Партия «УКРОП» представлена в 12 областных советах, причём в Волынской области представитель партии Игорь Палица облсовет возглавляет. Поддержка «УКРОПа» на общенациональном уровне пока не выходит за пределы 1-2%, однако в трёх «базовых» регионах – Волынской, Днепропетровской и Ивано-Франковской областях – её популярность гораздо выше.

Наиболее правдоподобным сценарием возвращения «УКРОПа» в большую политику может быть жёсткая оппозиционная линия в отношении власти: вплоть до нового публичного конфликта и возбуждения ещё одного уголовного дела против Корбана.

Успешно выступившая на выборах в ОТГ «Аграрная партия» провела свой съезд 17 декабря. На съезде стало известно, что нынешний глава центрального аппарата партии Роман Бессмертный покидает свой пост. По некоторым данным, после ухода Бессмертного партия станет ещё одним пристанищем бывших «регионалов», для которых вопрос сотрудничества с властью крайне актуален. К слову, при президенте Януковиче партия находилась под контролем близких к Партии регионов спонсоров.

«Аграрная партия» активно спекулирует на низкой осведомлённости граждан в вопросах рынка земли и пугает мифами о земельной реформе, отбирая чувствительный к этому вопросу электорат у «Батькивщины». Это делает её полезной для президентской команды. Обильное финансирование со стороны крупного агробизнеса и лояльность со стороны власти положительно влияют на результаты «аграриев».

УКРАИНСКИЕ ЭЛИТЫ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И КОНФЛИКТЫ

Татьяна Мосенцева,
кандидат философских наук

Аваков наращивает политический вес

«Президент воевал с Арсением, а надо было с Арсеном», - говорят в окружении Петра Порошенко. За три года на своей должности министр внутренних дел Арсен Аваков стал чуть ли не единственным противовесом главе государства. У главы МВД есть «свои» силовики, политические союзники и влияние.

В начале октября 2017 года экс-советник Авакова, народный депутат Антон Геращенко (фракция «Народный фронт») публично признал: конфликт между Порошенко и министром существует с президентских выборов 2014 года. Причина – в стремлении Петра Алексеевича сконцентрировать контроль над правоохранительными органами в своих руках. «Это очень опасный прецедент. Мы уже видели предыдущего президента Виктора Януковича – у него был полный контроль над силовыми структурами в стране, и вы помните, к чему это привело», - резюмировал Геращенко.

Как ни парадоксально, политический вес Авакова начал расти после того, как его однопартиец Арсений Яценюк покинул пост премьера. Весной 2016-го одним из главных условий дальнейшего пребывания «Народного фронта» в коалиции с БПП было сохранение за Аваковым должности в правительстве Владимира Гройсмана. В обновлённом Кабинете политик получил негласный статус куратора министров от «Народного фронта». Как говорят в кулуарах правительства, сегодня глава МВД может заблокировать фактически любое решение Кабмина. Впрочем, отношения Авакова с премьером скорее конструктивные.

Видимое обострение противоречий министра с Петром Порошенко произошло осенью. В конце лета, когда Михаил Саакашвили, лишённый к тому времени украинского гражданства, объявил о своих намерениях вернуться в страну, Авакову было поручено остановить экс-губернатора. Президент хотел переложить «грязную работу» на министра по нескольким причинам. Во-первых, в своё время именно Аваков, как утверждают компетентные источники, предложил Порошенко «устранить» Саакашвили бюрократическим путём – отобрав гражданство. Во-вторых, президент хорошо понимал все репутационные риски и хотел проверить лояльность министра. Аваков тест не прошел. 10 сентября Саакашвили «прорвал» государственную границу и развернул активную оппозиционную деятельность.

28 сентября «Народный фронт» перешёл в наступление и потребовал отставки начальника Генерального штаба Виктора Муженко после взрывов на складе боеприпасов в Калиновке. Генерал Муженко считается «стопроцентным» человеком президента, и его отставка могла бы изменить баланс сил в украинском руководстве.

Следующий ход был за Порошенко. 31 октября в харьковской квартире сына министра Александра Авакова прошёл обыск – по возбуждённому ещё в 2015 году делу о закупке МВД тактических рюкзаков по завышенным ценам. Аваков-младший якобы был причастен к договорённостям об этой закупке. Впрочем, после громкого обыска дело снова затихло. Полноценный конфликт президента с министром может привести к развалу коалиции и досрочным парламентским выборам, а это не выгодно ни одной из сторон.

«Политический капитал» Арсена Авакова не исчерпывается партией «Народный фронт» и её фракцией в Верховной Раде. Органами МВД с ноября 2015 года являются Национальная гвардия, Национальная полиция, Государственная служба по чрезвычайным ситуациям, Государственная погранслужба и Государственная миграционная служба. Кроме того, Аваков косвенно влияет на несколько политических проектов. Во-первых, это националистическая партия «Национальный корпус» во главе с Андреем Белецким, созданная на базе гражданского корпуса бывшего добровольческого батальона «Азов». Во-вторых, Социалистическая партия Украины, которую пытается взять под свой контроль советник главы МВД Илья Кива.

Ресурсом министра можно считать неплохие отношения с олигархом Игорем Коломойским – их последняя встреча, по просочившимся в прессу данным, состоялась в ноябре во французском Лионе. Открыто поддерживать Авакова бизнесмен не будет, однако не упустит возможности использовать противоречия министра и президента в своих интересах.

Что касается политических амбиций Авакова, в президенты он очевидно не стремится. Глава МВД является последовательным сторонником конституционной реформы, которая ограничит полномочия главы государства и, тем самым, устранил системный дуализм власти. Вероятно, сам он готов претендовать на должность вице-премьера.

Вместе с тем, пути БПП и «Народного фронта» постепенно расходятся – после съезда НФ в ноябре потерял актуальность проект объединения политических сил. «Фронтвики» демонстрируют хорошие отношения с Владимиром Гройсманом и намекают, что могут «перетянуть» его из президентской команды к себе. На кону – поддержка «Народным фронтом» единого кандидата от власти на предстоящих весной 2019-го выборах президента. Гройсман и Яценюк работают в том же электоральном поле, что и Порошенко, и могут существенно сни-

зить его поддержку. Поэтому сложная позиционная борьба и политический торг между вынужденными союзниками продолжаются.

Порошенко vs Коломойский

Возобновляется противостояние президента с Игорем Коломойским. Решение Высокого суда Лондона об аресте активов самого Коломойского и его партнёра Геннадия Боголюбова может иметь серьёзные политические последствия в Украине.

Поводом для ареста стал иск теперь уже государственного «Приват-Банка» к его бывшим владельцам на 2,5 млрд. долларов. Нарушая договорённости с властью о добровольной национализации банка, Коломойский и Боголюбов явно проигнорировали своё обязательство реструктуризировать проблемный портфель кредитов. Более того – подали против Нацбанка, Минфина и самого «Привата» свыше 400 исков и заявлений. Победа в Лондоне – первый крупный выигрыш украинских чиновников, до того они только отбивались.

Незадолго до решения Высокого суда, 24 ноября, бизнесмен встретился в Амстердаме с Юрием Луценко. Генпрокурор назвал встречу случайной, но ему мало кто поверил. Правдоподобнее выглядела версия, что Луценко по поручению президента приглашает бизнесмена вступить в некие переговоры.

Ситуация с долгами «Приват-Банка» наложилась на конфликт Луценко с министром финансов Александром Данилюком. Ещё летом Государственная фискальная служба сообщила, что министр недоплатил 700 тыс. грн. налогов со своего бизнеса. Генпрокурор тогда обратился в Кабмин с требованием уволить Данилюка.

На следующий день после вынесения Высоким судом Лондона решения Александр Данилюк написал на своей странице в Facebook, что позитивные подвижки в деле о долгах «Привата» произошли не благодаря, а вопреки действиям ГПУ. Министр намекнул на связи Луценко с Коломойским и потребовал отставки

генпрокурора. «Заявление Данилюка я рассматриваю как банальное желание избежать уголовной ответственности», – парировал Юрий Луценко. Игорь Коломойский опроверг слова министра в свойственной ему манере: «Данилюк п...дит».

Арест активов бывших владельцев «Привата» – плохой сигнал для остальных украинских олигархов. Вывод средств за границу, как оказалось, не гарантирует их защиты. В случае с Коломойским дальнейшее развитие событий зависит, в основном, от договороспособности сторон. Олигарх имеет неплохой потенциал для того, чтобы включиться в большую политическую игру. У него есть медийные ресурсы и «свои» люди в Верховной Раде.

Можно предположить, что на старте избирательной кампании бизнесмен, как обычно, сделает несколько ставок. Во-первых, попытается «дотянуть» до проходного барьера партийный проект «Возрождение», на который имеет большое влияние. С учётом ожидаемого раскола «Оппозиционного блока» шансы собрать голоса под этот проект в восточных областях возрастают.

Во-вторых, Коломойский может активизировать переговоры с «Народным фронтом» – недавно в Интернете появилась запись разговора бизнесмена с депутатом Андреем Иванчуком, близким товарищем Яценюка. Скорее всего, этим контакты не исчерпываются.

В-третьих, олигарх может спонсировать президентскую кампанию известного украинского шоумена Владимира Зеленского. Шансов на достойный результат у артиста немного. Вместе с тем, его участие в гонке приведет к профанации «серьёзных» тем кампании и, тем самым, изменит её ход.

Наконец, почти наверняка «сыграет» ставка на Михаила Саакашвили. Украинские эксперты уверены: взаимная неприязнь экс-президента Грузии и Игоря Коломойского не мешает им действовать сообща против «режима Порошенко». Известно, что кампанию Саакашвили за импичмент президента сопровождает команда политтехнолога Сергея

Гайдая, которая два года назад вела партию «УКРОП» на местные выборы (и, в частности, организовывала мэрскую кампанию Геннадия Корбана в Киеве).

Впрочем, есть вероятность, что в случае с Саакашвили власть может перехватить инициативу. Бывший губернатор Одесской области потенциально выгоден для президентского лагеря тем, что раскалывает оппозиционный электорат, отбирая голоса у рейтинговых Юлии Тимошенко и Олега Ляшко, и отчасти канализирует протестные настроения.

А вот упомянутые «УКРОП» и Геннадий Корбан могут стать «ударным отрядом» Коломойского или же начать собственную игру. Корбан вернулся в Украину после двухлетнего отсутствия, но пока избегает публичных заявлений.

Вопрос о том, захочет ли он вновь примерить на себя роль оппозиционера, остаётся открытым. Бизнесмен достаточно самостоятелен, поэтому не факт, что он станет «расшатывать систему» вместе с Коломойским.

Вариантов политической карьеры Корбана несколько. Он может вновь возглавить «УКРОП» – тем более что новое руководство партии якобы притесняет его людей. Но, возможно, решит создать собственный партийный проект с центром в Днепре, пользуясь поддержкой мэра Бориса Филатова, который в последнее время медленно сближается с президентской командой.

Третий вариант – «крестовый» поход против власти. Честный или имитационный, «договорной».

Тарута хочет вернуться на Донбасс

Политические перспективы избранного в Мариуполе народного депутата Сергея Таруты гораздо скромнее, чем у Коломойского. Примерно полгода назад бизнесмен объявил о создании собственной политической силы. В партии «Основа» Тарута не занимает руководящих постов и даже не входит в политсовет – себя он скромно называет «вдохно-

вителем». На самом деле, депутат является ещё и спонсором. Он официально перевёл на счёт партии 1,3 млн. грн. личных средств.

Сергей Тарута возглавлял Донецкую область со 2 марта по 10 октября 2014 года. При его губернаторстве было объявлено о создании ДНР, а часть региона оказалась фактически отторгнутой от Украины.

С тех пор бизнесмен-политик фактически оставался в тени. В топ-новости Тарута попал лишь однажды – в 2016-ом он стал одним из инициаторов так называемого «съезда олигархов», где предложил промышленникам создать свою партию, чтобы влиять на власть. Идея не нашла поддержки. Те, кто мог себе это позволить, предпочли договариваться с президентом напрямую. А вот самому Таруте так и не удалось найти общего языка с главой государства. Деловые интересы для Таруты на втором плане. Главная задача, которую пытается решить олигарх – возвращение контроля над Донбассом.

Весной 2017 года Сергей Тарута представил Доктрину сбалансированного развития «Украина 2030», подготовленную сотрудниками пяти вузов. В книге представлена стратегия инновационной модернизации и заявлены амбициозные цели: ежегодный экономический рост около 10%, ВВП на уровне 710-750 млрд. долл. к 2030 году, увеличение доли среднего класса до половины населения страны.

В экспертной среде доктрину назвали слишком абстрактной – в частности, в ней не учтены истории успеха других государств и слабо проработан политический механизм перезапуска экономики. Большого интереса у экспертов и оживлённой дискуссии в СМИ она не вызвала.

С конца лета началось публичное обсуждение доктрины в промышленных городах юга и востока страны. По сути, к этому и сводится сегодня деятельность партии «Основа», которая взяла на себя миссию реализовать документ. На пер-

вый план выдвинуты политические требования: существенное сокращение президентских полномочий, создание Конституционного собрания из представителей регионов для последующей реформы Основного Закона, урегулирование конфликта на Донбассе в Венском формате.

Создавая «Основу», бизнесмен ориентировался, в первую очередь, на Запад. Главная тема, которую Сергей Тарута пытается «продать» международным партнёрам – новый формат переговоров по Донбассу как альтернатива Минскому процессу. Бизнесмен хочет стать участником переговоров и в дальнейшем получить контроль над формированием переходной администрации в «отдельных районах».

С начала 2017 года Тарута встречается с представителями международных миротворческих организаций и проукраинскими общественными активистами из восточных регионов, выступает с предложениями по мирной реинтеграции Донбасса в ведущих СМИ. В марте 2018 года «Основа» планирует презентовать некий системный документ о развитии страны в условиях военного конфликта.

«Основа», по замыслу своего вдохновителя, должна стать платформой для низовых гражданских инициатив. В электоральной перспективе партия рассчитывает получить голоса умеренных консерваторов и – одновременно – креативного класса. Представители гражданского общества могут стать «адвокатами» политической силы на Западе и помочь в привлечении донорской помощи под спецпроекты.

С другой стороны, продвижение партии на «внутреннем рынке» связано с определёнными рисками. Во-первых, перехватывая тему урегулирования на Донбассе, Тарута бросает вызов лично Петру Порошенко. Во-вторых, хорошая идея привлечения партнёров к участию в формировании платформы может обернуться «всеядностью». По данным осведомлённых источников, в поисках допол-

нительного финансирования Тарута ведёт закрытые переговоры с представителями одиозных политиков из команды Виктора Януковича.

При желании дискредитировать бизнесмена не составит труда – уже сейчас в СМИ можно найти «журналистские расследования», доказывающие связь Таруты с «Семьёй» бывшего президента. Безупречной репутацией не отличается и председатель «Основы» Андрей Николаенко, который в 2013-2014 годах (до самого бегства Януковича) возглавлял Кировоградскую областную администрацию.

Несмотря на попытки работать с низовыми сообществами, партия «Основа» испытывает кадровый голод и заинтересована в финансовых вливаниях со стороны крупного бизнеса.

Фирташ остаётся в игре

В середине декабря Верховный суд Австрии приостановил решение об выдаче Дмитрия Фирташа в США и направил запрос о законности решения о его экстрадиции в Суд Европейских Сообществ, находящийся в Люксембурге. Несколько дней спустя Апелляционный суд Вены отказал в экстрадиции украинского бизнесмена в Испанию.

Тем не менее, даже в случае победы в Люксембургском суде Фирташ вряд ли вернётся в Украину. Во-первых, это опасно. Арест олигарха с неоднозначной репутацией может стать выигранным ходом как для власти, так и для антикоррупционеров. Во-вторых, влиять на политические процессы в Украине и играть в чувствительных секторах украинской экономики у него неплохо получается и из Вены.

Бизнесмен продолжает контролировать 70% обгазов и газораспределительные сети, приобретённые «за копейки» во времена Виктора Януковича. Принятый закон «О рынке газа» не помог изменить баланс в пользу государства – правительство пока не спешит разрывать сделки, имеющие признаки фиктивности.

Фирташевская компания OstChem является фактическим монополистом на рынке минеральных удобрений. Возможная остановка заводов создаст большие проблемы украинским аграриям, поэтому у олигарха остаётся пространство и для прямого шантажа, и для игр с ценообразованием.

Политические позиции группы Фирташа-Лёвочкина-Бойко пока достаточно стабильны. Сергей Лёвочкин, в прошлом один из ближайших соратников Януковича, вхож в Администрацию президента. Ситуативное партнёрство с властью обеспечивается соглашением о том, что депутаты, подконтрольные Фирташу и Лёвочкину, не будут форсировать тему досрочных выборов. Кроме того, упомянутая группа и команда Порошенко готовы сотрудничать в ходе президентской кампании. Предмет сотрудничества – вывод во второй тур лидера «Оппоблока» Юрия Бойко как кандидата, удобного для Порошенко.

Впрочем, уверенности в стабильности такого партнёрства ни у кого нет. В любой момент власть может инициировать атаки на активы Фирташа: как на промышленные предприятия, так и на телеканал «Интер».

ГОД ЗАВЕРШЁН: ИТОГИ И ОЖИДАНИЯ

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

Бюджет не «под ёлочку»

Государственный бюджет наступившего 2018 года был принят Верховной Радой во втором чтении и в целом 7 декабря. Это нарушило недобрую традицию экстренного принятия бюджета «под ёлочку» – на предновогоднем заседании, нередко – далеко за полночь. В результате Минфин получил временной ресурс для подготовки росписей для распорядителей средств, облегчилась задача и для верстающих свои бюджеты местных советов.

В процессе подготовки ко второму чтению Кабмин для удовлетворения пожеланий парламентариев изыскал дополнительные 36,6 млрд. грн. доходов за счёт пересчитанного в сторону увеличения прогноза инфляции, увеличения отчислений прибыли госпредприятий и Нацбанка Украины (НБУ), а также продажи лицензий на использование радиочастотного ресурса при внедрении связи стандарта 4G.

Трудно было ожидать существенных структурных новшеств в бюджете, составители которого находятся под мощным прессингом потребностей в расходах на обслуживание растущего госдолга, раздутую социальную сферу, оборону страны и защиту правопорядка. В целом доходы госбюджета по сравнению с планом на 2017 г. должны будут, по замыслу правительства, вырасти на 17,5%². Больше всего – на 19 млрд. грн. – увеличены расходы на обслуживание госдолга. На четверть вырастут расходы Минобороны (+17 млрд. грн.) и МВД (+14 млрд. грн.) На 10% (13 млрд. грн., включая

субвенции местным бюджетам) увеличено финансирование Минздрава, на 15% (20 млрд. грн.) – Минобразования.

Невзирая на неумолимо приближающиеся президентские и парламентские выборы 2019 года, бюджет нельзя назвать популистским. В нём предусмотрен ряд новаций, характерных для «бюджета развития».

Во-первых, в 1,5 раза (на 5 млрд. грн.) увеличено финансирование Минагрополитики: при этом прямая финансовая поддержка аграриев, которую получали преимущественно крупные агрохолдинги, уменьшена впятеро. Зато 4 млрд. грн. направлено на поддержку животноводства (в 2017 г. размер поддержки составлял 170 млн. грн.), а ещё 300 млн. грн. – на господдержку садов, виноградников и ягодников. В 2,6 раза увеличилось финансирование Госслужбы по вопросам безопасности пищевых продуктов.

Во-вторых, в 1,6 раза (на 11 млрд. грн.) увеличено финансирование Укравтодора, акцент сделан на финансировании улучшения состояния конкретных дорог общегосударственного значения. Вдобавок 11,5 млрд. грн. направлено в виде дотаций местным бюджетам на строительство и содержание местных дорог, улиц, проездов и т.п.

В-третьих, должен реально заработать Фонд энергоэффективности: его ресурс за счёт средств международных доноров увеличен в 4 раза – до 1,6 млрд. грн.

В-четвёртых, введены новые бюджетные программы: господдержки технологических инноваций в промышленности и пополнения уставного капитала

² В этом разделе используются данные правительственного проекта закона. В ходе принятия документа в целом был внесён ряд изменений, которые повлияли на

общую величину доходов и расходов и размеры отдельных статей, но не изменили тенденций. Окончательные показатели бюджета будут доступны после подписания его президентом Украины.

Государственного инновационного финансово-кредитного учреждения (всего 400 млн. грн.)

В-пятых, активизирована поддержка регионального развития. Сохранив в бюджете 5 млрд. грн. субвенций на социально-экономическое развитие отдельных территорий, которые, по сути, распределяются «вручную», Кабмин одновременно в 1,7 раза увеличил финансирование Государственного фонда регионального развития.

В целом после доработки бюджета ко второму чтению доля расходов развития, вопреки ожиданиям, увеличилась с 12,2% до 13,7% (в 2017 г. она составляла 10%).

Принятый бюджет впервые разрабатывался с учётом среднесрочной перспективы. Распорядители, подавая заявки на финансирование бюджетных программ на 2018 г., одновременно представляли своё видение потребностей в расходах в 2019-2020 гг. По замыслу, это должно способствовать последовательности и преемственности бюджетных расходов, ориентированных на развитие. На практике значимость таких расчётов станет понятна только во время нового бюджетного процесса в конце года, когда среднесрочные ожидания распорядителей столкнутся с текущими финансовыми реалиями страны.

Увеличение составляющей развития в бюджете-2018 сопровождается усилением контроля над целевой ориентацией бюджетных расходов. Парламентарии не вполне доверяют распорядителям средств в выборе приоритетов расходов, поэтому предпочитают устанавливать приоритеты априори в целевых бюджетных программах и оставлять себе возможность влиять на распределение денег в «ручном» режиме. Такой контроль может оказаться эффективным в нынешних украинских реалиях, хотя при этом он связан с коррупционными рисками.

Курсовые качели

Осень принесла возобновление нестабильности на валютном рынке Украины. Прошедший год начинался с

довольно глубокого провала курса гривны по отношению к доллару США: в середине января курс продажи наличного «зелёного» в обменных пунктах подскочил до 28,86 грн. После этого гривна начала последовательно укрепляться: период её подорожания продлился до середины августа, когда был достигнут наивысший для года показатель 25,55 грн./долл. Заметим, что укрепление национальной валюты на 13% произошло на фоне ускорения темпов инфляции, которая за 8 месяцев составила (к декабрю 2016) 8,1%. При этом подорожание гривны лишь частично могло быть объяснено снижением курса доллара по отношению к ведущим мировым валютам. Ревальвационную роль также сыграли жёсткая монетарная политика НБУ и бурный рост экспорта.

Девальвационный тренд возобновился с последнего дня лета – к середине декабря стоимость доллара уже вновь превысила отметку 28 грн. Впрочем, падение гривны в последнем квартале года прогнозировалось. В определённой мере оно связано с глобальными трендами – например, с укреплением доллара на мировых рынках. Но основные девальвационные факторы имели внутреннюю природу.

Прежде всего – это ускорившаяся инфляция. За 11 месяцев ИПЦ в Украине вырос до 12,5 % (к декабрю 2016-го). Свою роль сыграло и ухудшение сальдо внешней торговли товарами, которое за 10 месяцев года достигло 7 млрд. долл. из-за опережающего роста импорта (на 22% в текущих ценах). Девальвационный эффект оказали неблагоприятные курсовые ожидания: в середине сентября, представляя проект бюджета-2018, правительство озвучило прогноз курса на конец 2018 г.: 30 грн./долл. Росту таких ожиданий способствовало и повышение с октября размера пенсий.

В условиях хронического дефицита внешней торговли единственным фактором, противодействующим девальвации, остаётся, по существу, жёсткая монетарная политика Нацбанка. Об этом явственно свидетельствуют периоды

укрепления нацвалюты, синхронизированные с периодами повышения спроса на гривну. Двухэтапное повышение учётной ставки, которая в декабре достигла 14,5%, говорит о решимости Нацбанка не сворачивать с избранного пути, что, скорее всего, обеспечит повторение курсовой динамики 2017 года: девальвационный тренд продлится до середины января, после чего сменится периодом ревальвации.

Продолжительность такого периода и результирующие курсовые изменения до конца года будут определяться влиянием других факторов, в частности, состоянием платёжного баланса. Поскольку ожидать значительного притока иностранных инвестиций накануне выборов не приходится, неизбежное в условиях экономического роста дальнейшее ухудшение сальдо внешней торговли будет в значительной степени компенсироваться девальвацией.

«План Маршалла» и реалии Украины

Важной темой обсуждений прошедшей осени стал «План Маршалла для Украины». Именно так ещё в конце марта на XXIV съезде Европейской народной партии, прошедшем на Мальте, нарекли расширенный инвестиционный пакет, который планировали сформировать для Украины с целью поддержки проведения непопулярных реформ. Реализацией этой амбициозной задачи занялась специально сформированная украинско-литовская межпарламентская группа под руководством бывшего премьер-министра Литвы Андриуса Кубилиуса.

К осени группой было разработано и представлено видение такого пакета. Предполагалось в течение десяти лет ежегодно направлять в Украину по 5 млрд. евро для создания новых инструментов финансирования инвестиций в инфраструктурные сектора и проектов регионального развития, поддержки малого и среднего бизнеса. Авторы рассчитывали получить официальный мандат от Еврокомиссии на формирование

такого пакета и привлечь средства Внешнего инвестиционного плана, подготовленного Евросоюзом

Но вскоре стало понятно, что подобрать готовые целостные инвестиционные проекты, привлекательные для европейцев, совсем непросто. Отсутствие чётких механизмов гарантий инвесторам, обеспечения целевого использования европейских фондов, согласованного списка «обязательных» реформ, которые должны стать условием получения финансирования, сделали саму идею достаточно аморфной. Отсюда и скептическое отношение к ней со стороны еврочиновников, среди которых – еврокомиссар по вопросам расширения и политики соседства Йоханнес Хан.

Группой Кубилиуса были представлены конкретизированные механизмы, которые должны сопровождать привлечение европейских денег. В частности, предложено создать финансовый институт (агентство) развития с наблюдательным советом из представителей иностранных инвесторов и привлечением авторитетной международной управленческой компании. Условием предоставления такому Агентству финансирования было названо проведение Украиной реформ в регуляторной сфере, земельных отношениях и т.п. Предполагалось также создать Фонд восстановления, к которому должно было перейти право собственности на часть акций крупных госпредприятий. С привлечением европейских денег Фонд должен был обеспечить реконструкцию этих предприятий (подняв тем самым их стоимость), а затем провести приватизацию.

В презентации авторы проводили параллели с достигшей успеха при применении подобных механизмов Румынией, однако предложенная модель так и не произвела впечатления на целевую аудиторию. Вопреки ожиданиям, на ноябрьском саммите Восточного партнёрства в Брюсселе тема специального «плана Маршалла» для Украины не поднималась, зато странам Партнёрства был предложен доступ к тому самому европейскому Внешнему инвестицион-

ному плану. Прозвучала также инициатива создать специальный трастовый фонд для Украины, Грузии и Молдовы, средства которого будут доступны, в частности, Украине в зависимости от прогресса реформ.

Такое решение саммита эксперты оценили как провал идеи «плана Маршалла для Украины». Представляется интересным сравнить его принципы с принципами «настоящего» европейского плана Маршалла образца 1947 года. Тот предполагал взаимную выгоду: разрушенная послевоенная Европа получала продовольствие и оборудование, американские компании – доступ к европейским природным ресурсам и европейские рынки сбыта. «План Маршалла для Украины» ставит выгоду зарубежных партнёров в зависимость от эффективности их инвестиций в Украине, которая в силу неоднозначного инвестиционного имиджа страны представляется совсем не гарантированной.

Европейский план, по словам самого Дж. Маршалла, должен был «создать политические и социальные условия для существования свободных институтов». Сегодняшняя Украина гораздо больше, чем послевоенная Европа, нуждается в создании устойчивых гражданских институтов демократии. Вместе с тем, сама реализация «плана Маршалла для Украины» поставлена в зависимость от прогресса институциональных реформ. Таким образом, реформы оказываются внешними по отношению к плану, тогда как именно реализация реформ является наиболее «узким» местом украинской экономики, и именно на это, в первую очередь, должна быть направлена внешняя помощь.

Тем не менее, уровень обсуждений, на который удалось выйти «плану Маршалла для Украины», свидетельствует о переходе к новому, более прагматичному этапу заинтересованности возможных инвесторов в нереализованном экономическом потенциале Украины. Проявленный европейцами скепсис не должен вводить в заблуждение: давление на Украину со стороны междуна-

родного сообщества в вопросах проведения реформ будет возрастать. И чем больше Украина будет затягивать с реформированием – тем более прямолинейными и настойчивыми станут методы воздействия.

Прогнозы и риски 2018 года

В начале декабря Кабмин обнародовал обновлённый макроэкономический прогноз, который, собственно, и лёг в основу бюджета-2018. В прогнозе сохранены ожидания в 2018 г. 3%-го роста ВВП, которые были отражены в предыдущей его версии, зато существенно – с 7 до 9% (декабрь к декабрю) – повышен прогнозный показатель индекса потребительских цен. Тем самым правительство попыталось учесть ускорившуюся инфляцию.

Впрочем, и 9% инфляции выглядят весьма амбициозной целью, особенно на фоне озвученного прогноза девальвации – до 30 грн./долл. к концу года. Источником предполагаемой девальвации – опережающий рост импорта по сравнению с экспортом (6,3 % и 4 % соответственно, в сопоставимых ценах), при этом дефицит торгового баланса должен достичь 7,7 млрд. долл.

Прогноз роста на начавшийся год достаточно умеренный: увеличение потребительского спроса не срабатывает как драйвер роста, т.к. в условиях дефицита внутренних инвестиций ведёт к ускорению инфляции и наращиванию импорта. Ограничивает экономическую динамику также усиление фискальных изъятий для повышения социальных стандартов (прежде всего, минимальной зарплаты). Растущий экспорт приносит финансовый ресурс, но слабая финансовая система не перераспределяет его в другие сектора экономики. Инвестиции концентрируются в экспортоориентированных отраслях.

Многие международные организации прогнозируют улучшение мировой конъюнктуры в 2018 году. Это даёт основания ожидать усиления экспортного фактора экономического роста Украины. Экспортная модель экономиче-

ского роста испытана в стране неоднократно. Как показывает опыт, такая модель оптимальна именно для предвыборных периодов, т.к. позволяет достичь неплохой экономической динамики без проведения реформ, компенсировать рост импорта для удовлетворения растущего внутреннего спроса, к тому же приносит достаточный фискальный ресурс.

Вероятно, в течение года, предшествующего году выборов, будет весьма сложно (или невозможно) осуществить непопулярные реформы, которые могли бы принести устойчивость экономического роста. Речь о земельной реформе, реформе социальных льгот, ускорении процессов реальной децентрализации и т.п. Хотя бюджет-2018 сверстан с довольно умеренными социальными «аппетитами», в течение года давление социальных расходов наверняка будет возрастать. В частности, президент Пётр Порошенко уже выступил с инициативой повысить минимальную зарплату

по итогам первого квартала до 4100 грн. (с 1 января она установлена в размере 3723 грн.).

Задержка со знаковыми реформами повышает вероятность отсрочки получения очередных траншей от МВФ, но отсрочка эта не критична: обязательства по внешнему долгу в 2018 г. Украина, по мнению большинства экспертов, в состоянии обслужить самостоятельно. Тем более, используя последний опыт успешных выходов на рынки евробондов.

«Болевой точкой» макропрогнозов остаётся невозможность учёта влияния внешне- и внутривнутриполитических рисков. В частности, развития событий на востоке страны. Большинство аналитиков прогнозируют изменения после выборов президента РФ, однако расходятся во мнениях: следует ли ожидать разрядки или новой волны конфликта.

МЕДИЦИНСКАЯ РЕФОРМА ЕЩЁ НЕ ВПОЛНЕ ГОТОВА

Игорь Яковенко

Реальный старт реформы здравоохранения в Украине, видимо, снова будет отложен. Принятый в октябре парламентом Закон «О государственных финансовых гарантиях медицинского обслуживания населения» – главный закон будущей реформы – подписан президентом только в последние дни прошедшего года. Чтобы создать механизмы таких гарантий, понадобится время. Чтобы реализовать их – средства, которые необходимо заложить в бюджеты разных уровней в последующие годы. Также за несколько дней до Нового года правительство приняло ряд решений, позволяющих начинать внедрять некоторые реформенные механизмы. С учётом этих документов запуск новой системы организации здравоохранения (прежде намечавшийся на январь 2018-го), вероятно, переносится минимум на полгода.

Утверждённый механизм финансирования медицинских расходов базируется на таких принципах:

- отказ от традиционного распределения бюджетных средств путём выделения субвенций регионам пропорционально численности населения (количеству потенциальных пациентов);
- переход на оплату страхового случая вместо содержания медицинских учреждений
- создание специализированного органа государственной власти, который будет рассчитываться с медицинскими учреждениями за предоставленные услуги;
- сокращение обязательств государства по финансированию почти всех видов медицинских услуг в государственных и коммунальных учреждениях, кроме первичной, экстренной, детской и паллиативной помощи;
- финансирование первичного звена медицинской помощи нормативным методом, (семейный врач получает средства

пропорционально числу граждан, подписавших с ним договор, – норматив средств, выделяемых на одного жителя, един для всей страны, сегодня он составляет примерно 130 долларов США).

В целом механизм представляется достаточно продуманным, он имеет аналоги в системах здравоохранения Канады, Японии, ряда европейских стран. Однако эффективно работать он сможет только при наличии финансовых ресурсов для покрытия расходов на диагностику, лечение и реабилитацию пациентов. Бюджетные средства, которые выделяются на медицину сегодня, по оценкам специалистов, едва покрывают половину всех необходимых расходов.

Ни для кого не секрет, что другую половину доплачивают из своих карманов пациенты: через благотворительные фонды при больницах или просто в конвертах врачам. Чтобы легализовать эти расходы, Минздрав предлагал перевести некоторые медуслуги в разряд частично оплачиваемых государством (так называемая система сооплаты, когда часть стоимости официально компенсируют пациенты). Такая система финансирования широко распространена во многих странах, в частности во Франции, Японии, Финляндии и т.д. Проблема в том, что большинство украинцев намного беднее граждан упомянутых стран, и вряд ли «потянут» необходимые расходы. Кроме того, применение сооплаты прямо противоречит Статье 49 украинской Конституции, которая гарантирует бесплатную помощь в государственных и коммунальных медучреждениях.

Поэтому в процессе доработки законопроекта перед вторым, окончательным, чтением во главе угла был поставлен не принцип сооплаты, а программа медицинских гарантий, которую парламент должен принимать ежегодно

и куда должно входить всё медицинское обслуживание, которое будет осуществляться за счёт государства. Впрочем, внятного ответа, за чей счёт покрывать расходы на медицинские услуги, не вошедшие в программу, это решение не дало. Закон отсылает к традиционным источникам: местным бюджетам и добровольному медицинскому страхованию. Однако сегодня эти источники не обеспечивают покрытия дефицита финансирования, и нет оснований утверждать, что в ближайшее время картина изменится.

Становится очевидным, что без введения обязательного медицинского страхования (ОМС) реальной реформы в этой сфере не произойдёт. Разговор об ОМС, разумеется, заходит не впервые. До сих пор камнем преткновения оказывался вопрос, кто должен страховать и аккумулировать страховые средства (сейчас они составят не меньше 2 млрд. долларов в год). В принципе, существуют три основных варианта:

- коммерческие страховые компании или подобные структуры (например, медицинские кассы) – модель реализована в Голландии, Чехии, Германии;
- субъекты хозяйственной деятельности в собственности или под контролем государства (США, Израиль, Молдова);
- институции нерыночного характера – как правило, социальные фонды (Польша, Эстония, Франция).

Все три варианта, на взгляд экспертов со стороны, показали себя достаточно успешно, хотя традиционно подвергаются критике со стороны медиков и пациентов в тех странах, где они реализованы. В украинской экспертной среде звучат аргументы в пользу каждого из вариантов. Усложняет ситуацию создание нового органа власти, который должен управлять бюджетными потоками в этой сфере. При введении ОМС страховщики автоматически станут конкурентами этого органа в управлении финансовыми потоками. Даже значительная часть бюджетных средств неизбежно перераспределится в пользу страховых механизмов, например, те средства, которые должны обеспечить медобслуживание

пенсионеров, детей, бюджетников и др. Кроме того, страховщик априори лучше и оперативнее справится с оплатой предоставленных услуг, нежели бюрократическая инстанция. Масштабы деятельности нового органа будут заметно сужены из-за присутствия на рынке страховщиков. Поэтому введение ОМС встречает заметное сопротивление бюрократии, желающей контролировать денежные потоки. Возможно, именно этим сопротивлением следует объяснять тот факт, что предложения по ОМС в текст Закона пока не попали.

«Запуск в работу» нового органа власти вообще вызывает сегодня массу вопросов. Не разработаны нормативные документы по администрированию запросов от медицинских учреждений на выплаты за предоставленные услуги. Объём таких запросов в масштабах страны прогнозируется колоссальный, что затруднит контроль и создаст риск злоупотреблений.

Только в конце прошлого года была утверждена методика установления стоимости услуг (тарификации). Выбранные в качестве референтных медицинские учреждения будут подсчитывать свои расходы (и, соответственно, стоимость) по видам услуг, а затем эта информация будет обобщена Минздравом для принятия единых расценок по всем услугам, попавшим в программу медицинских гарантий. Таким образом, планируется внедрить специфический механизм DRG – диагностически связанных групп – когда каждый случай лечения тарифицируется с учётом среднестатистических затрат на подобный случай по конкретному диагнозу. Чтобы выйти на единые «прейскуранты», также понадобится минимум полгода.

Тарификация напрямую связана с утверждением протоколов лечения в разрезе типовых симптомов и синдромов, так как именно протокол представляет собой своеобразную технологическую карту, по которой должен производиться обшчёт стоимости всех компонентов лечебного процесса. Предлагалось принять в качестве необходимого условия ре-

формы применения европейских протоколов доказуемой медицины, т.е. когда методика лечения прошла проверку эффективности и безопасности в клинических исследованиях. Пациентам назначались бы только те препараты, которые вошли в такие протоколы. На них бы и базировались ценовые расчёты. Почему-то такая норма в итоге «выпала» из текста Закона, что усложнит оптимизацию затрат.

Не до конца проработана нормативная база и по первичному звену медицинской помощи. Не до конца понятно, кто будет фондодержателем бюджетных средств на «первичке». Придётся ли семейному врачу, получающему нормативное финансирование, самому рассчитывать с амбулаториями, медсёстрами, санитарками, руководством либо будут установлены нормативы распределения средств на различные виды расходов в пределах поликлиники или амбулатории?

Большое влияние на реформирование здравоохранения оказывает децентрализация, в ходе которой многие полномочия областей и районов передаются на уровень громад (территориальных общин). Фактически это означает коренную ломку созданной в 1930-ые годы централизованной модели управления медициной, когда полномочия по распределению финансов, закупкам, кадровому обеспечению и многим другим направлениям сосредоточивались в областных и районных управлениях здравоохранения. Принятые за последние три года законы дали возможность громадам получать относительно большие доходы, позволяющие финансировать, в том числе, и некоторые виды медицинской помощи. Однако передача полномочий пока не завершена. Действующая нормативная база всё ещё оставляет значительную часть распорядительных функций за районами, а для окончательного формирования новой модели управления медициной на низовом уровне потребуется не меньше года.

Первичная помощь фактически осуществляется сейчас районной поликлиникой, переименованной в Центр

первичной медико-санитарной помощи. Предстоит создать практически с нуля систему предоставления «первички» на уровне громады, когда участие районной поликлиники будет сведено до минимума. А это собственная сеть терапевтов и педиатров, услуги гинекологов, лабораторная база, механизм принятия решений о направлении в стационар, в санаторий и т.д. Необходимо наладить на уровне громады и ряд базовых услуг второго уровня, в частности, несложные хирургические вмешательства. Когда-то земский фельдшер справлялся с этим без уездной больницы. Также можно обойтись без поездок в райцентр для проведения поддерживающей терапии в условиях дневного стационара, организовать наблюдение и врачебную поддержку плановых хронических больных, обеспечить социально-медицинское обслуживание паллиативных пациентов, создать базовую стоматологическую помощь. Всё это предполагает комплексные административные решения, которые пока только апробируются.

Вместе с базовым законом реформы президент также подписал закон о повышении доступности и качества медицинского обслуживания в сельской местности. Этот документ имеет скорее рамочный характер и даёт ряд заданий по улучшению материально-технического обеспечения медицинских пунктов в сёлах, включая запуск там телемедицины.

Как будто в унисон с децентрализацией в здравоохранении начался процесс автономизации: в ноябре вступил в силу новый порядок, предполагающий, что большинство медицинских учреждений должны стать коммунальными (муниципальными) предприятиями. Сегодня больницы и поликлиники работают в статусе бюджетных учреждений. Все важные решения от закупок до кадров принимает вышестоящее управленческое звено на уровне районов и областей.

Коммунальное же предприятие получает на порядок больше свободы по распоряжению ресурсами, но также и на порядок больше ответственности.

Функционирование в качестве полноценного хозяйствующего субъекта предполагает самофинансирование и требует создания соответствующей инфраструктуры: бухгалтерии, хозяйственных служб, планово-финансовых подразделений и т.п. На уровне небольших сельских громад полноценно реализовать статус коммунального предприятия особенно сложно. Накладные расходы могут полностью «съесть» достаточно ограниченное финансирование. Расширение финансовой самостоятельности ставит медицинские учреждения в зависимость от того, сколько им заплатят за услуги. Но, как отмечалось выше, новый орган для распределения бюджетных средств ещё не создан, ресурс ОМС пока остаётся только в перспективе, а материальное состояние граждан не даёт оптимизма насчёт оплаты из собственных средств. Отрыв от гарантированного, хоть и недостаточного, бюджетного финансирования может поставить вновь созданные предприятия на грань неплатёжеспособности, а то и банкротства.

Если на низовом уровне организационные преобразования связаны с предоставлением медицинской помощи на территории громад, то на уровнях выше главным элементом начавшейся реформы принято считать работу по созданию госпитальных округов. Такая идея возникла в Украине ещё в конце 1990-ых. Смысл её в том, чтобы создать комплексы, охватывающие территорию проживания в среднем 200 тыс. человек, где можно было бы локализовать всю медицинскую помощь, кроме лечения самых сложных заболеваний, требующих уникального вмешательства ведущих медицинских светил. В состав округа включаются больницы интенсивного обслуживания, где производится как экстренное, так и плановое хирургическое вмешательство, а также интенсивное лечение. Также в округе должны быть в чётко рассчитанной пропорции больницы планового лечения, родильные дома, узкопрофильные диспансеры, заведения реабилитационного профиля, хоспис.

Специализация медицинских заведений вторичного и третичного уровня в

рамках создаваемых округов наряду с переходом полномочий по первичному медицинскому обслуживанию на уровень громад должна сформировать новую организационную модель для украинской медицины. На место типовых многопрофильных заведений районного уровня и заведений, предоставляющих более квалифицированную помощь на уровне областном, должны прийти специализированные учреждения в масштабах округов (3-4 нынешних административных района) и приближенные к жителям амбулатории первичной помощи в громадах.

Существует множество аргументов в пользу эффективности новой системы. Это концентрация специалистов, постоянная практика в лечении профильных нозологий, возможность аккумуляции новейших достижений в производстве медицинского оборудования, перманентный тренинг для специалистов, возможность внедрения новых методик и европейских протоколов и т.д. С такой организационной моделью прекрасно совмещается и новая финансовая модель, когда средства выделяются в зависимости от объёма оказанной помощи, а не просто на поддержание существования медицинского учреждения. В пределах ограниченной территории помощь по каждому профилю будут предоставлять 1-2 больницы, а не множество районных и городских, как сейчас. Финансовые потоки концентрируются, у пациентов появится возможность оценивать качество и полноту услуг.

Однако вряд ли мы сможем воочию наблюдать все эти позитивные эффекты уже в наступившем году. Существование прежней районной и областной инфраструктуры параллельно с вновь создаваемой, мягко говоря, не будет способствовать скорейшим изменениям. Реальные рычаги управления пока что сохраняются за районами, и вряд ли районные власти легко согласятся на перепрофилирование своей больницы, например, в хоспис. На стороне чиновников поначалу окажутся и жители района, которым теперь придётся ехать, ска-

жем, в соседний райцентр даже на простую операцию. Изменение профиля и специализации медучреждений – это во многих случаях также перемещение врачей, изменение их места жительства со всеми сопутствующими атрибутами: школы, детские сады, квартиры, трудоустройство супругов и пр. Поэтому сегодня можно говорить лишь о начале процесса, путь которого к новому качеству медицинского обслуживания займёт не один год.

Пока старт реформы явно задерживается. Принятый бюджет на 2018 год предполагает продление на полгода действующего порядка финансирования первичного звена медицинской помощи. Проект закона об ОМС подготовлен, но пока не включён в повестку дня Верховной Рады. Как уже говорилось, не

создан специальный орган, призванный распределять по новой схеме бюджетное финансирование, не решён вопрос о тарификации медицинских услуг.

На этом фоне задержка с реализацией медицинской реформы может оказаться более правильным выбором, чем её поспешный запуск до решения обозначенных вопросов. Ведь любой неверный шаг способен привести к серьёзным негативным последствиям вплоть до полной дискредитации самой идеи реформы. Полгода отсрочки представляются минимально необходимым временем для доработки концепции и нормативной базы.

Децентрализация

В ходе реформы местного самоуправления в Украине продолжается добровольное объединение небольших населённых пунктов в так называемые объединённые территориальные громады (ОТГ). Такие образования получают полномочия районов, а трансферты из госбюджета направляются им напрямую, минуя бюджеты промежуточных уровней. Значительная часть собираемых в ОТГ налогов также остаётся в бюджетах громад. Кроме того, правительство предоставляет объединившимся громадам субвенции на модернизацию инфраструктуры (в первую очередь, местных дорог).

Всего, по состоянию на ноябрь 2017 года, в Украине создано 665 объединённых территориальных громад. Они занимают около 40% территории страны, где проживают 5,7 млн. жителей или 13,4% от общего числа населения. Количество и территория объединённых громад сильно варьируют от региона к региону. Например, в Хмельницкой, Волынской, Запорожской, Днепропетровской областях новые громады заняли уже половину территории регионов. А вот в Киевской, Кировоградской, Закарпатской областях – пока что менее 10% общей площади.

Президент и правительство считают децентрализацию одним из наиболее важных направлений реформ в стране. Премьер-министр Владимир Гройсман в декабре анонсировал, что децентрализация станет одним из приоритетов 2018 года. Это означает, что объединённые территориальные громады получат ещё больше средств на инфраструктурные и другие местные проекты. По словам премьера, в наступившем

году в ОТГ будут построены около двух тысяч новых объектов: школы, детские сады, спортивные сооружения. В бюджете-2018 запланировано финансирование Государственного фонда регионального развития на сумму 6 млрд. грн. (\$215 млн.), прямая поддержка инфраструктурных проектов объединённых громад составит около 1,9 млрд. грн. (\$68 млн.)

Материальное стимулирование объединения громад находится на довольно высоком уровне. В ближайшие примерно два года (точный срок пока не определён) объединение будет проходить исключительно добровольно, хотя и в соответствии с перспективным планом, утверждённым для каждого региона соответствующим областным советом. А вот завершиться объединительный процесс может принудительным слиянием громад, которые к тому времени не укрупнятся добровольно и при этом не будут финансово самодостаточными.

Выборы в ОТГ

Наиболее масштабные с самого начала процесса децентрализации выборы в ОТГ состоялись 29 октября 2017 года³. Выборы прошли в 25 городах, 61 посёлке и в 115 селах. Всего предстояло выбрать 4 тысячи 506 депутатов советов объединённых территориальных громад практически во всех регионах страны. Право проголосовать получили 1,33 млн. человек или 4% всех избирателей Украины. Согласно официальным данным Центральной избирательной комиссии, 48% из них воспользовались этим правом.

Наибольшее количество мест в советах объединённых громад получили самовыдвиженцы – 1224 или 27,47% от общего числа мандатов. Подавляющее

³ Прошедшие выборы и их результаты упоминаются также в статье «Партийная жизнь в Украине», вошедшей в данный выпуск сборника – Прим. ред.

большинство из них, почти 89%, не являются членами каких-либо политических партий.

Результаты десяти самых успешных на прошедших выборах партий приведены в **таблице 1** (см. ниже).

На прямых (всенародных) выборах глав местных советов самовыдвиженцы добились абсолютного превосходства над представителями партий (**таблица 2**).

По итогам выборов в ОТГ можно сделать ряд выводов.

- Поддержка кандидатов политическими партиями не является определяющей для украинских избирателей.

- Сами партии испытывают острый дефицит кадров. Следует отметить, что даже среди получивших мандаты партийных выдвиженцев 62% – беспартийные. Как правило, это влиятельные в своих средах люди, заключившие ситуативный союз с местными партийными лидерами. В любой момент они могут покинуть свои политические команды. Указания политического центра для них, скорее, рекомендации, чем руководство к действию.

- Партии «Батькивщина» и «Блок Петра Порошенко «Солидарность» по-прежнему лидируют с заметным отрывом от других партий. «Батькивщина» удерживает позиции за счёт харизмы Юлии Тимошенко, развитой региональной и местной структуры, активной работы со своими сторонниками, радикальной оппозиционной риторики, часто переходящей в популизм. БПП делает ставку на консервативную часть электората, традиционно ориентированную на власть, а также на административный ресурс.

- В ходе местных избирательных кампаний партии второго-третьего эшелона при условии чёткой организации и внятного позиционирования могут добиться неплохих результатов. Это можно видеть на примерах Аграрной партии Украины и «Украинского объединения патриотов – УКРОП». Согласно всеукраинским опросам, их рейтинг не превы-

шает 2%, но на выборах в ОТГ и «Аграрии», и УКРОП вошли в топ-5 политических партий.

- В стране практически отсутствуют сильные региональные партии (хотя законодательство не запрещает их функционирования – ред.) – с мощной поддержкой избирателей и представительством в местных советах. Значительное число мандатов получили лишь две региональные партии: «За конкретные дела» (Хмельницкая область) – 51 мандат и объединение «Черкащане» (Черкасская область) – 33 мандата.

Общественные настроения

Согласно данным большого опроса, который в ноябре 2017 года провели четыре ведущие социологические службы Украины, больше всего граждан страны волнует война на востоке Украины (51,3% респондентов) и социально-экономические проблемы: рост цен (37%), низкий уровень зарплат или пенсий (36%), безработица (27,1%), высокие коммунальные тарифы (26,9%). По-прежнему подавляющее большинство украинцев, независимо от региона проживания, считают, что ситуация в стране остаётся напряженной (68% респондентов) и даже взрывоопасной (21,9% опрошенных).

Но если социально-экономические проблемы объединяют жителей всей страны, то некоторые вопросы внутренней и внешней политики, наоборот, разделяют. На традиционный вопрос о поддержке стремления Украины к членству в Европейском союзе положительно отвечают 56,2% украинцев. Однако уровень поддержки разительно отличается в зависимости от региона. Например, в Донецкой области (на территории, контролируемой Киевом) курс на вступление в ЕС одобряют 24,4% респондентов, в Одесской области – 34,4%, в Харьковской области – 36,3%. В то же время на Западе Украины – совсем иная картина: во Львовской области – 83,9%, в Ивано-Франковской – 84,8%, в Тернопольской – 89,6%. «Мировоззренческие» расхождения между жителями различных частей

страны, как можно видеть, пока не сглаживаются.

Региональные элиты

В ноябре произошло важное событие, которое может стать толчком для массовых кадровых ротаций в губернаторском корпусе в наступившем году.

Верховная Рада приняла закон, который отменил обязательный конкурсный отбор для кандидатов на должности губернаторов и руководителей центральных органов исполнительной власти. Президент вернул себе право единолично назначать глав регионов. Оппозиционные депутаты и нейтральные политологи называют единственную цель отмены конкурсов: дать возможность президенту назначить лояльных глав администраций, а затем провести выборы с использованием административного ресурса.

Впрочем, негодными порой оказываются не только назначенные губернаторы, но и избранные мэры. В октябре городской совет Николаева досрочно прекратил полномочия главы областного центра Александра Сенкевича. В результате тайного голосования за «импичмент» мэра проголосовали 42 из 54 депутатов.

В 2015 году неожиданная победа во втором туре выборов молодого (1982 г.р.) бизнесмена Сенкевича, выдвинутого «Самопомощью», над кандидатом «Оппозиционного блока» Игорем Дятловым вызвала бурю энтузиазма у сторонников европейского выбора Украины. Мол, Николаев, считавшийся оплотом консерваторов, наконец «перекрасился» и вот-вот станет флагманом реформ. Однако политическая неопытность городского главы и ряд грубых имиджевых просчётов не позволили ему взять контроль над горсоветом и набрать соответствующий статусу политический вес в местной элите.

В результате, по мнению местных наблюдателей, в Николаеве восторжествовала реакция. В данный момент в горсовете сложилось устойчивое большинство в составе БПП, «Оппозиционного блока» и партии «Наш край», объединившихся против Сенкевича. Депутаты без

обсуждения назначили новых вице-мэров, а также персональный состав исполнительного комитета городского совета. В таком же формате – согласованно и без лишних дискуссий – рассматриваются финансовые и земельные вопросы.

«Уволенный» мэр обратился в суд, требуя отменить решение о прекращении полномочий как незаконное. Первое заседание состоялось лишь 26 декабря, причём судья Александр Чулуп охотно удовлетворил ходатайство о своём отводе, с которым обратились обе стороны. Дата следующего заседания и фамилия нового судьи пока неизвестны.

Александр Сенкевич настаивает также на досрочных выборах горсовета, утверждая, что нынешний состав представительного органа не релевантен настроением николаевцев, а он сам и партия «Самопомощь» имеют в городе высокий рейтинг. Если это даже и так, законных оснований добиться досрочных выборов пока не просматривается. А побеждённый старыми элитами Сенкевич превращается в местного оппозиционера.

Финансы

Ожидается, что доходы местных бюджетов по итогам 2017 года составят около 170 млрд. грн. (\$6 млрд.) Это на 25 млрд. грн. (\$0,9 млрд.) больше, чем годом ранее. В целом за три года наблюдается почти трёхкратный рост доходов в долларовом эквиваленте.

Главные причины стремительного роста – это финансовая децентрализация, а также изменения в налоговой политике. Согласно официальным данным, расходы бюджета развития на одного человека за год увеличились на 50%. Во всех регионах Украины в 2017 году заметно выросло количество отремонтированных дорог и других объектов инфраструктуры.

Отвечая на вопрос социологов, какие наиболее позитивные изменения произошли в регионе за прошедший год, 44,9% респондентов отметили ремонт до-

рог. На втором месте – повышение пенсий (27,3%), на третьем – благоустройство и озеленение города или села (26,6%).

Экономический рост в стране пока представляется недостаточным для поддержания столь высоких темпов инфраструктурных изменений, однако наступивший год – последний перед президентскими и парламентскими выборами, поэтому исполнительная власть будет искать любые возможности для финансирования инфраструктурных проектов.

Выводы и прогнозы

Украина входит в новый избирательный цикл. Именно логика избирательной кампании будет определять большинство решений центральной власти. С высокой вероятностью, нас ожидают масштабные кадровые ротации почти во всех регионах. Президент Пётр Порошенко попытается аккумулировать весь административный ресурс в своих руках. Для этого ему нужно будет избавиться от нелояльных и малоэффективных руководителей местных администраций. Плацдарм готов – парламент принял закон, который вернул президенту право практически единолично, без проведения конкурса, назначать новых руководителей областей и районов.

Ещё одно важное направление для власти – увеличение финансирования региональных инфраструктурных

проектов. На строительство и ремонт дорог в 2018 году будет выделено в два раза больше средств, чем в 2017-ом – 46,7 млрд. грн. (\$1,7 млрд.)

Дополнительно к их собственным доходам государство предоставит местным бюджетам 5 млрд. грн. (\$180 млн.) так называемых субвенций на социально-экономическое развитие территорий, 1,9 млрд. грн. (\$68 млн.) на формирование инфраструктуры объединённых территориальных громад и ещё 6 млрд. грн. (\$215 млн.) – в Государственный фонд регионального развития. Это беспрецедентный для Украины уровень поддержки местных бюджетов! Такого не было за всю историю независимости. Другой вопрос, как используют эти деньги местные власти?

Результаты выборов в ОТГ и социологические опросы свидетельствуют о росте оппозиционных настроений и высоком уровне недоверия к власти.

Более 50% избирателей либо не хотят идти на выборы, либо не знают, кому отдать свой голос. Уровень поддержки ведущих политических партий упирается в 10%-ый «потолок» практически в любом регионе Украины. Центр не может быть уверен, что контролирует ситуацию на местах, поэтому вынужден будет делиться властью с местными советами и строить новую региональную политику с оглядкой на местные элиты.

Таблица 1

№	Партия /самовыдвижение	Количество депутатов	% от общего количества мест
1.	Самовыдвижение	1 221	27,47%
2.	«Батькивщина»	911	20,45%
3.	«Блок Петра Порошенко «Солидарность»	667	14,97%
4.	Аграрная партия Украины	391	8,78%
5.	«Украинское объединение патриотов – УКРОП»	277	6,22%
6.	«Наш край»	162	3,64%
7.	Радикальная партия Олега Ляшко	154	3,46%
8.	Объединение «Самопомощь»	125	2,81%
9.	Всеукраинское объединение «Свобода»	99	2,22%
10.	Оппозиционный блок	83	1,86%
11.	«Возрождение»	57	1,28%

Таблица 2

№	Партия /самовыдвижение	Количество глав местных советов	% от общего количества
1.	Самовыдвижение	116	57,71%
2.	«Блок Петра Порошенко «Солидарность»	58	28,86%
3.	«Батькивщина»	13	6,47%
4.	«Наш край»	5	2,49%
5.	Аграрная партия Украины	3	1,49%
6.	«За конкретные дела»	3	1,49%