



МЦПИ

Международный
Центр
Перспективных
Исследований

01001, Украина, г. Киев, ул. Бориса Гринченка, 4, офис 3.
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Inside Ukraine

27 ноября 2014 года
№39



Содержание

Государственные решения	1
Политическая коррупция не позволяет наказать организаторов преступлений на Майдане	1
Самопровозглашенные республики активно легализируются	2
Экономическая ситуация	4
Экономическая ситуация в январе-октябре 2014 года	4
Перспективы украинско-норвежского сотрудничества в энергетическом секторе ...	5
Политическая конкуренция	7
Шаткая коалиция демократов	7
Государственные секретари как возможный инструмент президентского контроля над министрами	8

Государственные решения

Прошел год с начала Евромайдана, однако исполнителей преступных приказов и заказчиков не привлекли к ответственности. Слабая координация между следственными органами Генеральной прокуратуры, СБУ, МВД, а также политизированность процесса ставит под сомнение установление справедливости и обеспечение неотвратимости наказания преступников. Между тем, 24 ноября в Харькове было принято первое решение суда, которым было обжаловано действие Закона Украины «Об очистке власти». Уволенный работник прокуратуры был восстановлен в прокурорской

должности, чем создан правовой прецедент.

Пока украинская сторона критикует формат переговоров, а правительство само устраняется от урегулирования ситуации на Донбассе, квази-республики «ДНР/ЛНР» продолжают легализировать свои институты. Кремль убеждает международное сообщество, что война на Востоке — это исключительно конфликт между Киевом и Донецком. Официальный Киев демонстрирует отсутствие понятного переговорного пакета, а следовательно, видения стратегии и тактики урегулирования конфликта.

Политическая коррупция не позволяет наказать организаторов преступлений на Майдане



После падения режима Виктора Януковича переходная власть не стала проводить структурные реформы, прежде всего в сфере юстиции и правоохранительных органах. Поэтому расследование преступлений на Майдане вели те правоохранители, которые лично были причастны к репрессиям против участников акции протеста. Следственные действия блокировались на политическом уровне, поскольку еще в феврале общество знало, кто из милиционеров и высокопоставленных чиновников имеет прямое отношение к преступлениям. Отсутствие политической воли и наличие коррупционной составляющей в процессе расследования

ставит под сомнение возможность привлечь к ответственности настоящих заказчиков и исполнителей. Цена невыполнения реформ для Украины является высокой и теперь угрожает государственности. Коррупционность чиновников и представителей правоохранительных органов стала причиной разгула сепаратизма в Крыму и на Донбассе.

Процесс люстрации постепенно дискредитируется в глазах общественности и между-

Ни один из исполнителей преступных приказов не привлечен к ответственности

народного сообщества. Закон Украины «Об очистке власти» является несогласованным с другими юридическими актами и порождает ряд правовых коллизий. Законодатель и общественные активисты не учли особенности украинского законодательства, а также рекомендации экспертов относительно возможностей обжалования люстрированными лицами решений об увольнении в судах.

Закон Украины «Об очистке власти» является несогласованным с другими юридическими актами и порождает ряд правовых коллизий

Как пример, 24 ноября в Харькове было принято первое решение суда, которым в должности начальника отдела кадров Харьковской областной прокуратуры восстановлен Владимир Суходубов. Чиновник был уволен

с занимаемой должности 23 октября, однако ровно через месяц фемида восстановила главного кадровика области в звании и должности. Суд огласил лишь результативную часть решения, без правового обоснования, однако такой приговор уже стал прецедентом. По схожей процедуре пытается восстановиться на своей должности главный прокурор Сумской области Владимир Петров, который был уволен приказом ГПУ от 23 октября 2014 года.

Процесс люстрации был заведомо обреченным, поскольку судебная ветвь власти не реформируется и остается последним форпостом защиты коррупции. Поэтому первоочередной задачей парламента должна стать люстрация государственных институтов и законодательства.

Украинским судам необходимо реформирование и обновление судейского корпуса

Самопровозглашенные республики активно легализируются

Самоустранение Киева от решения проблем на Донбассе развязывает руки сепаратистам, которые при поддержке Кремля формируют милитаризованную зону с квази-государственными институтами.

Несмотря на заявления украинского правительства о непризнании легализации ДНР и ЛНР, самопровозглашенные республики возобновляют работу государственных органов, учреждений здравоохранения, образования и пытаются организовать работу налоговых структур.

Самоустранение Киева от решения конфликта на Донбассе подталкивает сепаратистов к легализации квази-государственных формирований

В ближайшее время в «ДНР/ЛНР» начнут работу законодательные органы — народные парламенты, в которых будет работать по 100 депутатов.

До 15 декабря 2014 года сепаратисты планируют закончить на подконтрольных территориях перерегистрацию бюджетного имущества,

социальных и коммунальных заведений. Отсутствие на личных потоков и финансовая блокада со стороны Киева подталкивают сепаратистов к введению собственной денежной единицы. В сети Интернет уже появились образцы банкнот Народного банка квази-республик.

Самопровозглашенный глава ДНР Александр Захарченко сообщил, что в начале 2015 года должна быть принята Конституция и проведены выборы в органы местного самоуправления. ДНР пытается восстановить банковскую систему, где функции центрального банка будет выполнять Народный банк. В городе Свердловске, подконтрольном ЛНР, начала работу налоговая служба, которая, угрожая штрафными санкциями, осуществляет платную перерегистрацию юридических лиц и предпринимателей.

Это первые совместные шаги Кремля и боевиков, призванные легализовать сепаратистские образования. На оккупированных территориях также наблюдается накопление российской военной техники и живой силы, что свидетельствует о подготовке противника к наступлению или о цементировании обороны.

В ответ на действия «ДНР/ЛНР» украинская сторона начала строительство трех уровневой линии обороны.

Конфликт на Донбассе развивается по Приднестровскому сценарию. Помимо формирования единой административной вертикали, с целью координации формируется единый командный центр боевиков и российской армии. Непризнанные республики «ДНР/ЛНР» с населением около 4 миллионов жителей рискуют превратиться в зону гуманитарной и экономической катастрофы.

По всей линии фронта наблюдается стабилизация и выравнивание кордонов

Украина должна решать этот конфликт на трех уровнях: геополитическом «США — Россия», двустороннем «Россия — Украина» и собственно внутренне-украинском. Если первые уровни находятся в компетенции дипломатов и Президента Петра Порошенко, то третий уровень урегулирования конфликта зависит от слаженной работы правительства и Верховной Рады Украины.

Новоизбранный парламент должен создать такое законодательное поле, которое уменьшит социальное напряжение в регионах, проведет реформы и минимизирует уровень коррупции.

Экономическая ситуация

Война на Донбассе и отсутствие необходимых экономических реформ с каждым месяцем ухудшают экономическую ситуацию в Украине. МВФ прогнозирует уровень падения экономики по итогам года на 6,5%, ЕБРР — на 9%, однако Всемирный банк на прошлой неделе пересмотрел свои оценки в сторону улучшения — в среднем падение за 3 квартал составило 3,6%. А к концу года ожидают менее 8%.

Украина заинтересована не только в увеличении поставок норвежского газа, но и в развитии технического сотрудничества и реализации инвестиционных проектов. Украинско-норвежское сотрудничество выходит за пределы газового партнерства, добавляя к «портфелю» совместных проектов сотрудничество в атомной энергетике.

Экономическая ситуация в январе-октябре 2014 года



Премьер-министр Арсений Яценюк заявил, что падение ВВП в этом году может составить 7%, НБУ прогнозирует падение на 7,5%. То есть прослеживается общий тренд по падению ВВП до конца года от 6,5% до 9%.

Общий прогноз по падению ВВП до конца года — от 6,5% до 9%.

Падение промышленности замедлилось до 16,3% по сравнению с прошлогодним периодом (16,6% в сентябре) благодаря уменьшению темпов падения в добывающей отрасли. По итогам января-октября 2014 года индекс промышленной продукции составил 90,6%. На замедление темпов падения промышленности повлияло улучшение ситуации в добыче металлических руд: снижение производства сократилось до

7,4% в октябре с 17,3% в сентябре. Также сократилось падение в металлургической отрасли до 21,1% в октябре с 28,3% в сентябре. В то же время в добыче угля продолжалось значительное падение из-за остановки большей части шахт Донбасса — в октябре оно составило 60,5%.

Падение в перерабатывающей промышленности незначительно ускорилось — до 12,4% в октябре с 11% в сентябре по сравнению с аналогичными периодами прошлого года. Сохраняются высокие темпы снижения в производстве кокса и продуктов нефтепереработки (замедление падения до 42,7% с 52%) и машиностроения (ускорение до 26,1% с 22,8%). При этом основное падение сконцентрировано в областях в зоне АТО — в Луганской области индекс промышленного производства снизился в октябре

на 80%, в Донецкой области — на 55,2%.

Традиционно январь-октябрь характеризуется замедлением производства в сельском хозяйстве — в этом году производство выросло на 7,5%, что является ожидаемым замедлением против января-сентября (16%). Однако напомним, что именно успехи в сельском хозяйстве в последние месяцы привели к пересмотру прогноза ВВП рядом экспертных организаций в лучшую сторону. Достаточно критичной является ситуация, касающаяся индекса потребительских цен и девальвации гривны. Индекс потребительских цен с начала года вырос на 19%, до конца года Нацбанком прогнозируется на уровне 25%.

По прогнозам НБУ потребительская инфляция по итогам года может достичь 25%

Не лучше ситуация с девальвацией гривны — с начала года она составила более 80% в результате проведения непопулярных, но необходимых реформ и нарушения равновесия на валютном рынке Украины в результате накопленных в предыдущие годы внешних дисбалансов, а также с учетом ухудшения ожиданий на фоне социально-политических и военных событий в Украине.

До конца года ситуация с девальвацией гривны, а также с размером золотовалютных резервов может ухудшиться. Причиной является необходимость рассчитаться с российскими долгами и рост нагрузки на бюджет. В первую очередь речь идет о необходимости уплатить 1,6 млрд. долл. долга из 3,1 млрд. долл. (1,5 млрд. долл. уже оплачено) за газ российскому «Газпрому» в соответствии

Основные факторы давления на запасы НБУ — долги перед РФ.

с брюссельскими соглашениями от 30 октября. Покрываться данный долг будет за счет золотовалютных резервов, объем которых по состоянию на 1 ноября 2014 года составил 12,5 млрд. долл.

В таких условиях Украина остро нуждается в международной финансовой помощи. В целом Украина получила в 2014 году от международных организаций 8,6 млрд. долл. кредитов, при этом заплатив по долгам 9,1 млрд. долл. Наибольшая часть средств была получена от МВФ. Однако после последнего визита в Украину в начале ноября делегация МВФ осталась недовольной результатами проведения реформ — главным условием выделения кредитов Украине. В результате выделение до конца текущего года третьего и четвертого траншей МВФ оказалось под вопросом. Ожидаемая сумма третьего и четвертого транша МВФ составляет 2,8 млрд. долл. Если Украина не получит эти деньги и одновременно реализуются негативные вызовы, то Украина может оказаться на грани дефолта.

В целом экономическая ситуация будет ухудшаться и в следующем месяце. Основными ожидаемыми тенденциями являются:

- рост военных расходов в связи с фактическим продолжением военных действий;
- дальнейшее снижение вклада инвестиций, уменьшение экспорта и снижение промышленности;
- отсутствие кредитных ресурсов в связи с низкой вероятностью получения следующего транша МВФ до конца года;
- необходимость уплаты значительной суммы долга за газ РФ.

Перспективы украинско-норвежского сотрудничества в энергетическом секторе

На сегодня украинско-норвежское сотрудничество плодотворно развивается в газовой промышленности. Так, 1 октября текущего года НАК «Нафтогаз» и Statoil подписали соглашение о поставках газа в объеме около 12-15 млн.

куб. м в сутки или до 8 млрд. куб. м в год. Стоимость норвежского газа на границе Украины составляет около 340 долл. за тыс. куб. м. Такая цена практически не отличается от цен на европейских торговых площадках, которые коле-

блются от 291 до 361 долл. США за тыс. куб. м (по состоянию на 5 октября 2014 года).

Важно подчеркнуть, что заинтересованность в устойчивости реверса и поставках норвежского газа в Украину является двусторонней. Во-первых, поставки компанией Statoil природного газа через словацкий газовый коридор и реверсные поставки газа из Европы важны для Киева в зимний период. Во-вторых, европейские страны получили возможность активизировать строительство инфраструктуры трубопроводов и интерконнекторов, что в конечном итоге позволит сделать европейскую газотранспортную сеть более гибкой и мобильной, а соответственно и не столь уязвимой от поставок российского газа. Имеется в виду, что технические трансформации и новации восточно-европейской ГТС могут позволить поставлять норвежское топливо через Украину в Молдову в случае блокирования поставок голубого топлива «Газпромом» в молдавско-украинском направлении.

Недавний визит премьер-министра Норвегии Эрни Солберга в Украину (18 ноября 2014 года) стал дополнительным аргументом для усиления межгосударственного сотрудничества в будущем. В ходе официального визита было подписано межправительственное Соглашение по поддержке государственного бюджета Украины в размере более 15 млн долл. США. Важно отметить подписание сторонами Соглашения между Государственной инспекцией ядерного регулирования Украины и Норвежским агентством радиационной защиты о сотрудничестве в сфере ядерной и радиационной безопасности. В свете 95-процентной зависимости Украины от поставок российского топлива на наши АЭС, сотрудничество с Норвегией в ядерной сфере является первым шагом к выстраиванию ядерной независимости. В предыдущие годы имелась договоренность с российской топливной компанией «ТВЭЛ» построить в Кировоградской области завод ядерного топлива, где бы Украина могла перерабатывать и обогащать уран собственной добычи для национальных АЭС. Впрочем, этот проект закончился на ста-

дии создания уставного фонда и проектной документации. Так что вопрос ядерной безопасности для украинского государства остается актуальным, и Норвегия с ее сильным научно-производственным ядерным потенциалом является перспективным партнером.

Также премьер-министр Украины пригласил Норвегию приобщиться к инвестиционным проектам в украинскую газотранспортную систему и подземные хранилища газа. По словам Яценюка, такое заявление правительство готово закрепить специальным законом в случае согласия норвежской стороны. Вероятность того, что компания Statoil заинтересуется инвестиционными проектами и арендой украинских ГТС, очень мала по ряду причин: во-первых, политическая нестабильность, падение экономических показателей и поэтапное введение чрезвычайного положения в энергетическом секторе украинским правительством отпугивает потенциальных инвесторов; во-вторых, основные клиенты Statoil находятся в Западной Европе, поэтому компания транспортирует газ к своим клиентам через шельф Северного моря, а поставки в страны Восточной Европы являются несущественными, чем и объясняется незаинтересованность топ-менеджмента компании в развитии восточноевропейской газотранспортной сети.

Прогнозируемо, что сейчас норвежская сторона будет заинтересована в партнерстве с нефтегазодобывающими компаниями Украины. Перспективным является сотрудничество украинско-норвежских компаний с точки зрения технической эксплуатации уже разработанных и находящихся на стадии истощения нефтегазовых скважин. Ведь норвежские предприятия имеют успешный опыт в разработке подобных скважин и мощное компрессорное оборудование. Продуктивным может быть сотрудничество национальных и норвежских производителей по технологии бурения и добычи углеводородов на глубине более 5000 метров. Также ожидаемо, что Statoil может интересоваться в аренде украинских газовых хранилищ, которые позволят компании усилить ее присутствие на восточноевропейском газовом рынке.

«Дорожная карта» Statoil в Украине учитывает ряд показателей

Украинско-норвежское сотрудничество имеет новые возможности для развития

Политическая конкуренция

Несмотря на победу демократических сил и формальное сходство избирательных программ, новая коалиция будет неустойчивой. Внутри большинства уже существуют противоречия, основанные на экономически-финансовых интересах олигархических групп, которые имеют влияние на парламентские фракции и депутатские группы.

Выполнение государственных решений напрямую зависит от эффективного, законода-

тельно защищенного государственного аппарата и его способности слаженно работать без ориентации на партийные и бизнес-элиты. Распределение правительственных портфелей повлияет на конфигурацию политических сил и может изменить нынешние правила игры в политической конкуренции. Одним из таких решений, которое может изменить существующий баланс сил, может стать введение института государственных секретарей.

Шаткая коалиция демократов



Подписав коалиционное соглашение, партии сконцентрировали свое внимание на распределении правительственных портфелей и парламентских комитетов. Новое коалиционное объединение будет нестабильным, поскольку все демократические партии будут конкурировать вокруг двух основных ресурсов — доступа власти и влияния на распределение бюджетного пирога.

Новообразованная коалиция будет нестабильной

Несмотря на то, что проект коалиционного соглашения парафировали все пять партий,

кроме Оппозиционного блока, поиск форматов коалиции будет актуальным на протяжении всей каденции. Конкуренция между партией войны «Народным фронтом» и партией мира «Блоком Петра Порошенко» будет только углубляться. Уже сейчас общественность становится свидетелем тяжелых переговоров по министерским портфелям, особенно в сфере МВД, финансов и юстиции. Отдельную идеологическую нишу в новом парламенте займет партия «Самопомощь», которая отстаивает реформы и критикует партийно-квотный принцип распределения должностей.

Впервые в истории в парламент не попали коммунисты. Однако левая идеология будет представлена в парламенте. ВО «Батькивщина», Оппозиционный блок и Радикальная партия Олега Ляшко имеют ярко выраженные левоцентристские платформы. Эти три партии будут вести, скорее всего, борьбу за оппозиционную нишу и возможность контролировать бюджетный комитет. Эту важнейшую парламентскую единицу могут отдать под контроль оппозиционных сил.

Оппозиционный блок, Радикальная партия и ВО «Батькивщина» будут вести борьбу за распределение парламентских комитетов, которые закреплены за оппозицией

Коалиционные альянсы с высокой вероятностью могут образовываться и снова разрушаться. В любом случае коалиция будет формироваться из двух крупнейших депутатских образований, одно из которых ориентировано на Президента, а другое — на Премьер-министра. Арсений Яценюк будет демонстрировать политические амбиции и вести агрессивную политику ради своей будущей карьеры. На фоне падения рейтинга Президен-

та это является наиболее вероятным сценарием. Поскольку Арсений Яценюк занимал должности министра, спикера парламента, главы правительства, то последней ступенью карьерного роста на государственной службе остается президентское кресло. Дополнительными игроками в парламенте станут мелкие партии, депутатские группы и объединения, которые могут создавать ситуативные объединения и группы интересов. Например, в парламенте 8 созыва присутствует мощное аграрное лобби, которое будет пытаться решать земельные и продовольственные вопросы. Для таких субъектов сотрудничество с Премьер-министром будет выгоднее, поскольку именно правительство дает доступ к большинству ресурсов и должностей.

Депутатские группы, сформированные из числа мажоритарных кандидатов, станут серьезными ситуативными игроками

На фоне противостояния между Президентом и Премьером может повториться кризис власти образца 2008-2009 годов. Перманентные конфликты станут основной характеристикой нового парламента.

Государственные секретари как возможный инструмент президентского контроля над министрами

На годовщину Евромайдана депутаты подписали коалиционное соглашение, где одним из приоритетных направлений является реформирование государственного управления. Депутатские фракции, которые приняли участие в формировании коалиции, учли идею Международного центра перспективных исследований по внедрению института государственного секретаря. Однако анализ коалиционного соглашения свидетельствует, что не все экспертные рекомендации были учтены.

Документ, подписанный парламентским большинством, не определяет четкого механиз-

ма разграничения политических и административных должностей в структуре центральных органов исполнительной власти. Представители Блока Петра Порошенко предложили ввести должность государственных секретарей правительства и министерств. В соглашении не конкретизировано, кто будет

Текст соглашения не закрепляет за государственными секретарями полномочий, которые позволят осуществлять управление корпусом государственных служащих

назначать государственных секретарей, каково поле их деятельности и каким образом они будут защищены от партийного вмешательства.

Вместо этого предлагается образовывать типичные секретариаты министерств и других центральных органов исполнительной власти, которые, скорее всего, будут выполнять канцелярскую работу и будут отстранены от управления кадровым персоналом. Существует угроза того, что институт государственного секретаря может быть использован администрацией президента как политический инструмент контроля и влияния над министрами, которые будут представлять другие партии. Конечно, в украинских реалиях коалиционное соглашение не является документом последней инстанции, однако само содержание сделки оставляет много вопросов.

В большинстве демократических стран организация руководства министерством типична. Назначается министр-политик, имеющий одного или нескольких политических заместителей, и имеется государственный секретарь министерства — карьерный служащий, который осуществляет административное управ-

ление в министерстве. Существуют различия в названиях должностей, но принцип построения верхушки министерства одинаков. Именно такая модель позволяет парламенту через правительство реализовывать политические программы, при этом государственный аппарат защищен от политических перестановок в результате смены президента, главы правительства или политического министра.

В структуре центральных органов исполнительной власти необходимо создать «политический блок», в который должны войти министр, политический заместитель и патронажная служба и блок «профессиональной государственной службы», возглавляемый государственным секретарем. Эта должность должна предоставляться на профессиональной основе и быть законодательно защищенной от партийного вмешательства.

Институт государственного секретаря — это вершина карьеры государственного служащего, для замещения которой необходимо иметь ряд компетенций и навыков.

Целью публикации является предоставление объективной информации о текущих политических событиях в Украине и углубленного анализа основных тенденций внутривнутриполитической жизни в государстве. Подобный анализ поможет расставить приоритеты проведения реформ в различных сферах государственной политики и оценить качество государственных решений с точки зрения их влияния и последовательности. Отдельное внимание уделяется оценке политической конкуренции в Украине и способности ключевых политических игроков реагировать на вызовы времени.

*@2014 Международный центр перспективных исследований (МЦПИ)
В случае цитирования обязательна ссылка на МЦПИ*

Автор идеи: Вера Нанивская

Ответственный за проект: Ярослав Ковальчук

Ответственные за разделы:

«Государственные решения» — Анатолий Октисюк

«Экономическая ситуация» — Василий Поворозник

«Политическая конкуренция» — Анатолий Октисюк

Коллектив экспертов МЦПИ:

Вера Нанивская, Ярослав Ковальчук, Василий Поворозник, Ангела Бочи, Анатолий Октисюк, Елена Захарова, Владимир Притула, Василий Филипчук.

Этот материал подготовлен при поддержке Международного фонда «Возрождение». Мнения и взгляды, высказанные в материалах издания, могут не совпадать с позицией Международного фонда «Возрождение».