



МЦПД

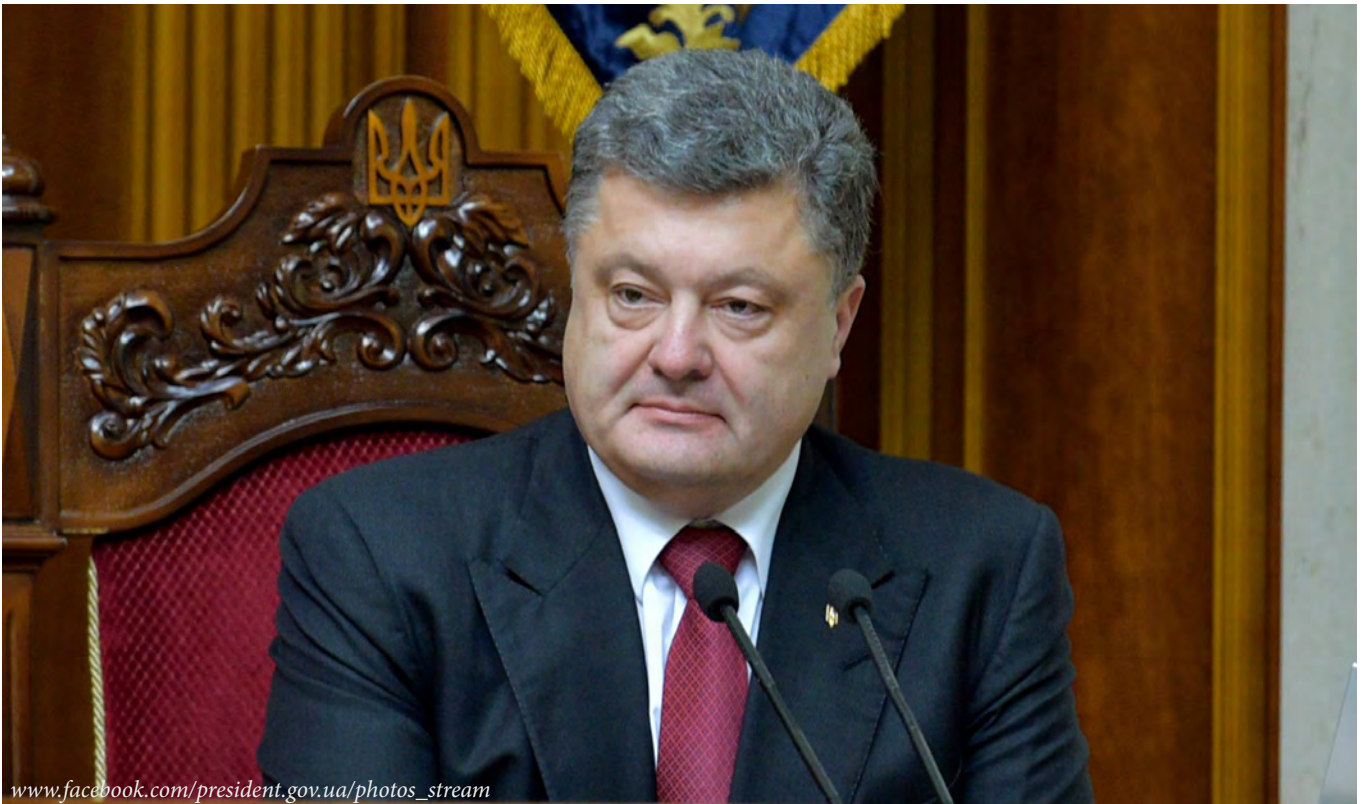
Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Inside Ukraine

22 травня 2015 року
№ 48

Результати першого року президентства Петра Порошенка



www.facebook.com/president.gov.ua/photos_stream

Рік тому Петру Порошенку вдалося здобути перемогу у першому турі президентських виборів завдяки запиту суспільства на миротворчу риторичку, впевненому лідерству у соціологічних опитуваннях, ефективній технологічній організації кампанії та вдало розробленій політичній програмі. На фоні позитивних очікувань громадян після Революції гідності вона пропонувала суспільству привабливу картину того, як Україна почне «жити по-новому».

Багато пунктів передвиборчої програми та заяв Порошенка були занадто амбіційними, окремі взагалі не входили у сферу компетенції інституту президента відповідно до діючої Конституції, але у цілому програма пропонувала суспільству шлях до миру, реформ, європейської інтеграції та економічного благополуччя. Порошенко отримав високий мандат довіри і низку інструментів для здійснення своїх передвиборчих обіцянок. Більше того, ставши президентом одразу після Майдану, президент взяв на себе ношу моральної відповідальності

за впровадження в життя цінностей та мрій тих українців, які загинули під час Революції гідності. Світова спільнота і європейське співтовариство під впливом Майдану надало новому українському керівництву значний кредит довіри і продемонструвало готовність зробити свій фінансовий внесок у відбудову і модернізацію України. Разом усі ці обставини відкривали перед Порошенком величезні можливості для реформ і змін країни. З іншого боку, на президента покладалась і величезна відповідальність у випадку втрати цього історичного шансу для реформ і збереження старих корупційних схем і неефективних суспільних інституцій.

За останній рік Петро Порошенко не часто звітував перед громадянами щодо виконання своїх передвиборчих обіцянок, забуваючи, що активісти відстежуватимуть кожне його слово і тим більше дію. Україна зможе «жити по-новому», як обіцяв Петро Порошенко, коли політики будуть підзвітні суспільству за свої дії та вчинки, а їхні рішення на посадах базуватимуться на

державницькій позиції, а не на політичній доцільності.

Для аналізу результатів першого року президентства Порошенка ми визначили 10 пунктів на основі президентської передвиборчої програми, яка потім практично дослівно була скопійована для парламентської кампанії «Блоку Петра Порошенка», а також його передвиборчих заяв. Попри те, що багато обіцянок Петра Порошенка виходять за межі конституційних повноважень інституту президента, він має у своєму розпорядженні не лише право законодавчої ініціативи, але і найбільшу фракцію в парламенті, значну ча-

Мирне врегулювання

Мирне врегулювання конфлікту на сході держави, ситуації навколо анексії Криму та відносин з Росією були однією з головних передвиборчих обіцянок Порошенка. У своїй офіційній програмі він обіцяв суспільству «жити безпечно», «повною мірою використати весь свій дипломатичний хист та політичний досвід, щоб забезпечити деескалацію конфлікту, уникнути війни та зберегти мир», а також «знайти прийнятні способи співпраці з Росією».

Відразу після інавгурації Президент презентував свій мирний план, який включав 15 пунктів щодо деескалації конфлікту на сході. Президент бачив його впровадження насамперед шляхом використання як власних каналів комунікації з Кремлем, так і залучення канцлера ФРН та інших впливових європейських лідерів до переговорних форматів з РФ. Фактично, мирний план Порошенка був переліком «побажань» щодо дій сепаратистів та РФ, однак він не торкався і не вирішував глибоких причин російської агресії, не пропонував прийнятних для РФ компромісів щодо таких складових двостороннього конфлікту як, наприклад, питання Криму.

Саме такий зміст мирного плану і спрямував процес мирного врегулювання у напрямку, який пізніше став основою Мінських домовленостей спочатку у серпні – вересні 2014, а після їх провалу – у лютому цього року. Цей мирний план дозволив визнати стороною конфлікту і, відповідно, переговорів, не РФ, а сепаратистів,

стину осіб на ключових посадах у міністерствах та державних адміністраціях. Петро Порошенко з Арсенієм Яценюком повністю відповідають за нинішню ситуацію в Україні, насамперед у впровадженні внутрішніх реформ та боротьбі з корупцією. Оцінка результатів першого року президентства Порошенка має стати останнім сигналом главі державі про те, що час спливає, і без реальних, а не декларативних «докорінних змін, яких потребує країна», незабаром вже він особисто, а не його попередники, стане головним об'єктом критики з боку вітчизняного політикуму, суспільства та міжнародного співтовариства.

а Кремль отримав можливість позиціонувати себе «над», а не «всередині» конфлікту.

Хибне очікування, що на основі цього «списку побажань» вдасться домовитись з Росією, а також низка інших зовнішньополітичних прорахунків призвели спочатку до ескалації конфлікту, а після серйозних військових стратегічно-тактичних помилок – до трагедії під Іловайськом. Президент не врахував цих помилок і події осені 2014 та зими 2015 року привели до повторення подібного сценарію, який завершився поразкою під Дебальцево.

До цього часу з боку президента так і не було висунуто системної концепції перегляду європейської архітектури безпеки та співробітництва, яка була зруйнована російською агресією, і без чого значно ускладнюється досягнення стійкого миру на сході нашої країни дипломатичними методами. Президент продовжує грати невиважену у стратегічному вимірі гру в нинішньому варіанті врегулювання, який нав'язаний російськими сценарістами. Помилковим є і виведення «за дужки» питання Криму. Без системного вирішення кримського питання неможливе системне врегулювання українсько-російських відносин. Без вироблення і прощтовхування власного бачення майбутнього місця Росії у європейських структурах безпеки та співробітництва, без опрацювання спільної позиції США-ЄС-Україна щодо врегулювання відносин з РФ неможливе стійке врегулювання конфлікту на сході нашої країни.

Іншою складовою протистояння агресії є забезпечення власних безпекових та оборонних потужностей, переведення економіки та державної служби на військові рейки, мобілізація усіх внутрішніх резервів для посилення обороноздатності країни. У 2015 році бюджет оборонного відомства зріс в рази, але через тотальну корупцію значна частина коштів не знаходить свого адресата.

Обороздатність країни посилюється не завдяки мудрим стратегіям військового керівництва, а методом спроб і помилок, завдяки самовідданості бойових офіцерів і підтримці волонтерського руху. На даний момент є досягнення у підвищенні боєздатності української армії, однак вони більше ґрунтуються на патріотизмі солдат і допомозі з боку волонтерського руху, ніж на системних реформах міністерства оборони.

Як верховний головнокомандувач, президент несе відповідальність за стратегічні прорахунки міністрів оборони та керівництва Генштабу, які призвели до значних втрат української армії біля Іловайська, Донецького аеропорту та Дебальцевого. Намагання представити будь-що як досягнення, будь-яку поразку як перемогу підриває довіру у суспільства до державного керівництва, демотивує громадськість і посилає неправильний сигнал як всередину, так і за межі країни.

Петро Порошенко пообіцяв вести політичну та дипломатичну боротьбу за повернення

тимчасово окупованого Криму. Але як до, так і після червня 2014 року доля окупованого півострова постійно виноситься «за дужки» під час переговорів щодо врегулювання конфлікту в Україні, а влада не пропонує своїх сценаріїв відновлення територіальної цілісності країни.

Програма «Жити по-новому» передбачала захист українців Криму та кримських татар, але в офіційного Києва практично немає можливості впливати на ситуацію в Криму. Єдиний наявний механізм – не давати темі порушення прав українців у Криму зникнути з міжнародного інформаційного порядку денного. Незважаючи на створення окремого Міністерства інформаційної політики, висвітленню ситуації на півострові українська влада приділяє надзвичайно мало уваги.

Станом на сьогодні маємо постійно тліючий конфлікт на сході країни, неефективний переговорний процес, брак системного бачення відновлення територіальної цілісності країни та врегулювання відносин з Росією. Петру Порошенку потрібно негайно сконцентрувати роботу державної машини на посиленні обороноздатності, проведенні реформ, які відновлять економічне зростання і стабілізують внутрішню соціально-економічну ситуацію (що не дозволить перенести конфліктний потенціал вглиб країни). Слід якісно підвищити ефективність діяльності міністерств і відомств, особливо безпекового сектору, у зовнішньопо-



літичному вимірі опрацювати нову концепцію мирного врегулювання українсько-російського конфлікту як складової перезавантаження загальноєвропейської та глобальної системи безпеки та співробітництва. Лише активна і наступальна зовнішня політика, поєднана з ре-

формованою, фінансово та ресурсно забезпеченою, ефективно функціонуючою оборонною та безпековою політикою можуть дозволити протягом декількох років відновити територіальну цілісність та безпеку всередині України та на її кордонах.

Європейська інтеграція, зовнішня політика

Євроінтеграція була іншою основоположною складовою передвиборчої програми Порошенка. Однак, окрім підписання 27 червня 2014 року Україна економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС більше досягнень у сфері євроінтеграції досягти не вдалося. За перший квартал цього року падіння експорту з України до ЄС склало більше 30% попри відкриття з боку ЄС своїх ринків для товарів з України. ЄС став одним з основних фінансових донорів України і надав як макрофінансову допомогу, так і низку інших програм підтримки державного будівництва, громадянського суспільства, посилення енергетичної безпеки тощо. Однак, у відповідь, попри політичні декларації, з боку українських міністерств та відомств так і не було налагоджено ні системної роботи по підготовці до зони вільної торгівлі, ні впровадження в Україні нормативно-правової бази ЄС, ні міжвідомчої координації співробітництва з інституціями Євросоюзу.

Найбільш яскравим провалом євроінтеграційної політики Порошенка стало питання безвізового режиму. На момент його вступу на посаду фактично вже майже повністю було реалізовано законодавчу фазу Плану дій щодо лібералізації візового режиму, а виконання імплементаційної фази з досвіду інших країн цілком реально можна було забезпечити протягом року. Більше того, з огляду на Майдан та 10 років з часу запровадження Україною безвізового режиму з ЄС, всередині європейських інституцій існував політичний консенсус щодо необхідності прийняття відповідного рішення щодо України на Ризькому саміті Східного партнерства.

Тому цілком обґрунтовано у передвиборчій програмі Петро Порошенко чітко пообіцяв запровадити безвізовий режим з ЄС протягом першого року президентства. Тим не менше, за

цей період українським чиновникам не вдалося виконати технічних вимог плану дій з візової лібералізації. У найкращому випадку мову можна вести про скасування віз для українців у 2016 році. Це стало найбільш яскравою демонстрацією результатів першого року президентства Петра Порошенка: правильні і харизматичні політичні заяви разом з провалами на рівні виконання призводять до втрати навіть такої реальної перспективи як надання безвізового режиму на Ризькому саміті Східного партнерства і поступової дискредитації нової влади в очах власного суспільства та міжнародної спільноти.

Якщо президентство Порошенка розпочалося «медовим місяцем» з ЄС, який лише зараз починає висловлювати розчарування браком реформ і процвітанням корупції в Україні, то відносини з РФ на момент обрання знаходились на точці замерзання. «Зусиллями» прем'єр-міністра та в.о. міністра закордонних справ станом на травень не існувало ні пакету пропозицій для врегулювання кризи, ні навіть адекватного переговорного каналу для комунікації між Києвом та Москвою. Порошенко, усвідомлюючи важливість і першого, і другого, чітко вказав у своїй програмі бажання врегулювати двосторонні відносини. Він ще до виборів налагодив канал комунікації з російським президентом, сформулював і передав своє бачення можливого компромісу між сторонами.

Можна підсумувати, що за рік реалізації Порошенком його стратегії врегулювання відносин з РФ розрахунок на кулуарні домовленості з Путіним не спрацювали. Ні особиста комунікація президентів, ні використання низки довірених осіб, ні використання ключових європейських лідерів так і не створили надійний канал комунікації. Київ пішов на декілька тактичних поступок Москві, як наприклад



у питанні відтермінування набуття чинності ПВЗВТ з ЄС, однак до системного вирішення двосторонніх проблем сторони так і не дійшли. Київ погодився на створення переговорних форматів, які сторонами врегулювання визначили Україну та керівників так званих ДНР/ЛНР, дозволивши Росії вивести себе зі статусу сторони конфлікту і стати над конфліктом. Київ не наважився використати «важку артилерію», на зразок кроків та вимог повної ізоляції РФ включно з позбавленням місця в РБ ООН, а обмежився лише жорсткою словесною риторикою, яка жодним чином не сприяла пошуку шляхів врегулювання. Якщо у міжнародній дипломатії слідує принципу «дипломатриччі подумає і нічого не скаже», то українська сторона вже залишила чітке враження, що вона «тричі скаже і нічого не зробить».

Непродуманість і хаотичність на зовнішньополітичному фронті була властива усьому річному періоду перебування Порошенка на посаді президента, але чи не найгостріше вона була продемонстрована у питанні введення в

Україну міжнародних миротворців. Про необхідність звернення до міжнародної спільноти щодо миротворчого втручання у розвиток подій в Україні експерти говорили ще задовго до президентських виборів, однак П.Порошенко рішуче заперечував дану ініціативу. І лише у лютому цього року без попереднього зондування, аналізу і підготовки президент офіційно звернувся до ЄС та ООН надіслати миротворчий контингент. Ініціатива не базувалася на опрацьованій концептуальній базі щодо юридичного оформлення миротворчості, баченні джерел фінансування, набору особового складу миротворців, місця і ролі Росії у даному процесі тощо і викликала переважно здивування з боку іноземних партнерів.

Так само без розуміння були сприйняті і непропрацьовані ініціативи у відносинах із США. Публічне проголошення прохання надати Україні статусу союзника США поза НАТО, а потім публічне задоволення з приводу відмови американського президента зробити такий крок залишили у Вашингтоні неприємний осад

непрофесійності української сторони та її орієнтації на піар у зовнішній політиці. Попри те, що США демонструють системну і послідовну політичну та фінансову підтримку України, потенціал українсько-американського стратегічного партнерства послаблюється, США все інтенсивніше ведуть діалог безпосередньо з РФ щодо української кризи.

Достатньо успішним був президент у роботі з керівництвом Німеччини, політика якої стала значно більш проукраїнською, ніж раніше. Київ активно вів діалог із Польщею та іншими країнами регіону, але провал голосування за ратифікацію угоди про асоціацію з Чехією,

проросійські кроки Угорщини продемонстрували, що позиції України в регіоні ЦСЄ є достатньо хиткими. Достатньо активно підтримувала Україну протягом року Японія, інша ж світова потуга – Китай – була відсутньою серед пріоритетів української зовнішньої політики.

У цілому, П.Порошенко протягом року не лише вів активну зовнішньополітичну діяльність, але часто брав на себе функції міністра закордонних справ країни, однак це, як і діяльність безпосередньо міністра Павла Клімкіна, не сприяли інституційному посиленню МЗС та підвищенню ефективності роботи вітчизняної дипломатії.

Реформа державної служби і антикорупційна люстрація

У ході передвиборчої кампанії П.Порошенко неодноразово цілком правильно піднімав питання необхідності реформи державної служби, «формування професійного корпусу державних службовців, посилення їх соціального захисту та відповідальності». Реформа державної служби була і є першоосновою для проведення всіх інших реформ. Лише професійні службовці, відібрані на основі прозорого конкурсу, які приймають рішення на основі чітких функцій і процедур, а не на власний розсуд, мають достатнє фінансове забезпечення, і діяльність яких перевіряється незалежними інституціями, можуть забезпечити функціонування держави як демократичного механізму.

На жаль, за рік президентства так і не було виконано дану обіцянку. В Україні і далі функціонує пострадянська, партноменклатурна, залежна і безініціативна державна служба. Так і не було розділено політичні та адміністративні посади, не створено інститут держсекретарів, незалежного органу щодо забезпечення функціонування держслужби у відповідності до європейських стандартів. Про відсутність змін свідчить той факт, що системі вистачало два-три місяці, щоб перетравити та виплюнути нових управлінців, які прийшли з бізнесу (до прикладу, Саша Боровик, Денис Бродський). Деякі позитивні епізоди на кшталт прозорого конкурсу на посаду голови Національного антикорупційного бюро є радше винятком, які підтверджують правило.

Попри те, що у парламенті є просування у процесі розгляду нового закону про державну службу, основною проблемою на даний момент є очевидний брак політичної волі щодо створення незалежного від партійних впливів професійного корпусу державної служби. Чи не єдиною найбільш чітко сформульованою пропозицією щодо зміни системи функціонування державної влади стала ідея доплати з коштів ЄС певній частині державних службовців. Ця ідея є достатньо контраверсійною і містить значний вибухонебезпечний потенціал, який замість підвищення ефективності може навпаки остаточно розбалансувати системну державного управління.

Якщо у реформі державної служби так і не було досягнуто прогресу, то у справі люстрації були зроблені кроки, які скоріше порушують принципи презумпції невинуватості, рівності перед законом тощо, аніж дійсно очищують владу. Закон «Про очищення влади» було прийнято у вересні 2014 року, але відтоді неодноразово висловлювалися претензії щодо його конституційності та ефективності. Станом на 19 травня 2015 року, реєстр осіб, до яких були застосовані положення закону «Про очищення влади», включає 593 імені. За інформацією Арсенія Яценюка, ще півтори тисячі чиновників звільнилися добровільно.

Люстраційні процеси сповнені корупційних ризиків, стосуються занадто великої кількості державних службовців і базуються на презумпції вини. Крім того, на практиці звільнення торкаються середньої ланки, а не найбільш одіозних

персонажів попередньої влади. Лише нещодавно резонанс у ЗМІ та звинувачення у корупції примусили піти з посад кількох заступників міністра внутрішніх справ, які займали вищі керівні посади ще за часів Віктора Януковича.

Більше того, за останній час серед державних

службовців було виявлено приклади приховування доходів, хизування багатством незрозумілого походження. До найвищих владних коридорів повертаються ті, хто були уособленням режиму Януковича. Все це надсилає суспільству сигнали про брак змін у політичній системі країни.

Оновлення влади та виборча реформа

Петро Порошенко проігнорував своє зобов'язання подати законопроект про парламентську опозицію, який він сам визначив як першочерговий.

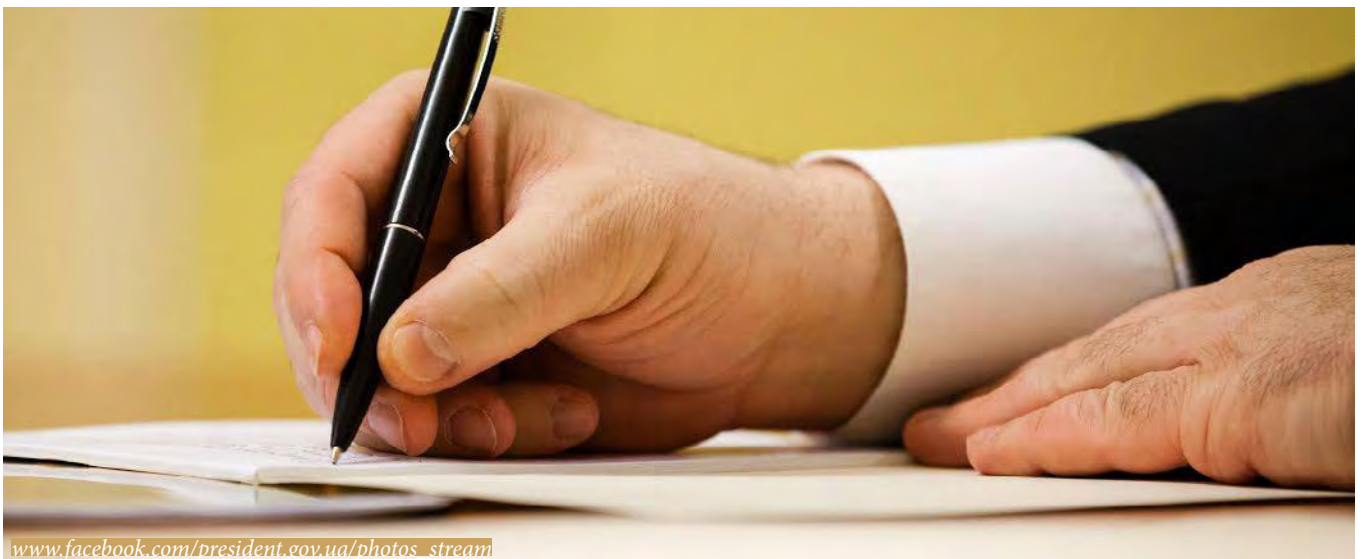
Наполовину була виконана обіцянка Петра Порошенка щодо виборів: дострокове перезавантаження парламенту відбулося до кінця 2014 року, але не за пропорційною системою з відкритими списками, як це було записано у програмі кандидата у Президенти. Саме через збереження старої системи не відбулося повноцінного оновлення Верховної Ради, оскільки на спинах кількох десятків громадських активістів у парламент повернулися сотні старих облич.

Виборча реформа могла стати вдалим індикатором націленості влади на зміни в країні. По-перше, її реалізація не потребувала значних фінансових ресурсів і тривалого періоду імплементації. По-друге, зміна виборчої системи протягом року обговорювалася політиками, журналістами та громадськими експертами як механізм оновлення політичної системи, і провідні політичні партії досягли консенсусу, що Україні потрібна пропорційна система з відкритими

списками. Зрештою завдяки цій популярній у суспільстві тезі багатьом партіям і вдалося потрапити у парламент. По-третє, зміни у виборчому законодавстві краще приймати не перед, а відразу після виборів, тому що тоді легше зібрати голоси в парламенті і опоненти не звинуватять у штучності маніпуляцій.

Володимир Гройсман створив депутатську групу щодо удосконалення виборчого законодавства у лютому 2015 року. За три місяці вона зібралася лише два рази. У квітні 2015 року була створена менша група з п'яти депутатів і шести експертів, які завершують розробку відповідного законопроекту. Планується, що його зареєструють наступного тижня. Деякі альтернативні законопроекти вже були подані у парламент, зокрема «Батьківщиною».

Водночас робота цієї групи може бути лише гарним фасадом, за яким ховається підготовка іншого тексту, у якому відбудеться підміна понять. Зокрема, представник пропрезидентської фракції Руслан Князевич готує альтернативний законопроект, який ґрунтуватиметься на німецькій моделі проведення виборів. Відповідно



www.facebook.com/president.gov.ua/photos_stream

до цієї системи, виборці голосують і за партію, і за кандидата, але кількість мандатів визначає результат партії. Потім формується список прохідних кандидатів, у який потрапляють спочатку партійні мажоритарні кандидати, які показали хороший результат, а вже потім – решту національного партійного списку. Ця система не є поганою, але це змішана, а не пропорційна система з відкритими списками, яку обіцяв Петро Порошенко як на президентських, так і на парламентських виборах.

Використання пропорційної системи з відкритими списками на місцевих виборах є хорошим способом тестування цієї моделі перед наступними парламентськими виборами. Враховуючи кількість населення, у випадку виборів до Верховної Ради ця система, найімовірніше, теж вимагатиме регіональних, а не загальнонаціональних списків.

Конституційна реформа і децентралізація влади

Одним з ключових пунктів політичної платформи Петра Порошенка була децентралізація, яка сприймалася як спроба України нав'язати власний сценарій на противагу російським маніпуляціям з федералізацією країни. Відповідні косметичні зміни до Конституції були презентовані через місяць після президентських виборів, але через критику, кулуарний характер підготовки документу та проблеми на сході країни їх відклали у довгий ящик. Текст конституційних змін від президента готувався за закритими дверима, авторство експертів досі так і не встановлено, а громадськість з ним ознайомилась тільки в момент оприлюднення. Жодних попередніх публічних обговорень або оцінок текст не проходив, незважаючи на те, що Петро Порошенко переконував в іншому.

Загалом текст отримав негативну оцінку як від українських експертів, так і від членів Венеціанської комісії. Він містить цілий ряд негативних аспектів, що можуть призвести до надмірної концентрації влади у Президента, крім того, анонсована децентралізація влади не знайшла свого відображення в тексті проекту. Майбутній статус і повноваження прокуратури, правоохоронних органів та суду не відповідали встановленій європейській практиці. Піс-

Приклад з розробкою виборчого законодавства демонструє відсутність комплексного бачення державної політики як всередині коаліції, так і у стосунках між парламентом і урядом. У жовтні 2014 року Верховна Рада прийняла антикорупційну стратегію, де зміна виборчого законодавства зазначена як механізм подолання політичної корупції. У плані заходів на 2015-2017 роки, який нещодавно розробив уряд для імплементації цієї стратегії, антикорупційну експертизу виборчих законів планується завершити до червня 2016 року, а сам законопроект – прийняти лише до грудня 2016 року.

Виникає питання, навіщо двічі робити одну і ту ж роботу, якщо антикорупційні ризики можна усунути при розробці виборчого кодексу вже цього року. З іншого боку, це демонструє небажання влади швидко змінювати виборчу систему, незважаючи на свої численні обіцянки.

Для такої публічної обструкції до тексту змін від Президента більше не повертались.

Друге життя ця тема отримала зі створенням Конституційної комісії, у якій над децентралізацією працює ціла робоча група на чолі з Володимиром Гройсманом. Конституційна комісія включає 72 члени та іноземних консультантів, які не є моральними авторитетами/лідерами громадської думки. Робота відбувається за трьома напрямками: децентралізація, судова система і права людини, але конкретних завдань і пояснень, чому саме ці напрями опрацьовуються громадськість і далі не отримала. Робота Конституційної комісії проводиться в закритому режимі, не проводяться обговорення з громадськістю та консультації з зацікавленими сторонами.

Спікер парламенту запевняє, що у питанні розширення повноважень регіонів позиції членів комісії співпадають на 70% і завершити роботу над цією частиною можна буде до липня цього року. Голів місцевих державних адміністрацій замінять спеціальні представники Президента, які відповідатимуть за дотримання Конституції. Виконавча влада належатиме виконкомам місцевих рад. Більше повноважень отримають територіальні громади, які для цього будуть укрупнені.

Судова реформа та реформа правоохоронних органів

Незважаючи на заявлену Президентом пріоритетність, судова реформа обмежилася кількома ухваленими законами, останній з яких – «Про забезпечення права на справедливий суд» приймався під суворим контролем президентської адміністрації.

До його тексту є багато запитань, оскільки у Президента залишаються механізми впливу на кар'єру судді, низка положень потребує змін до Конституції, а незалежність судової влади не гарантується через збереження політичного впливу на Вищу раду юстиції. До речі, цей орган, який має здійснювати дисциплінарні провадження щодо суддів і звільняти їх з посад, вже рік не працює.

Для кворуму Вищій раді юстиції необхідно 14 членів, з яких виконувати свої повноваження можуть тільки 13. Генпрокурор і три члени, делеговані з'їздом суддів, не можуть прийняти присяги доки не будуть виправлені юридичні колізії у законодавстві. З 13 членів лише шість є професійними суддями. Крім того, низку призначених осіб напругу пов'язують з Петром Порошенком і Арсенієм Яценюком, що ставить хрест на незалежності цього органу.

Судова реформа неможлива без змін у прокуратурі. Хоча відповідний закон було прийнято ще у жовтні 2014 року, саме представники президентської фракції кілька разів ініціювали

відтермінування його впровадження. Президент не зацікавлений втрачати такий потужний інструмент впливу на політичну ситуацію як лояльний Генеральний прокурор з його нинішніх обсягом повноважень.

Програма «Жити по-новому» передбачала встановлення публічного контролю за призначенням і діяльністю суддів, але це швидше заслуга громадянського суспільства в Україні, а не власне Президента.

Багато часу було втрачено з реформою міліції, але відповідальність за це лежить особисто на Арсенові Авакові, який не є креатурою Президента. Увагу суспільства відволікали регіональними пілотними проектами та яскравими презентаціями концепцій, тоді як реальні дії розпочалися лише у січні 2015 року з початком відбору та підготовки кадрів для нової патрульної поліції в Києві. Перші висновки про якість цих процесів можна буде зробити тільки у червні цього року, коли нова патрульна поліція почне працювати у Києві.

Тим часом, винні у злочинах проти Майдану так і не були покарані. Відповідальність за це лежить не тільки на МВС, але й на Генпрокуратурі, якою постійно керували особисто віддані Президентові люди: Віталій Ярема та Віктор Шокін. Також не відбулося скорочення чисельності правоохоронців і не був прийнятий новий закон про міліцію.

Боротьба з корупцією

У передвиборчій програмі Петро Порошенко запропонував у якості нової національної ідеї запровадити «ідею нетерпимості до корупції» та ліквідувати «корупційний податок на економіку».

За останній рік найбільшим досягненням у питанні боротьби з корупцією стало прийняття державної політики та відповідного законодавства напередодні парламентських виборів, а також проведення прозорого конкурсу на посаду голови Національного антикорупційного бюро. Однак, Бюро розпочне свою роботу лише до кінця року, а впровадження антикорупційного законодавства постійно за-

тягується, як це було у випадку з Національною антикорупційною стратегією на 2014-2017 роки.

Після прийняття закону у жовтні 2014 року у Кабміну було три місяці, щоб розробити механізм його реалізації. Тим не менше, відповідну резолюцію № 265 прийняли лише 29 квітня 2015 року, а виконання кількох важливих компонентів стратегії перенесли на 2016-2017 роки.

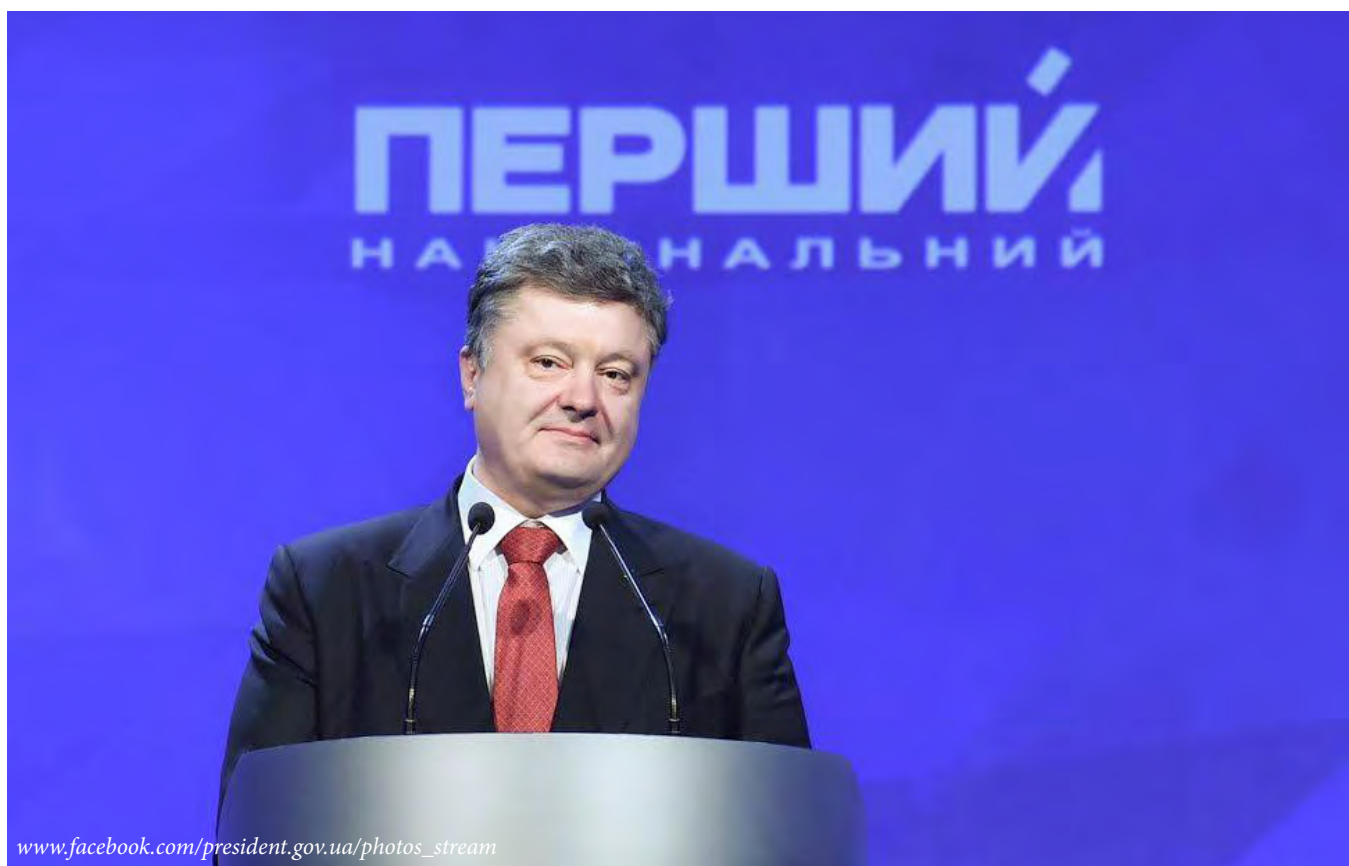
Наприклад, одним із способів відокремити великий бізнес від політики є прийняття прозорого закону про лобювання. Відповідно до постанови Кабміну, очікуваний термін прийняття закону – грудень 2017 року.

Громадські активісти та міжнародні партнери неодноразово наголошували, що в українців критично низька довіра до уряду, що пояснюється зволіканням з реформами та неприязненням до відповідальності корупціонерів та злочинців з попередньої влади. Хоч якось покращити ставлення до державних інститутів можна через запровадження публічних консультацій із зацікавленими сторонами. Тоді громадяни відчуватимуть, що їхня думка має значення і враховується владою. Знову ж таки Постанова Кабміну №265 передбачає, що відповідний закон буде ухвалено лише через півтора роки.

Незважаючи на загалом позитивну оцінку антикорупційного законодавства, продов-

жуються спроби внести правки, які нівелюють весь прогрес. Крім того, українці так і не побачили реальних результатів боротьби з корупцією з боку МВС і Генпрокуратури. Суспільство кормлять очікуваннями від створення нових антикорупційних органів, тоді як мільярди бюджетних коштів, які витрачаються на правоохоронні органи, не гарантують їх належну роботу.

Гучні справи проти представників минулої влади та Партії регіонів не завершилися покаранням винних, в той час як багато корумпованих чиновників у МВС і Генпрокуратурі комфортно себе почувають і при нинішній владі.



Медіа реформа

У програмі «Жити по-новому» Петро Порошенко обіцяв створити суспільне мовлення та зробити структуру власності на ЗМІ прозорою.

Президент підтримав прийняття законопроекту «Про суспільне мовлення», яке має бути створене на базі державних всеукраїнських і регіональних телерадіокомпаній і отримувати фі-

нансування у розмірі 0,2% від ВВП (цього року – близько 800 млн. грн.). Запуск суспільного мовлення є міжнародним зобов'язанням України перед ЄС та Радою Європи, тоді як закон був позитивно оцінений міжнародними експертами. Зараз триває організаційна робота щодо створення Національної суспільної телерадіокомпанії України.

Структура власності ЗМІ так і не стала прозорою, хоча законопроект у цій сфері було заре-

єстровано у січні 2015 року депутатами «Народного фронту» та «Блоку Петра

«Жити безбідно!»: економічні реформи, соціальні стандарти

В економічній сфері передвиборча програма Петра Порошенка не була особливо багатою на обіцянки. Більшість з них мали надто загальний характер, що ускладнює аналіз їх виконання. Головним лейтмотивом передвиборчої риторики Петра Порошенка (і в економічній частині зокрема) були ідеї проведення системних реформ та боротьба з бідністю.

Основні акценти в передвиборчій програмі були зроблені на податковій сфері: зниження податків і загальне скорочення їх кількості, подальше збереження системи спрощеного оподаткування для малого та середнього бізнесу, а також боротьба з офшорами. В зовнішньоекономічній сфері передбачалося швидке підписання економічної частини Угоди з ЄС, в енергетичному секторі - забезпечення енергетичної незалежності, диверсифікація поставок газу, в умовах ведення бізнесу –правова реформа задля боротьби з корупцією та покращення інвестиційного клімату. Угода про асоціацію з ЄС мала стати основою для реформування економіки. Також програма містила пункти щодо забезпечення доступу української продукції до світових ринків збуту.

Реалізація низки передвиборчих зобов'язань у сфері економіки знаходиться поза межами компетенції посади Президента та вимагає більшого часового проміжку, ніж один рік.

Досить сумнівна ініціатива Петра Порошенка визнати Антимонопольний комітет основним регуляторним органом в сфері економіки та покласти на нього виконання непритаманних функцій так і не була реалізована. Незважаючи на те, що реформи в антимонопольній сфері фігурували як одні з ключових також і в «Коаліційній угоді», проте протягом року ніяких позитивних змін в даному напрямку не відбулось.

В податковій сфері успіхи є дуже скромними. Станом на сьогодні, розроблено декілька концепцій податкової реформи, що були презентовані різними робочими групами, проте ре-

алізовані заходи в рамках податкової реформи обмежились прийняттям окремих новацій під час розробки та прийняття бюджету на 2015 рік. Зокрема, відбулося скорочення кількості податків, проте на практиці це проявилось у їх механічному об'єднанні.

Успіхи в сфері боротьби з бідністю виглядають не особливо оптимістично на фоні різкої девальвації гривни, суттєвого падіння реальних доходів і розгортання інфляційних процесів. Крім того, обіцянки боротьби з бідністю не зовсім корелюються з зобов'язаннями, які взяла на себе Україна в рамках співпраці з МВФ. Мова йде про суттєве зростання комунальних платежів та замороження зростання соціальних виплат, яке було передбачене Державним бюджетом на 2015 рік. В контексті боротьби з бідністю та створення умов для розвитку бізнесу окремі питання викликає діяльність НБУ під керівництвом В. Гонтаревої, яка вважається креатурою П.Порошенка. Зокрема, мова йде про непрозору політику рефінансування окремих банків на фоні різкої девальвації гривні, доцільність та вчасність окремих дій регулятора під час паніки на міжбанківському ринку та ефективність зусиль по боротьбі з тіншовим валютним ринком.

Аналізувати успішність виконання передвиборчої обіцянки щодо забезпечення доступу українських товарів до світових ринків досить складно. Формально можна вважати, що особливих успіхів в цій сфері досягнуто не було. Більше того, по низці показників в зовнішній торгівлі за результатами 2014 року та першого кварталу 2015 року спостерігається негативна динаміка. Падіння товарообороту з Росією у 2014 році склало 41,3% (у порівнянні з 2013 роком) та не було компенсовано зростанням торгівлі з ЄС (+2,6% у 2014 році). Втім, вирішення даної проблеми виходить за межі компетенції Президента та потребує узгоджених дій всі ланок влади та представників бізнесу.

Енергетична незалежність і диверсифікація енергоресурсів

Обіцянки Президента зводилися до забезпечення енергетичної незалежності, диверсифікації поставок газу, зниження споживання енергії шляхом модернізації підприємств із одночасним зниженням енергоемності. Однак, реформування енергетичного комплексу відбувається вкрай повільно.

Реформування національної енергетики розпочалось з підготовки нової концепції – «Енергетичної стратегії України – 2035». Відмінною рисою документу стала відмова розробників від відомчого підходу на користь сценарного, коли враховуються тенденції розвитку світового енергетичного ринку, технологічний прогрес, зовнішні виклики, а також особливості внутрішнього розвитку держави. Робоча версія документу була оприлюднена у січні 2015 року, дискусія навколо останнього триває й досі. Зволікання з прийняттям та реалізацією оновленої Енергетичної стратегії негативно впливає на енергобезпеку держави.

Що далі?

Передвиборча програма Петра Порошенка залишається з одного боку в основному невиконаною, а з іншого – далі актуальною. Перераховані у ній зобов'язання містять значний реформаторський потенціал. Виконання основних передвиборчих обіцянок Порошенка може повернути довіру до української держави з боку суспільства та міжнародного співтовариства.

Надзвичайно складна ситуація в електрогенерації в період листопад 2014 – лютий 2015 уповільнила процес лібералізації та реформування ринку електроенергії.

У напрямку диверсифікації постачання газу налагоджено імпорт норвезького блакитного палива, а також реверс зі Словаччини, Польщі та Угорщини. У контексті лібералізації газового ринку прийнято закон «Про ринок природного газу». Згідно з цим Законом, запроваджуються принципи Третього енергопакету ЄС щодо демонополізації на ринку газу і відокремлення видів діяльності компаній з видобутку, транспортування і розподілу.

Зволікання з реформуванням НАК «Нафтогаз», а саме перенесення дати реорганізації з 2015р. на 2017р. у рамках програми співробітництва з МВФ (EFF), негативно впливатиме на ліквідність енергетичних активів держави та гальмуватиме процес залучення іноземних інвестицій на технічне оновлення газотранспортної системи і об'єктів зберігання.

Продовження імітування реформ, корупційних практик та агресивної риторики може навпаки сприяти швидкій дискредитації нинішньої української влади, посиленню кризових соціально-економічних, а пізніше – і політичних явищ. Президенту слід перейти від слів до справ і дійсно продемонструвати, що він здатний не лише декларувати, але й працювати по-новому.

Метою публікації є надання об'єктивної інформації про поточні політичні події в Україні та поглибленого аналізу головних тенденцій внутрішньополітичного життя в державі. Подібний аналіз допоможе розставити пріоритети у справі проведення реформ у різних сферах державної політики та оцінити якість державних рішень з точки зору їх впливу та послідовності. Окрема увага приділяється оцінці політичної конкуренції в Україні та здатності ключових політичних гравців реагувати на виклики часу.

© 2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)

У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

Автор ідеї: Віра Нанівська

Колектив експертів МЦПД:

Василь Філіпчук, Ярослав Ковальчук, Василь Поворозник, Наталя Слободян.