

Украинский Институт анализа
и менеджмента политики

ЦЕНА РЕФОРМ

Цели, ход и результаты системных изменений в Украине (2014 – 2019 гг.)

Под редакцией
доктора политических наук, кандидата юридических наук,
профессора В.М. Якушика

Днепр
«Середняк Т.К.»
2019

УДК 316.422(477)"2015/2019"
Ц 37
Авторы: Д. В. Богатырёв, Р. О. Бортник, Д. А. Гаевский,
В. В. Гайдай, В. Е. Дзивидзинский, И. В. Печёнкин,
А. В. Пешко, М. Е. Семёнов, Н. Ю. Спиридонов, В. М. Якушик.

Цена реформ / Под ред. В.М. Якушика. – Днепр: Середняк Т.К., 2019. – 209 с.

ISBN 978-617-7761-70-8

Данное издание подготовлено по результатам цикла исследований «Цена реформ», проведенных Украинским Институтом анализа и менеджмента политики, опубликованных в период 2015 – 2019 гг.

Авторы исследований попытались беспристрастно и аргументировано проанализировать цели, ход и последствия ключевых реформ, проводившихся в Украине после смены власти в 2014 г. на примерах системных изменений в сферах полиции, образования, системы здравоохранения, дерегуляции, децентрализации, борьбы с коррупцией и переформатирования судебной системы. Были исследованы последствия осуществлявшихся реформ, их причины и ход; сделаны прогнозы, даны практические рекомендации для оптимизации процессов и достижения лучших результатов проводимых реформ.

Вся статистическая информация, использованная в издании, получена из официальных или иных открытых источников, а сами исследования были апробированы публично в формате круглых столов и пресс-конференций.

Каждое из исследований в этом издании представлено в виде графической презентации и текста (кроме материала о судебной реформе). Украинский Институт анализа и менеджмента политики приглашает к профессиональному диалогу по темам исследования:

- электронная почта: uiamp2012@gmail.com;
- телефон: +380937577565;
- сайт: https://uiamp.org.ua/ cenareform.

ISBN 978-617-7761-70-8 УДК 316.422(477)"2015/2019"

This publication is based on the results of the "Price of Reforms" research programme of the Ukrainian Institute for Analysis and Management of Policy, which was conducted in the period 2015-2019.

The authors of the study attempted an impartial and reasoned analysis of the goals, course and consequences of the key reforms carried out in Ukraine after the change of power in 2014 with special reference to police reform, education reform, health care, deregulation, decentralization, anti-corruption and judicial reforms. They investigated the consequences of the introduced reforms, their causes and the course; forecasts were made and practical recommendations were given to optimize processes and to achieve the best results of the ongoing reforms.

All statistical information used in this publication has been obtained from open source official or other public sources. The results of each of the studies were tested and made public at a series of presentations and press conferences and roundtables.

Each of the studies in this publication is presented in the form of a graphic presentation and a text (except for the judicial reform).

Ukrainian Institute for Analysis and Management of Policy invites for a professional dialogue on research topics: uiamp2012@gmail.com, +380937577565, https://uiamp.org.ua/cenareform.

Вступительное слово

На момент смены власти в 2014 г. Украине требовались кардинальные реформы большинства сфер государственного управления и социальной защиты, традиционно демонстрировавших низкую эффективность работы, архаичность и высокий уровень коррумпированности. В комплексе с иными острыми политическими проблемами это порождало социальное отчуждение и кризис легитимности власти. Понимая эти проблемы, новая правящая группа инициировала ряд реформ: полиции, образования, здравоохранения, дерегуляции, децентрализации, судебной системы, а также декларировала новый этап борьбы с коррупцией.

В разработке реформ активное участие принимали поддерживаемые западными донорами общественные и аналитические структуры. Во многих случаях ключевым инициатором реформ был Международный валютный фонд, а сами реформы являлись обязательствами Украины перед внешними кредиторами.

В значительной мере из-за этого и слабого контроля за процессом реформирования точки зрения на результаты реформ поляризовались: причастные говорили о невиданных успехах, а представители несвязанной с властью общественности и экспертной среды – об отсутствии позитивных результатов. Многоточие в этом вопросе поставили президентские выборы в Украине 2019 г., на которых «реформаторская» команда власти с разгромным счётом проиграла несистемному политику, обещавшему если не отказаться от части «достижений», то, как минимум, пересмотреть их.

Украинский Институт анализа и менеджмента политики, начиная с 2015 г., пытался скрупулёзно, комплексно и объективно разобраться с целями и последствиями реформ, работая с широким спектром экспертных мнений и статистических данных, спрогнозировать результаты реформ и предложить свои рекомендации.

Проводя исследование, мы рассматривали как негативные, так и позитивные стороны изменений, однако были вынуждены сделать вывод об отсутствии социально позитивных результатов большин-

ства реформ, в основном либо оказывавшихся чисто декларативными, либо повлекшими за собой ряд непредусмотренных их творцами последствий.

В тоже время мы пришли к выводу, что все сферы, которых коснулись изменения, требуют дальнейшей, но более качественной, проработки и существенной трансформации с учетом ошибок, совершённых в предыдущие периоды, и соответствующего успешного опыта внедрения подобных изменений в других странах.

Продолжаем нашу работу и приглашаем к дискуссии и сотрудничеству.

Руслан Бортник,
директор ОО «Украинский Институт анализа и менеджмента политики»

Валентин Якушик,
доктор политических наук, профессор

27.05.2019

Исследование № 1
из цикла «Цена реформ»

Реформа полиции[1]

Авторский коллектив:
Максим Семёнов,
Даниил Богатырёв,
Руслан Бортник

Среди множества системных проблем Украины, стоявших перед ней на протяжении всей истории её независимости, проблема правоохранительной системы была одной из важнейших. Для новой «проевропейской» власти реформирование правоохранительной системы стало своего рода внутриполитическим императивом. Однако беспристрастные цифры говорят о её провале в целом.

В конце 2013 – начале 2014 гг. украинская милиция страдала целым комплексом проблем: коррупция, невысокая эффективность работы, насилие над гражданами, связи с криминалом и т.д. Всё это порождало недоверие большинства граждан Украины к власти в целом и к милиции как одной из составляющей её силового аппарата в частности. Вопрос реформирования правоохранительной системы неоднократно обсуждался в публичных дискуссиях политиками и представителями экспертного сообщества ещё в период президентства Виктора Януковича. Весной 2014 г. к этой проблеме возвращаются снова. После укрепления пришедшей на волне Евромайдана власти, проведения президентских и парламентских выборов 2014 г. началась реальная подготовка к осуществлению реформы правоохранительной системы.

С осени 2014 г. по весну 2015 г. шла активная разработка её положений. С разницей в месяц, 4 июля и 4 августа 2015 г., создаются, соответственно, патрульная и национальная полиция. После создания Национальной полиции все сотрудники старых ведомств переводились в положение исполняющих обязанности и для утверждения

[1] *Первоначальный вариант презентации: https://uiamp.org.ua/cref/cikl-cena-reform-reforma-policii*

в должности должны были пройти аттестацию по физическим, моральным и интеллектуальным критериям. Это правило не касалось новообразованной патрульной полиции, сотрудники которой автоматически зачислялись в штат новой структуры.

Первые последствия реформы

Во-первых, около 40% бывших милиционеров не прошли первый этап переаттестации[2]. Лишь за 2015 г. из органов внутренних дел было уволено 47 тысяч сотрудников (из 170 тысяч человек)[3]. Потеря такого количества опытных кадровых сотрудников неминуемо отразилась на криминогенной обстановке в стране (подробнее об этом ниже). Также стоит отметить, что переаттестация не была в должной мере оформлена юридически, что привело к возвращению старых кадров в систему[4] путём восстановления в прежних должностях решением судов.

Приход в полицию новых кадров

Приход в полицию новых людей не мог компенсировать потерю старых кадров. Новые кадры хоть и были лояльны новой власти, однако не обладали профессиональным опытом, были связаны инструкциями, не прошли должной подготовки и т.д. С 2016 г. каждый седьмой сотрудник уже покинул ряды новой полиции[5], причиной чему является разочарование в новой-старой системе, перегрузки на работе и т.д.

---

[2] МВД: около 40% экс-милиционеров не прошли первый этап переаттестации. 13.12.2015. РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/politics/20151213/1001960786.html

[3] Ваджра А. Реформа МВД Украины: есть указание взлететь и стать орлами. 23.12.2015. РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/columnist/20151223/1002506288.html

[4] Ржеутская Л. Реформа полиции на Украине дает сбой. 07.06.2016. DW. https://www.dw.com/ru/реформа-полиции-на-украине-дает-сбой/a-19312304

[5] За три года работы Нацполиции из нее уволился каждый седьмой полицейский – аудиторы. 28.06.2018. Главред. https://glavred.info/ukraine/513517-za-tri-goda-raboty-nacpolicii-iz-nee-uvolilsya-kazhdyy-sedmoy-policeyskiy-auditory.html

Новая полиция не избавилась от пороков старой системы. По-прежнему имеют место вопиющие резонансные случаи коррупции, убийства граждан, торговля наркотиками и оружием и даже междоусобные разборки. Самым известным из таких случаев стала перестрелка в посёлке Княжичи в декабре 2016 г., в ходе которой столкнулись сотрудники Государственной службы охраны (подчинена МВД) и одного из спецподразделений полиции. В результате погибли 5 правоохранителей[6]. Всего же за 9 месяцев 2016 г., по словам Хатии Деканоидзе, на тот момент главы Национальной полиции, было открыто было открыто 900 уголовных дел против полицейских[7]. Речь идёт о коррупции, взятках, превышении служебных полномочий. По официальной статистике Генпрокуратуры, в 2016 г. было возбуждено 1140 уголовных дел по статье «Превышение власти или служебных полномочий сотрудниками правоохранительных органов». Однако из всего этого массива дел лишь в 58 случаях было вручено уведомление о подозрении, только 46 дел было направлено в суд с обвинительным актом.

При этом, по 1094 уголовным правонарушениям к концу 2016 г. не были приняты решения. По 2459 уголовным правонарушениям производство было закрыто[8].

Зарегистрировано 592.604 уголовных правонарушения

Начиная с 2013 г., в Украине происходит перманентный рост преступности. Реформа полиции 2015 г. не смогла остановить рост количества преступлений, который продолжился на фоне её деятельности.

---

[6] Стрельба в Княжичах: ГПУ назвала подозреваемых. 17.05.2018. Корреспондент. https://korrespondent.net/ukraine/3971847-strelba-v-kniazhychakh-hpu-nazvala-podozrevaemykh

[7] Деканоідзе: Цього року завели 900 справ проти нечесних поліцейських. 03.11.2016. Укринформ. https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2113619-dekanoidze-cogo-roku-zaveli-900-sprav-proti-necesnih-policejskih.html

[8] В 2016 году в Украине возросло количество преступлений, в том числе – тяжких на 20%. Подробная статистика, 19.01.2017. ASN. http://asn.in.ua/ru/news/publishing/82847-za-2016-god-v-ukraine-vozroslo-kolichestvo-prestup.html

За 2016 г. в Украине было зарегистрировано 592 604 уголовных правонарушения, что на 27 422 больше, чем в 2015 г. Существенно возросло количество тяжких преступлений: с учтённых 177 855 в 2015 г. до 213 521 в 2016 г., что на 35 666 (или на 20%) больше[9]. Характерно, что статистика преступлений особенно ухудшилась в ключевых городах и регионах. В Киеве за 2016 г. зарегистрировано 73 тысячи уголовных дел, что на 16% больше, чем в 2015 г. (тогда было 63 тысячи)[10] . В Харьковской области в 2015 г. было зарегистрировано 40,9 тысяч уголовных дел, а в 2016 – 50,5 тысяч (рост на 23,5%)[11]. В Одесской области в 2016 г. было зарегистрировано 34 тысячи преступлений[12]. Это на 18% больше, чем в 2015 г. (29 тысяч преступлений).

Ситуация с регистрацией убийств в Украине заставляет усомниться в правдоподобности официальной статистики по этому поводу. Так, в 2013 г.[13] было зафиксировано 5861 убийств, в 2015 г. – 8224[14], а с 2016 годом ситуация сложная. Согласно официальной статистике Генпрокуратуры, за период с января по октябрь 2016 г. было совершено 7059 убийств[15], а с января по декабрь 2016 г. – только 5992 убийства[16]. Данные за аналогичный (и даже более обширный) период не совпадают, а те из них, что опубликованы позднее, приводят меньшие цифры. Это может свидетельствовать о фальси-

---

[9] Там же.

[10] В 2016 году на 16% возросло количество уголовных преступлений в Киеве. 10.02.2017. Голос.ua. https://golos.ua/i/476663

[11] Самый криминальный район определили в Харькове. 31.01.2017. ГородХ. http://gx.net.ua/chp/v-harkove-obnaruzhili-samyj-prestupnyj-rajon.html

[12] В Одесской области значительно выросло число тяжких преступлений. 19.01.2017. Одессит.ua. https://odessitua.com/news/55480-v-odesskoy-oblasti-znachitelno-vyroslo-chislo-tyazhkih-prestupleniy.html

[13] Єдиний звіт про кримінальні правопорушення, грудень 2013 р. Генеральна прокуратура України, Київ, 2014.

[14] Єдиний звіт про кримінальні правопорушення, грудень 2015 р. Генеральна прокуратура України, Київ, 2016.

[15] Відомості про кримінальні правопорушення минулих років, жовтень 2016 р., Генеральна прокуратура України, Київ, 2016.

[16] Відомості про матеріальні збитки, їх відшкодування та вилучення предметів злочинної діяльності, грудень 2016 р., Генеральна прокуратура України, Київ, 2017.

фикации статистики, которая в целом характерна для украинской правоохранительной системы.

Выросло количество преступлений против собственности

Так, 2013 г. было зафиксировано 334 тысячи, в 2015 г. – 362 тысячи, а в 2016 г. – 405 тысяч уголовных преступлений против собственности, что почти на 20% больше, чем в 2013 г.

В частности, особое внимание обращает на себя рост фактов краж, которых в 2013 г. было учтено 242 тысячи, в 2015 г. – 273 тысяч, а в 2016 г. – 312 тысяч, что на 30% больше по сравнению с предыдущими годами. Существенно возрастает и количество более общественно опасных преступлений, а именно грабежей. В 2013 г. было зафиксировано 22 тысячи грабежей (как и в 2015 г.), а в 2016 г. – 27 тысяч грабежей. Количество разбоев увеличилось с 2856 в 2013 г., 3558 в 2015 г. до 3904 в 2016 г.[17]

Несколько сократилось количество ДТП

Что касается автоугонов, то если в 2013 г. было зарегистрировано 6531 угон (из них раскрыто 3461), в 2015 г. было угнано 11137 автомобилей (раскрыто 3584 угонов), то в 2016 г. (без декабря) было угнано 11353 автомобилей и раскрыто 3068 преступлений[18].

По сравнению с 2013 г., несколько сократилось количество ДТП и их жертв. В 2013 г. было зафиксировано 190 тысяч ДТП (из них 10,5 тысяч в Крыму и Севастополе). В них погибло 4833 человека, 37521 был травмирован. В 2015 г. произошло 134 тысячи ДТП, в них погибло 3970 человек, 31467 было травмировано. Крым и Севастополь в статистику не включались. В 2016 г. произошло уже 154 тысячи ДТП (рост на 11,6%), в которых погибло 3187 человек и 32079 были травмированы[19].

---

[17] Там же.

[18] Держи меня крепче: Украину накрыла волна автоугонов. 18.12.2016. Обозреватель. https://www.obozrevatel.com/auto/news/78104-ugon-avto-kyiv-ukraina-statistika-kak-izbezhat.htm

[19] Статистика аварійності в Україні, Управління безпеки дорожнього руху. http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm

Изменение количества заключённых

В Украине также уменьшилось число заключённых[20]. Если в 2013 г. их было 127 тысяч, то в 2016 г., после принятия нового Уголовно-процессуального кодекса[21] и так называемого закона Савченко[22], их осталось 60 тысяч человек или же 167 заключённых на 100 тысяч человек. Для сравнения, в США этот показатель равен 666 заключённых на 100 тысяч человек, в России – 436, в Польше – 189.

Ситуация в сфере незаконного оборота наркотиков

Официально ситуация в сфере незаконного оборота наркотиков невероятно улучшилась. В 2013 г. было зафиксировано 33982 преступления в этой сфере, в 2015 – 25908, а в 2016 г. – 23029[23]. Однако уменьшение более чем на треть количества преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков вызывает очевидное сомнение в реальности указанных цифр. Тем более в условиях войны и социально-экономического кризиса. Даже фактор отсутствия статистики из Крыма и части Донбасса не может это компенсировать. Можно сделать предположение или о фальсификации статистики Генпрокуратурой, или об усилении покрывательства наркомафии со стороны правоохранителей.

Статистика преступлений

Экс-министр юстиции Елена Лукаш в интервью РИА Новости заявила о том, что нынешняя украинская власть фальсифицирует полицейскую статистику и реальный рост преступности куда боль-

[20] Количество заключенных в Украине в прошлом году рекордно уменьшилось. 17.01.2014. 112.ua. https://112.ua/obshchestvo/kolichestvo-zaklyuchennyh-v-ukraine-v-proshlom-godu-rekordno-umenshilos-11304.html

[21] Кримінальний процесуальний кодекс України. Редакція від 11.01.2019. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17

[22] Закон України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання». http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150838.html

[23] Статистична інформація. Генеральна прокуратура України. https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112661&libid=100820

ше официальных данных. Так, по словам экс-министра, с 2013 по 2016 гг. похищения людей выросли на 264%, угоны автотранспорта – на 100%, убийства – на 67%, разбои – на 46%. В течение 2016 г. в Украине было совершено 187 тысяч тяжких и особо тяжких преступлений. От действий преступников пострадало 444 тысячи человек. 6988 человек было убито[24].

С одной стороны, представителя предыдущей власти можно заподозрить в желании максимально очернить власть нынешнюю, чем могли бы объясняться столь высокие заявленные показатели статистики уголовных преступлений. С другой же стороны, «постреволюционная» украинская власть действительно может занижать статистические показатели для поддержания своего рейтинга и предпринимая попытки снижения социальной напряжённости.

При рассмотрении любых цифр (официальных или экспертных), касающихся статистики по преступлениям в Украине, нужно учитывать, что если в 2013 г. милицейская статистика охватывала 46 млн. человек, то по состоянию на 2017 г. население Украины сократилось: 2,5 млн. человек остались в Крыму, 4 млн. проживают на территориях, подконтрольных ДНР и ЛНР, не менее 1 млн. человек эмигрировали из Украины. Сейчас реальное население Украины, т.е. находящееся в её правовом поле, составляет не более 40 млн. человек. В то же время официальная статистика учитывает все 46 млн.: и население, проживающее в Крыму, и в отдельных районах Донецкой и Луганской областей. Таким образом, фактическое количество преступлений на душу населения выросло ещё больше, чем это указано в статистике.

Может возникнуть соблазн объяснить взрывной рост преступности войной. Действительно, рост количества преступлений начался в 2014 г. Однако боевые действия в 2015 и 2016 гг. даже отдалённо не напоминали масштабные бои 2014 г. (за исключением Дебальцево в начале 2015 г.). Линия фронта стабилизировалась, обе стороны начали формировать новые органы власти на подконтрольных

---

[24] Виноградов З. Елена Лукаш: признаю свою ответственность за госпереворот на Украине. 01.02.2017. РИА Новости. https://ria.ru/20170201/1486936273.html

территориях. Но, не смотря на фактическую заморозку конфликта, рост преступлений не остановился.

Международный опыт: пример Израиля

При анализе эффективности работы обновлённой правоохранительной системы небезынтересно будет рассмотреть опыт Израиля. В стране, перманентно находящейся в состоянии конфликта, все 2000-е происходило снижение преступности. В 2007 г. по уровню преступности Израиль занимал в международных рейтингах строчку между Финляндией и Люксембургом (61 преступление на 1000 человек)[25]. Определённый рост преступности произошёл в 2006 г. во время Второй Ливанской войны – на 4,2%. Однако уже в следующем году наблюдалось падение уровня преступности более чем на 6%[26]. Таким образом, имеются веские основания для сомнений в заявлениях украинских чиновников о том, что рост уровня преступности связан исключительно с продолжающимся вооружённым конфликтом. Конечно, начало войны зачастую активизирует криминалитет, однако вслед за окончанием активных боевых действий следует откат. В Украине же из-за неспособности «постмайданной» власти укрепить правоохранительную систему этот откат не произошёл и рост преступности продолжился.

Что касается раскрываемости преступлений, то, по словам Генерального прокурора Юрия Луценко, она значительно упала. Если в 2013 г. раскрывалось 45% всех преступлений, в 2015 г. – 39%, то в 2016 г. – менее 30% преступлений. Что характерно, наихудшая раскрываемость наблюдается в городах и ключевых регионах (с точки зрения поддержания стабильности в государстве). В Киеве раскрываемость 16%, Одессе – 20%, Харьковской области – 22%[27].

---

[25] *Central Bureau of Statistics of Israel: https://www.cbs.gov.il/EN/pages/default.aspx*

[26] *משרד ישנא חטש חוליה תדיחיל לש תושרה תנגהל תדיעס: https://www.gov.il/he/Departments/ministry_of_public_security*

[27] *Раскрываемость преступлений в Украине резко упала. 15.02.2017. Корреспондент: https://korrespondent.net/ukraine/3815247-raskryvaemost-prestuplenyi-v-ukrayne-rezko-upala*

В марте 2016 г. первый заместитель генпрокурора Юрий Севрук озвучил иные цифры: 10% раскрываемости в Киеве и 20% – в среднем по Украине. Вряд ли за год раскрываемость могла вырасти в полтора раза[28]. Цифры, приведённые Ю. Севруком, представляются более объективными, нежели данные Ю. Луценко, который лично заинтересован в подаче обществу «правильной» для власти картины происходящего.

Что касается доверия граждан Украины к полиции, то, начиная с момента обретения Украиной независимости, оно было стабильно невысоким. Полностью или преимущественно доверяли милиции 13% украинцев в 1994 г., 12% в 2005 г. и 9% в 2012 г. Сразу после начала работы новой полиции, руководство МВД стало выпускать победные и несколько фантастические реляции о взрывном росте доверия украинцев к новой полиции. В частности, министр внутренних дел А. Аваков в октябре 2015 г. заявлял о доверии 85% граждан к полиции[29]. Что характерно, в мае 2016 г. он уже говорил о 44% доверия[30].

Однако данные социологических исследований показывают лишь незначительный рост доверия украинцев к полиции. Так, согласно данным Киевского международного института социологии, опубликованным в январе 2016 г., Национальной полиции (преемнице милиции) доверяли 14,9%, а патрульной полиции – 20,7%[31].

«Стоимость преступлений»

Мы попробовали рассчитать «стоимость преступлений» для экономики, т.е. ущерб от преступной деятельности и борьбы с ней для

---

[28] Раскрываемость преступлений в Киеве упала до 10%, по Украине – до 20%, – Севрук. 19.03.2016. 112.ua: https://112.ua/avarii-chp/uroven-raskryvaemosti-prestupleniy-v-kieve-snizilsya-do-10-po-ukraine-do-20-sevruk-299280.html

[29] Уровень доверия украинцев к патрульной полиции составил 85% – Аваков. 04.10.2015. РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/video/20151004/374695067.html

[30] Аваков: Уровень доверия к полиции составляет 44%. https://sharij.net/54749

[31] Довіра до соціальних інституцій та груп. КМІС: http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=579&page=1

экономики страны. Подобные исследования характерны в первую очередь для США, где рассчитана средняя «стоимость» основных видов преступлений для экономики. По данным RAND Corp., которые опираются на статистику департамента полиции Лос-Анджелеса и ФБР, в 2010 г. средняя «стоимость преступлений» для экономики была следующей: убийство обходилось в $8,6 млн., изнасилование – $217 тысяч, разбой – $67 тысяч, грабёж – $13 тысяч, кража – $2,1 тысяч[32].

К сожалению, мы не смогли найти аналогичные расчёты у украинских правоохранителей. Поэтому мы сделали экстраполяцию американских показателей на украинские реалии с учётом разницы Валового внутреннего продукта (ВВП) по Паритету покупательной способности[33]. В 2013 г. ВВП США по ППС был равен $16,9 трлн., в 2015 г. – $18 трлн. В 2013 ВВП Украины по ППС был равен $390 млрд., в 2015 г. – $340 млрд. Таким образом, разница ВВП по ППС двух стран в 2013 г. была в 43 раза, в 2015 – в 53 раза. На момент проведения исследования (конец 2016 г.), данные относительно ВВП по ППС за 2016 г. отсутствовали. Средний курс доллара США в 2013 г. был равен 8 грн., в 2015 г. доллар колебался и на конец года был равен 23,5 грн.

Исходя из вышеизложенных показателей, «стоимость» соответствующих преступлений для экономики Украины такова: в 2013 г. убийство «обходилось» экономике в $200 тысяч, изнасилование – в $5046, разбой – в $1558, грабёж – в $302, кража – в $48; в 2015 г. убийство обходилось в $162 тысяч, изнасилование – в $4094, разбой – в $1264, грабёж – в $245, кража – в $39.

Таким образом, исходя из официального количества преступлений, в 2013 г. убийства «обошлись» экономике в $1,172 млрд., изнасилования – в $2,5 млн., разбои – в $4,4 млн., грабежи – $6,8 млн., кражи – $11,6 млн. Итого $1,195 млрд.

В 2015 г. убийства «обошлись» экономике в $1,332 млрд., изна-

---

[32] Cost of Crime Calculator. RAND. https://www.rand.org/well-being/justice-policy/centers/quality-policing/cost-of-crime.html

[33] World Economic and Financial Surveys, World Economic Outlook Database. https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx

силования – в $1,3 млн., разбои – в $4,3 млн., грабежи – в $5,4 млн., кражи – в $10 млн. Итого $1,353 млрд.

Заключение

Мы отдаём себе отчёт в том, что выбранный нами метод несколько груб и неспособен охватить экономические последствия от всех преступлений (как по причине фальсификации официальной статистики, так и по причине нахождения значительной части украинской экономики в тени). Вместе с тем наши данные дают определённое понимание экономических последствий роста преступности в Украине за последние годы.

Можно сделать вывод, что итоги реформы правоохранительной системы неутешительны. Новая полиция отнюдь не избавилась от пороков старой системы, а напротив – переняла их. Новая полиция неспособна обуздать рост преступности в стране. Раскрываемость преступлений неуклонно падает. Всё это порождает недоверие граждан к правоохранительной системе Украины и разочарование в реформах.

Послесловие

С момента проведения и публикации вышеприведённого исследования в конце 2016 г. криминогенная обстановка в Украине несколько улучшилась. Два года подряд (в 2017 и 2018 гг.) Министерство внутренних дел и Генеральная прокуратура Украины рапортуют о снижении количества зарегистрированных преступлений.

В 2017 г. в Украине, по данным Министерства внутренних дел, было зарегистрировано почти 496 тысяч преступлений. При этом Генеральная прокуратура выявила за аналогичный период 523,9 тысячи преступлений[34]. По сравнению с 2016 г. уровень преступности в Украине тогда упал на 13,6%. Больше всего было совершено краж – почти 260 тысяч, однако это на 16,8% меньше, чем годом

[34] Преступность в Украине: статистика за прошлый год. Слово и дело. https://ru.slovoidilo.ua/2018/02/16/infografika/obshhestvo/prestupnost-ukraine-statistika-proshlyj-god

ранее. Меньше всего среди всех преступлений было умышленных убийств – чуть больше 1,5 тысяч. Значительно выросло за 2017 год, на 29%, количество преступлений, связанных с незаконным обращением с оружием – было зафиксировано почти 7,9 тысячи случаев. На 25,1% возросло количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических веществ – до 27,8 тысячи. Кроме того, стали чаще совершать служебные преступления и подделывать документы[35].

За девять месяцев 2018 г., по данным Министерства внутренних дел, уровень преступности в Украине по сравнению с аналогичным периодом 2017 г. снизился на 8%[36]. При этом количество тяжких и особо тяжких преступлений из этого числа уменьшилось на 11% – со 155 тыс. до 138 тыс. Наибольший массив среди совершенных преступлений составляют кражи (191 тыс.) и мошенничества (27 тыс.). Кроме того, уменьшилось количество умышленных убийств – с 1185 до 1168. Более чем на четверть снизилось количество разбойных нападений – с 2224 до 1622. Зарегистрировано на 25% меньше грабежей: в 2017 г. их было 14,2 тыс., в 2018 г. – 10,6 тыс. Краж зарегистрировано на 12% меньше (216,6 тыс. по сравнению с 191,5 тыс.)[37].

При этом, согласно статистике, опубликованной Генеральной прокуратурой в июле 2018 г., в Украине снизился общий уровень преступности, но увеличилось число особо тяжких преступлений – совершенных с особой жестокостью, цинизмом или в особо крупных размерах, за которые предусмотрено наказание от 10 лет тюрьмы до пожизненного[38]. При этом, по данным ГПУ на конец года, уголовных производств по статье «умышленное убийство» было зарегистрировано на 412 больше, чем в 2017 г., дел о похищении

---

[35] Там же.

[36] У 2018 році загальний рівень злочинності в Україні знизився на вісім відсотків. Міністерство внутрішніх справ. http://mvs.gov.ua/ua/news/16243_U_2018_roci_zagalniy_riven_zlochinnosti_v_Ukraini_znizivsya_na_visim_vidsotkiv_FOTO.htm

[37] Там же.

[38] Бандиты в Украине стали циничнее. Сегодня. https://www.segodnya.ua/ukraine/bandity-v-ukraine-stali-cinichnee-1153685.html

людей – на 49, и на сотню больше выявили взяточников среди чиновников[39].

Как видно из свежей статистики, несмотря на общее снижение числа зарегистрированных преступлений, по некоторым категориям тяжких правонарушений наблюдается рост. За несколько лет реформы правоохранительной системы, «новые» полицейские получили необходимый опыт для раскрытия и предотвращения простейших преступлений (вроде бытовых или краж), однако эффективно противостоять незаконному обороту наркотиков и оружия, а также предотвращать рост числа преступлений, совершённых с особым цинизмом, они так и не научились.

В этой связи представляется, что для реформированной Национальной полиции по-прежнему остаётся актуальной проблема нехватки профессионалов и служащих в следственных и оперативных подразделениях, в то время как проблема становления новой патрульной полиции по большей части решена.

[39] *Криминальная статистика 2018 года: стало больше убийств и атак хакеров. Сегодня. https://www.segodnya.ua/ukraine/kriminalnaya-statistika-2018-goda-stalo-bolshe-ubiystv-i-atak-hakerov-1205078.html*

УКРАИНСКИЙ ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И МЕНЕДЖМЕНТА ПОЛИТИКИ



Цена реформ. Полиция.

Сентябрь 2017
Киев

Автор исследования:

Максим Семёнов

Директор

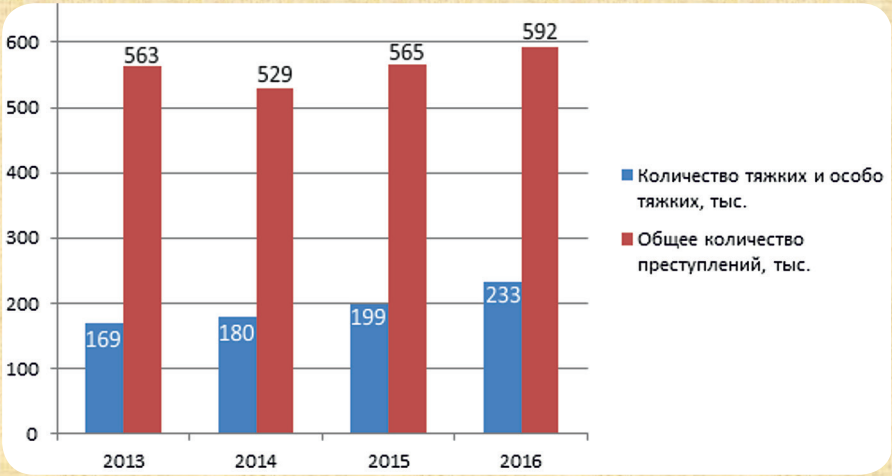
Бортник Руслан Олегович

Тел.: +38 093 757 75 65

uiamp2012@gmail.com

http://uiamp.org.ua

Количество преступлений

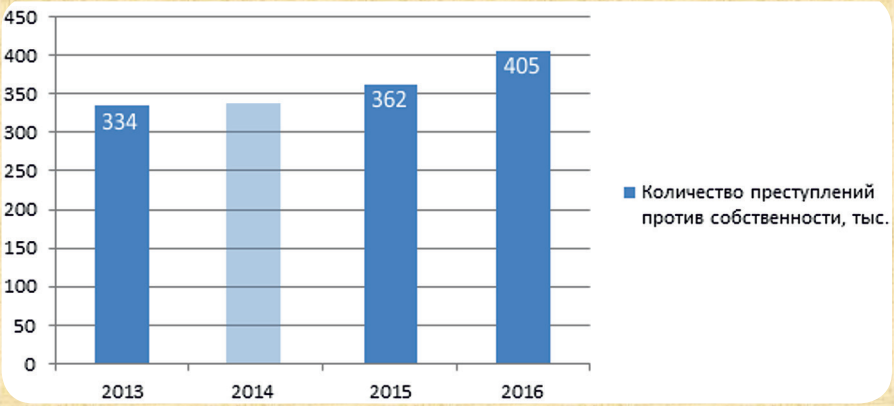


Статистика преступлений

	2013	2014	2015	2016
Доля тяжких и особо тяжких преступлений среди общего количества преступлений, %	30	34	35	39
Рост общего количества преступлений к 2013г., %	-	-7	0	+5
Рост количества тяжких и особо тяжких преступлений, %	-	+6,5	+17	+37
Случаев вручения лицам уведомления о подозрении, %	39	37	33	26

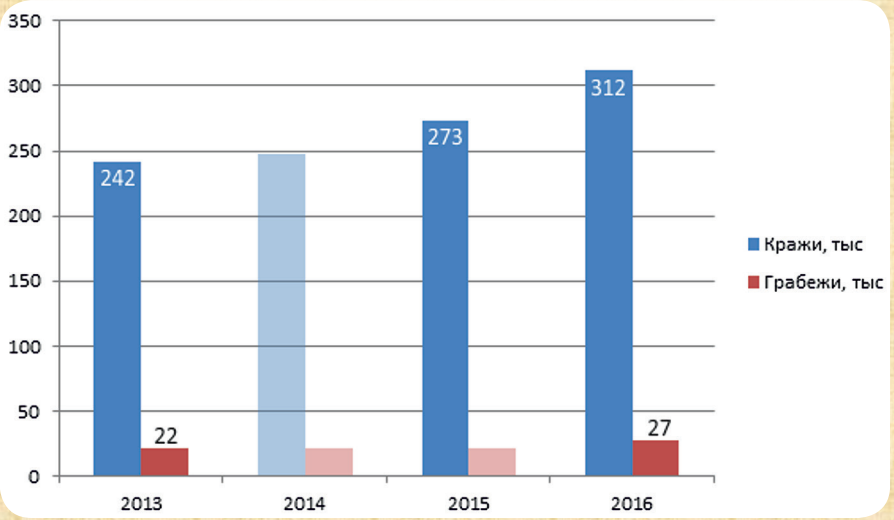
Преступления против собственности:

• всего



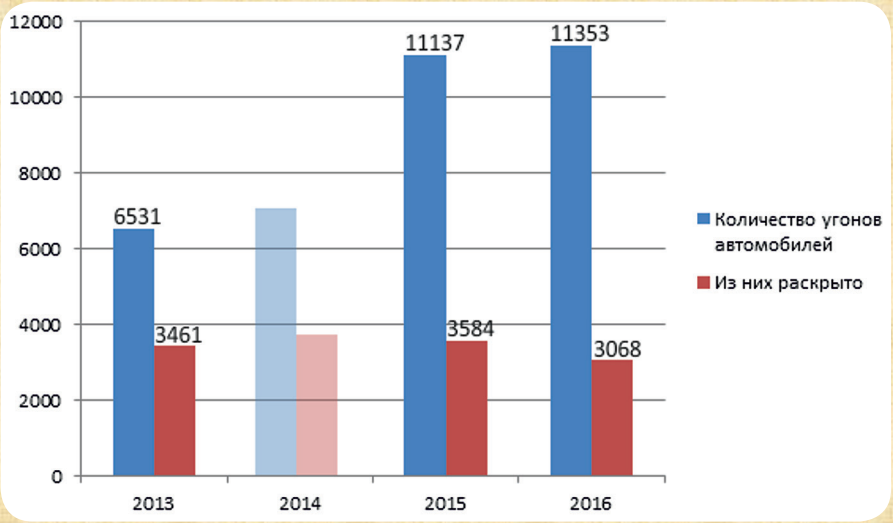
Преступления против собственности:

• кражи и грабежи



Преступления против собственности:

• **автоугоны**



Дорожно-транспортные происшествия

• 2013 год: 190 тысяч ДТП (из них 10,5 тысяч в Крыму и Севастополе). В них погибло 4833 человека, 37521 было травмировано.

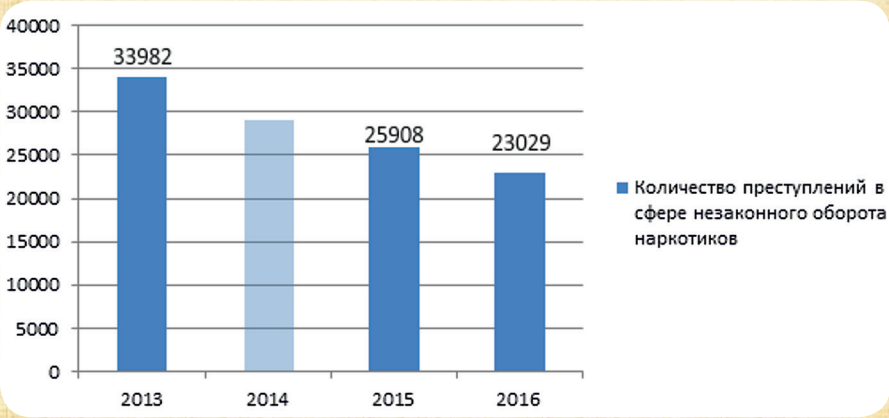
• 2014 год: 153 тысячи ДТП, в которых погибли 4464 человек, травмировано было 32352 человек.

• 2015 год: 134 тысячи ДТП, в них погибло 3970 человек, 31467 человек было травмировано.

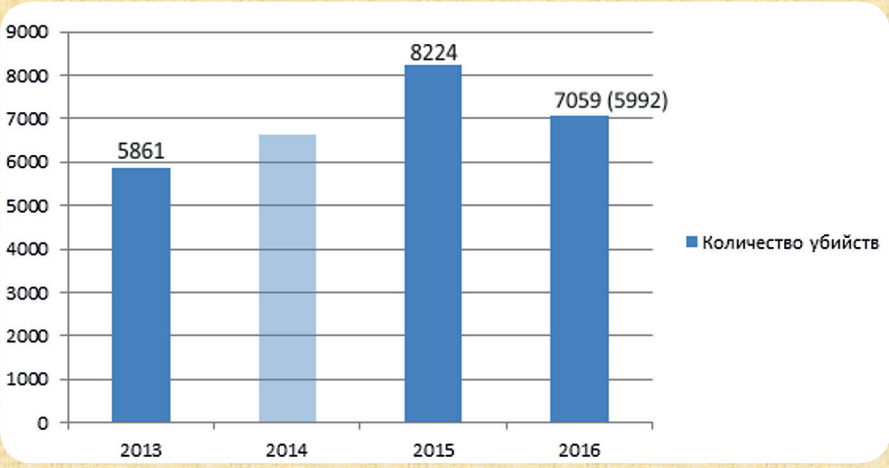
• 2016 год: 154 тысячи ДТП (рост на 11,6%), в которых погибло 3187 человек и 32079 были травмированы.

• Всего же за последние 3 года на дорогах Украины погибло 12,4 тысяч человек, более 100 тысяч были травмированы

Преступления в сфере незаконного оборота наркотиков

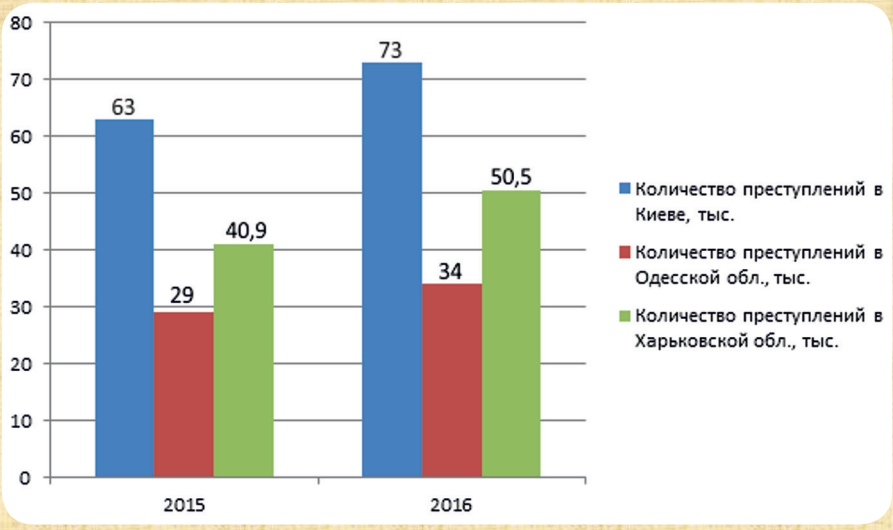


Убийства



• Согласно официальной статистике Генпрокуратуры, за период с января по октябрь 2016 года было совершено 7059 убийств, а с января по декабрь 2016 – только 5992 убийств.

Рост преступности по регионам



Преступность среди полицейских

• За 9 месяцев работы новой полиции открыто 900 уголовных дел против полицейских.

• В 2016 г. возбуждено 1140 дел по статье «Превышение власти или служебных полномочий сотрудниками правоохранительных органов».

• В 58 случаях было вручено уведомление о подозрении.

• 46 дел было направлено в суд с обвинительным актом.

• По 1094 уголовным правонарушениям к концу года не было принято решение.

• По 2459 уголовным правонарушениям производство было закрыто.

Количество заключённых в Украине

В 2013 г. было 127 тысяч заключённых.

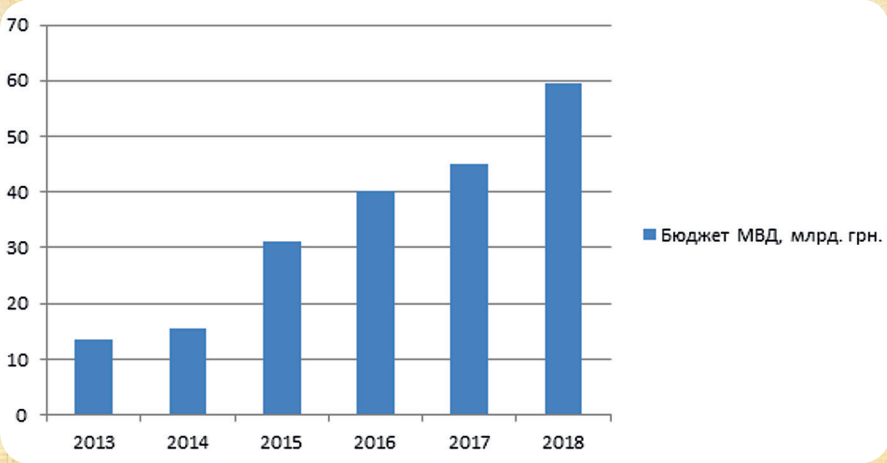
В 2016 г. 60 тысяч (принятие нового Уголовно-процессуального кодекса и «закона Савченко»).

В 2019 г. 54 905 заключённых (данные Международного центра тюремных исследований, ICPS).

Для сравнения количество заключённых на 100 тысяч жителей в стране (данные ICPS, 2019 г.):

- США – 655 (№1);
- Россия – 381 (№18);
- Польша –196 (№76);
- Украина – 153 (№103)

Бюджет МВД

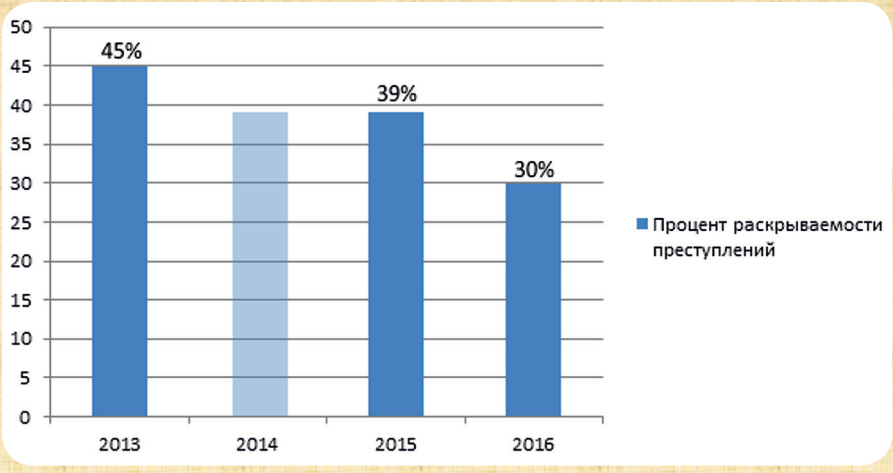


Рост преступности из-за войны

Одним из объяснений всплеска преступности в последние годы служит война, продолжающаяся в стране шестой год. Однако активные боевые действия в Украине закончились в феврале 2015 года, т.е. более четырёх лет назад.

Для сравнения опыт Израиля. Во время Второй Ливанской войны (2006 г.) произошёл всплеск преступности на 4,2%, однако уже на следующий год после окончания боевых действий преступность снизилась на 6%

Раскрываемость преступлений



Раскрываемость преступлений (Юрий Севрук, первый заместитель генпрокурора, март 2016г.):

- 10% в Киеве;
- 20% в среднем по Украине.

Доверие к милиции и полиции

Доверие к милиции, (Корреспондент, 2013)

• 1994 год – 13%, 2005 год – 12%, 2012 год – 9%.

Заявления А. Авакова:

• Октябрь 2015 г.: «Уровень доверия к патрульной полиции 85%».

• Май 2016 г.: «Уровень доверия к полиции 44%».

Данные Киевского международного института социологии, январь 2016 г.:

• Национальной полиции доверяли 14,9%;

• Патрульной полиции доверяли 20,7%.

«Стоимость» преступлений для экономики

• По данным RAND Corp.: убийство в США – $8,6 млн. изнасилование – $217 тысяч, разбой – $67 тысяч, грабёж – $13 тысяч, кража – $2,1 тысяч. Мы сделали экстраполяцию американских показателей на украинские реалии с учётом разницы ВВП по ППС.

• В 2013 году убийства «обошлись» экономике в $1,172 млрд., изнасилования – в $2,5 млн., разбои – в $4,4 млн., грабежи – $6,8 млн., кражи – $11,6 млн. Итого $1,195 млрд. или 9,560 млрд. грн.

• В 2015 году убийства «обошлись» экономике в $1,332 млрд., изнасилования – в $1,3 млн., разбои – в $4,3 млн., грабежи – в $5,4 млн., кражи – в $10 млн. Итого $1,353 млрд. или 31,795 млрд. грн.

• В 2016 году убийства «обошлись» экономике Украины в $988 млн., изнасилования – в $1,45 млн., разбои – в $5 млн., грабежи – в $6,7 млн., кражи – в $12,4 млн. Итого $1,013 млрд. или 26,352 млрд. грн.

Исследование № 2
из цикла «Цена реформ»

Реформа образования[40]

Авторский коллектив:
Руслан Бортник
Николай Спиридонов
Денис Гаевский
Максим Семёнов
Даниил Богатырёв

Текущая ситуация

Сфера образования является базисом долгосрочного культурно-гуманитарного и социально-экономического развития государства. Образование требует к себе повышенного внимания со стороны власти и общества. Увы, состояние системы образования Украины вызывает большую тревогу.

После Евромайдана под руководством профильного министра С. Квита начались, а при его преемнице Л. Гриневич продолжились масштабные изменения в системе образования. А 5 сентября 2017 г., т.е. через 3,5 года после начала реформаторской деятельности, наконец-то был принят новый закон об образовании[41]. При этом, отдельные эксперты, оценивая значение закона, назвали его «Конституцией в сфере образования», настолько он значим для отрасли.

В целом изменения в сфере образования за 2016 – 2019 гг. свелись к следующему:

1. **Закрытие ВУЗов** (суммарно около 80 ВУЗов)[42], сокращении

---

[40] Первоначальный вариант презентации: https://uiamp.org.ua/cref/reforma-obrazovaniya

[41] Закон України «Про освіту» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, №38-39, ст.380. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19

[42] Число вузов в Украине сократилось на треть и продолжает снижаться. Страна. https://strana.ua/news/116507-chislo-vuzov-v-ukraine-sokratilos-na-tret-i-prodolzhaet-snizhatsja-mon.html

бюджетных мест в университетах и количества получателей стипендий (до 30-50% бюджетников – в перспективе нескольких лет планируется, что стипендии будут получать не более 10-15% бюджетников)[43]. Впрочем, в данном случае ответственность должна быть возложена не только на Минобразования, но и на Минфин, и на Кабмин в целом.

2. **Закрытие школ и сокращение количества учителей**. По данным Госкомстата, в период 2014-2017 гг. (без учета АРК и зоны АТО) количество общеобразовательных учебных заведений сократилось на 700 единиц – с 17,6 тыс. до 16,9 тыс.[44] Количество учителей сократилась на 16 тысяч – с 454 тыс. до 438 тыс.[45] Соответственно увеличилась нагрузка на инфраструктуру образовательных учреждений и учителей, что приводит к ухудшению качества образования (количество учащихся в школах выросло с 3,757 млн. до 3,846 млн. человек). Особенно болезненно процессы «оптимизации» происходят в сельской местности, где в связи с децентрализацией школы закрывают, оставляя лишь опорные в рамках объединенных территориальных общин. При этом расстояние, которое ежедневно приходится преодолевать некоторым ученикам таких школ составляет 50 и более километров. А количество школьных автобусов в сельской местности недостаточно для подвоза детей к учебным заведениям.

3. **Сокращение финансирования**. Традиционной проблемой украинского образования является недостаточное финансирование. Так, к примеру, государственным бюджетом Украины на протяжении последних 10 лет до второго Майдана (за 2003-2013 гг.) на различные научные программы, стипендии, гранты и т.п. выделялось в 6-8 раз меньше средств, чем на вооруженные силы, которые, как

---

[43] В Украине почти на 10% сократили количество бюджетных мест в вузах. «Прямий». https://prm.ua/ru/v-ukraine-pochti-na-10-sokratili-kolichestvo-byudzhetnyih-mest-v-vuzah/

[44] Среднее образование в Украине: как сократилось количество школ и учащихся за годы независимости. Слово и дело. https://ru.slovoidilo.ua/2017/08/22/infografika/obshhestvo/srednee-obrazovanie-ukraine-kak-sokratilos-kolichestvo-shkol-i-uchashhixsya-gody-nezavisimosti

[45] Там же.

мы знаем, были в катастрофическом состоянии все годы украинской независимости.

Сейчас, в связи с вооруженным конфликтом на востоке страны, государственные поступления в армейскую копилку существенно возросли и составили десятки миллиардов гривен, но это отнюдь не увеличило пропорционально доходы украинцев, работающих в сфере науки и образования. В бюджете на 2019 г. на оборону выделено 211 миллиардов 927 миллионов гривен[46], а на образование – 126,9 млрд. гривен[47].

Летом 2017 г. Кабинет министров Украины инициировал резкое сокращение студенческих стипендий. Так, правительство предлагает уменьшить расходы на социальные стипендии более чем на треть – с 992 до 631 млн. грн., а расходы на академическую стипендию для студентов, обучающихся в вузах, подчиненных Министерству образования, предлагают сократить на 21% – с 3,98 до 3,16 млрд. грн[48]. Это при том, что в долларовом эквиваленте стипендия студента вуза 1-2 уровня аккредитации (колледжи, техникумы) составляла примерно 30 долларов, а студента вуза 3-4 уровня аккредитации (университеты) – около 40-45 долларов США. Для европейской страны это ничтожно мало, но, чтобы разительнее был виден контраст, следует привести показатели стипендии 2013 г. – свыше 100 долларов и, например, стипендии 2007 г. (до мирового экономического кризиса) – почти 140 долларов.

Сокращения коснулись и зарплат. Их стали либо урезать, либо задерживать на месяц-два, а то и три – в зависимости от региона и уровня его дотаций. Отметим, что сокращение оплаты труда (например, педагогов) связано ещё и с уменьшением педнагрузки – с 900 часов на одного преподавателя в год до, примерно, 600[49].

---

[46] В бюджете-2019 – новый рекорд расходов на оборону и безопасность Украины – журналист. УНИАН: https://www.unian.net/society/10350009-v-byudzhete-2019-novyy-rekord-rashodov-na-oboronu-i-bezopasnost-ukrainy-zhurnalist.html

[47] Госбюджет-2019: расходы на образование увеличены на 4,5 млрд грн. ДС. http://www.dsnews.ua/politics/gosbyudzhet-2019-rashody-na-obrazovanie-uvelicheny-na-4-5-mlrd-20112018100300

[48] Кабмин решил сократить расходы на стипендии. Обозреватель. https://www.obozrevatel.com/finance/business-and-finance/kabmin-reshil-sokratit-rashodyi-na-stipendii.htm

[49] Навантаження на викладачів вишів зменшиться. Реформа вищої освіти.

4. **Перевод образования с научных на идеологические рельсы.** В образовательные программы для старшеклассников в курсе «История Украины» инсталлированы разделы «Установка и утверждение советского тоталитарного режима (1921-1939 гг.)», «Война советской России с Украинской народной республикой», «Советская оккупация Украины»[50]. В эту же логику укладывается заявление Л. Гриневич о том, что Минобразованию не хватает законодательных оснований для увольнения учителей, проводящих «антигосударственную политику»[51]. Однако новый закон уже исправляет этот недостаток.

В целом, проводимая в Украине реформа образования привела пока лишь к падению качества оного. В частности, для оценки качества школьного образования мы можем обратиться к результатам ВНО (внешнего независимого оценивания). Так, в 2015 г. результаты ВНО вызвали удивление даже экс-премьера А. Яценюка: «Относительно среднего образования – здесь у нас большие проблемы. 10 процентов украинских выпускников не сдали тесты по украинскому языку, 25 процентов детей не сдали тесты по математике, а 70 процентов детей не ответили на вопрос, когда было подписано Соглашение об ассоциации с Евросоюзом»[52].

Примерно такими же оказались результаты ВНО и в 2016 г. 9% абитуриентов не набрали минимальный пороговый бал по украинскому языку и литературе, 13% – по истории Украины, 15% – по математике[53].

В 2017 г. ситуация продолжила оставаться неудовлетворительной. ВНО по украинскому языку и литературе не сдали 8% абитури-

---

http://osvita.ua/vnz/reform/45788/

[50] Освітні програми. Міністерство освіти і науки. https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/navchalni-programi

[51] Министр образования Украины будет выявлять учителей-сепаратистов. Vlasti.net. http://vlasti.net/news/239010

[52] Украинские выпускники огорчили Яценюка. Все новости. https:///123ru.net/mix/25233800/

[53] Результаты ЗНО-2016: хуже всего украинский язык знают на Западной Украине. Вести. https://vesti-ukr.com/poleznoe/obrazovanie/162126-rezultaty-zno-2016-huzhe-vsego-ukrainskij-jazyk-znajut-na-zapadnoj-ukraine

ентов, 16% – по математике, 18% – по английскому, 13% – по истории Украины[54].

Тенденция продолжилась и в 2018 г. Независимое оценивание по украинскому языку и литературе, которое прошло 13 июня, не сдали 14,5% от общего количества участников[55].

Падение качества среднего образования очевидным образом влияет на качество высшего образования. Всего 6 украинских университетов попали в рейтинг лучших ВУЗов мира «QS World University Rankings» за 2016-2017 гг., а признанный лучшим университетом Украины, ХНУ им. В. Н. Каразина, занял лишь 401 место и потерял 19 пунктов по сравнению с предыдущим годом[56].

Лучше всего качество образования в Украине иллюстрирует Доклад о человеческом развитии Организации Объединённых Наций. Так, в докладе за 2016 г. Украина по качеству образования находится на 84 месте среди всех стран в мире[57]. В данном случае динамика негативная. Мало того, что Украина в этом рейтинге среди всех европейских стран на 3-м месте с конца (хуже показатели только у Боснии и Герцеговины и Молдовы), ещё и её ежегодные показатели снижаются: в Докладе за 2013 г. Украина была на 78-м месте[58].

Вследствие проводимых реформ Украина продолжает терять социальный капитал. Выпускники украинских школ уже давно предпочитают учиться в европейских, американских и российских

---

[54] Сколько абитуриентов не сдали ВНО. Gazeta.ua. https://gazeta.ua/ru/articles/life/_skolko-abiturientov-ne-sdali-vno/778283

[55] ВНО по украинскому языку и литературе не сдал каждый седьмой абитуриент. Страна. https://strana.ua/news/146592-testy-vno-po-ukrainskomu-jazyku-ne-stali-okolo-15-protsentov-uchastnikov.html

[56] Шесть украинских вузов попали в топ-1000 университетов мира. Инфографика. ТСН. https://ru.tsn.ua/ukrayina/shest-ukrainskih-vuzov-popali-v-top-1000-universitetov-mira-874188.html

[57] Доклад о человеческом развитии 2016. Человеческое развитие для всех и каждого. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_russian_web.pdf

[58] Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_ru.pdf

университетах. Тенденция усилилась после Евромайдана: если в ВУЗы соседней Польши в 2013 г. поступили 5 тысяч украинцев, то в 2014 г. – уже 10 тысяч[59]. По итогу 2016 г. не менее 68 тысяч украинцев обучались в зарубежных университетах[60].

Учитывая вышеописанное, фактически реформа образования должна быть призвана исправить негативные тренды в соответствующей сфере. Формально принятие нового закона об образовании призвано остановить деградацию образования в Украине. Насколько это возможно сделать, мы ответим в ходе анализа конкретных положений закона.

5 сентября 2017 г. Верховная Рада Украины после длительных обсуждений приняла Закон Украины № 2145-VIII «Об образовании»[61]. Это привнесло ряд значительных изменений в украинскую образовательную систему.

Различные формы образования.

Важным нововведением в законе является легализация различных форм образования. В частности, он устанавливает институциональную, индивидуальную и дуальную формы образования[62]. Такие формы образования, как домашнее, сетевое и экстернатное становятся равными в юридическом плане с классическими институциональными формами.

Это новшество позволяет индивидуализировать учебный процесс. В условиях, когда государство неспособно обеспечить качественный уровень образования в институциональных рамках, оно даёт гражданам легальную альтернативу.

Вместе с тем, возможное сужение распространения институциональных форм образования имеет и негативные последствия. Во-первых, граждане платят государству налоги, которые должны

[59] Сколько украинских студентов обучается за рубежом. Delo.ua. https://delo.ua/lifestyle/skolko-ukrainskih-studentov-obuchaetsja-za-rubezhom-326254/
[60] Там же.
[61] Закон України «Про освіту» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст.380. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
[62] Там же.

идти в том числе на образовательный процесс. В случае перехода на домашнее обучение граждане очевидно не получат никаких налоговых льгот за недополученные услуги от государства.

Во-вторых, у государства появляется меньше стимулов повышать качество образования. Ведь существует риск, что более активные лица, желающие индивидуализировать свой учебный процесс, будут покидать государственные учебные заведения, а условные «среднестатистические граждане» (как правило – люди с меньшим доходом, у которых не будет денег на найм учителей) будут довольствоваться текущим невысоким уровнем образования. Уже сегодня в городских школах наметилась тенденция того, что основную часть образовательных знаний ученики приобретают дома, работая самостоятельно с репетиторами или родителями.

Помимо этого, появляется и новый уровень образования – профессиональное предвысшее[63]. Предполагается, что получить образование этого уровня возможно будет одновременно с получением полного среднего образования.

По сути, предполагается профессиональная ориентация учеников уже в старших классах. Данная инициатива полезна, поскольку даёт возможность подросткам получить представление о своей будущей профессии ещё до поступления в высшие учебные заведения. Однако возникает вопрос о том, каким образом будет реализовано это новшество. Без переподготовки учителей и преподавателей, корректировки образовательных программ и т.п. оно так и останется на бумаге.

Ещё одним интересным нововведением закона является фактическая легализация репетиторства (ст. 22.). Согласно документу, физические лица-предприниматели (ФЛП) могут оказывать образовательные услуги наравне с образовательными учреждениями. До принятия закона значительная часть учителей подрабатывала репетиторами. Вышеописанное новшество было призвано легализовать их деятельность. Следует учитывать, что легализация репетиторства может порождать коррупцию. В частности, учителя могут принуждать к уже легализованным дополнительным платным занятиям.

---

[63] *Там же.*

При этом в законе отсутствуют какие-либо нормы, которые бы стимулировали учителей получать легальный статус, а значит заниматься отчётностью и платить налоги. По этой причине, легализация репетиторства, вероятно, так и останется на бумаге.

Положение учителей

Увеличение зарплаты учителям является одним из ключевых положений принятого в 2017 г. закона об образовании. Речь идёт об установлении минимальной зарплаты учителя в размере 10 тыс. грн. В изначальном законопроекте речь шла о повышении до размера двух минимальных зарплат (на тот момент – около 6 тыс. грн.). Затем предполагаемая зарплата учителя при обсуждении в парламенте повышалась до 3 минималок (в 2017 г. – около 9,5 тыс. грн.), а после доросла до 10 тыс. грн.

Предполагается, что при получении каждой следующей квалификационной категории оклад увеличивается на 10%. Законом также устанавливаются надбавки за выслугу лет: более 3-х лет – +10% от оклада, более 10 лет – +20% от оклада, более 20 лет – +30% от оклада.

Ещё 20% закон предписывает доплачивать тем, кто добровольно прошёл сертификацию учителей.

По замыслу авторов законопроекта, повышение зарплат учителям до 10 тысяч грн. должно было стать мощной поддержкой для этой традиционно социально незащищённой группы населения и повысить престиж профессии. Однако реальность мало соответствует этим планам. По данным министра образования Лилии Гриневич, по состоянию на сентябрь 2018 г. средняя зарплата работников образования в Украине составила 7400 гривен. Министр отметила, что в дальнейшем она будет постепенно повышаться и только после 2020 г. учителя смогут получать зарплату минимум в 11 тысяч гривен[64].

Выше говорилось о 20% надбавке для добровольно прошедших

[64] *Как и когда учителям повысят зарплаты: комментарий Гриневич. 24 канал. https://24tv.ua/ru/kak_i_kogda_budet_proishodit_povyshenie_zarplat_uchiteljam_kommentarij_grinevich_n1041324*

сертификацию учителей. Это крайне полезная инициатива, потенциально способствующая повышению квалификации педагогического персонала. Однако, по состоянию на начало 2019 г., в законодательстве отсутствуют механизмы реализации этого положения. Их ещё только предстоит создать правительству. Соответственно, независимая сертификация и сопутствующее ей повышение зарплат учителей остаётся не более чем благим намерением власти.

Квалификации

Повышению квалификации учителей в законе уделяется особое внимание. В частности, в нём формализуются различные виды и формы повышения квалификации педагогов. Речь идёт как об институциональных формах, так и о дуальных, на рабочем месте.

Учителям предоставляется больше свободы в выборе возможностей повысить свою квалификацию, что потенциально может стать огромным преимуществом для украинского среднего образования. Вместе с тем нельзя исключать и усиления активности аферистов и мошенников в образовательной сфере.

Согласно закону, в начале 2018 г. было создано Национальное агентство квалификаций[65]. Оно призвано стать связующим звеном между системой образования и рынком труда. Для Украины характерной остаётся ситуация, когда выпускники даже топовых университетов не обладают навыками и квалификациями, которые бы позволили им отвечать требованиям рынка. Создаваемое агентство призвано анализировать рынок труда, в частности, актуальные и перспективные умения/навыки и корректировать образовательные программы согласно этим данным.

В случае, если Национальное агентство квалификаций окажется эффективным и будет реализовывать поставленные перед ним задачи, это станет ощутимым положительным изменением, которое затронет и украинскую систему образования, и украинский рынок труда.

---

[65] *В Украине создано Национальное агентство квалификаций. Лойер: http://loyer.com.ua/ru/v-ukraine-sozdano-natsionalnoe-agentstvo-kvalifikatsij/*

Также в законе появляется понятие Национальных уровней квалификаций. Суть данного новшества заключается в формализации уровней квалификаций по способности человека выполнять те или иные действия. Например, нулевой уровень квалификации предполагает способность личности самостоятельно действовать в простых известных ситуациях под непосредственным присмотром другого лица. А десятый уровень квалификации предполагает способность лица определять и решать социально значимые проблемы. Соответственно, овладение различными уровнями квалификаций происходит на разных уровнях образования.

Данное нововведение является полезной систематизацией, поскольку в рамках деятельности Национального агентства квалификаций позволит определять уровень квалификации конкретного человека или учебного заведения и адаптировать учебные программы в соответствии с этими данными. Таким образом должен решаться вопрос профессионализации образования.

Проблема заключается в том, что для эффективного функционирования этой системы необходимы подготовленные кадры (для начала хотя бы на самом верху) и регулярное финансирование. По состоянию на начало 2019 г. не видно условий для успешной реализации инициативы с квалификациями в украинской системе образования.

Имущество и финансы

Важным изменением, на котором делали акцент разработчики закона, является запрет на приватизацию имущества образовательных учреждений, а также запрет на использование этого имущества в любых целях, кроме образовательных. В частности, запрещается передача в аренду, концессию и оперативное управление любого движимого и недвижимого имущества. Кроме того, имущество образовательных учреждений, согласно закону, не может быть предметом залога, источником погашения долга и т.д.

Сторонники этого нововведения справедливо отмечали, что оно станет важным элементом в борьбе с незаконным отторжением участков земли и помещений у школ.

Управление школами

Согласно закону «Об образовании», директора школ могут занимать свою должность не более чем 2 срока по 6 лет. Для лиц, назначаемых на должность директора впервые, первый срок полномочий составляет 2 года. Сторонники этой нормы отмечают, что это поспособствует обновлению управленческих кадров в школах, позволит привлечь молодых и прогрессивных учителей.

Впрочем, данная норма может иметь и негативные последствия. В частности, речь идёт о сельских школах, для которых в принципе характерен дефицит учителей. Соответственно, в школах, где работают по нескольку учителей, реализовать данное положение закона будет невозможно.

Также следует учитывать, что установленный максимальный срок нахождения в должности директора школы в 12 лет довольно продолжителен. Это соответствует полному циклу школьного образования. И если представить, что данная норма вступила бы в силу в 2005 г. после Оранжевой революции, то, вступив в должность директора, лицо X оставило бы эту должность лишь в 2017 г. Стоит признать, что для реального обновления управленческих кадров требуются куда более короткие сроки нахождения в должности.

Образование в регионах

Положение сельских школ тесно связано с происходящим объединением территориальных общин, ведущим к закрытию школ в небольших сёлах. Согласно закону об образовании, школы должны остаться лишь в центрах объединённых территориальных общин.

В результате сложится (а отчасти уже сложилась) ситуация, при которой ближайшая школа, обеспечивающая полное среднее образование, может находиться на удалении 50 км от места жительства. Это ведёт к дальнейшей деградации образования в регионах. Очевидно, что ежедневно добираться по 50 км до ближайшей школы детям физически будет крайне затруднительно, если вообще возможно.

Серьезные проблемы ожидают и среднее профессиональное образование. С 2017 г. финансирование заведений среднего специально образования осуществляется из местных бюджетов, и лишь в случае отсутствия в них должных средств государство выделяет образовательную субвенцию. Эта ситуация уже обернулась рядом громких скандалов с закрытием ПТУ в регионах из-за нехватки средств[66].

Таким образом, нарушается гарантированное Конституцией право на среднее образование. Получение среднего профессионального образования на местах ставится под сомнение. По всей видимости, на местах и впредь будут возникать проблемы с финансированием, а получение субвенции от государства с учётом низкого качества работы бюрократического аппарата будет задерживаться или и вовсе отсутствовать.

Образование на языках национальных меньшинств

Наиболее резонансным положением закона «Об образовании», вызвавшим резкую критику как внутри страны, так и за её пределами, является языковая составляющая нового закона (статья 7). Так, закон, фактически, отменяет обучение в Украине на языках национальных меньшинств.

Во-первых, стоит отметить, что «языковая» норма закона об образовании грубым образом нарушает украинское и международное законодательство. Приведём отдельные цитаты из Конституции Украины и Конвенции ООН о недопущении дискриминации в сфере образования.

Согласно статье 10 Конституции Украины государственным языком в Украине является украинский язык. […] В Украине гарантируется свободное развитие, использование и защита русского, других языков национальных меньшинств Украины. Государство содействует изучению языков международного общения[67].

Статья 22. Права и свободы человека и гражданина, закреплен-

[66] В Украине Кабмин с особым цинизмом уничтожает ПТУ. На заработках образование не нужно. UA.репортёр: https://ua-reporter.com/news/v-ukraine-kabmin-s-osobym-cinizmom-unichtozhaet-ptu-na-zarabotkah-obrazovanie-ne-nuzhno

[67] Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

ные настоящей Конституцией, не являются исчерпывающими. Конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть упразднены. При принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод[68].

Статья 24. Граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом. Не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или другим признакам[69].

Статья 53. Каждый имеет право на образование. Полное общее среднее образование является обязательным. Государство обеспечивает доступность и бесплатность дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государственных и коммунальных учебных заведениях; […]. Гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в соответствии с законом гарантируется право на обучение на родном языке либо на изучение родного языка в государственных и коммунальных учебных заведениях, либо через национальные культурные общества[70].

Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования[71] подробно раскрывает понятие дискриминации в сфере образования:

1. В настоящей Конвенции выражение «дискриминация» охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку […] языка […] национального или социального происхождения, и в частности:

а) закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа;

---

[68] Там же.

[69] Там же.

[70] Там же.

[71] Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Принята 14 декабря 1960 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки в культуры на её одиннадцатой сессии. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/educat.shtml

b) ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования[72].

Как видим, Конвенция ООН и Конституция Украины исчерпывающе формулируют понятие «дискриминация в сфере образования» и гарантируют гражданам Украины самые широкие права в сфере получения образования (в том числе – и на языках национальных меньшинств).

Однако «языковая» норма закона входит в противоречие не только с Конституцией Украины и Конвенцией ООН, но и с другими статьями этого же закона.

Так, в ст. 3 ч. 2 прямо прописана невозможность каких-либо ограничений в праве на получение образования. А ст. 12 «О полном общем среднем образовании в числе прочих компетенций, которые ученик формирует в школе», отмечает способность общаться на родном (в случае отличия от государственного) языке. Каким образом это можно обеспечить, лишив ученика возможности не то что обучаться на родном языке, но даже изучать родной язык в школе, совершенно непонятно.

К сожалению, новый закон в своих положениях грубо нарушает вышеупомянутые нормы. Рассмотрим конкретные дискриминирующие составляющие «языковой» нормы закона.

Обучение на языках национальных меньшинств возможно лишь в начальном дошкольном образовании в отдельных классах (группах). Получение общего среднего образования на языках национальных меньшинств возможно до 2020 г. (позднее звучали предложения продлить «переходный период», но сути это не поменяло[73]), и то только для тех, кто ранее уже обучался на языках национальных меньшинств. Для этой категории учеников с 2020 г. такая возможность отменяется. Для прочих же категорий учеников, ранее не

---

[72] Там же.

[73] Закон об образовании: Климкин допустил увеличение переходного периода для языка обучения нацменьшинств. УНИАН. https://www.unian.net/politics/10366953-zakon-ob-obrazovanii-klimkin-dopustil-uvelichenie-perehodnogo-perioda-dlya-yazyka-obucheniya-nacmenshinstv.html

обучавшихся на языках национальных меньшинств, данная норма закона вступает в силу уже с 2018 г.

Для коренных народов допускается существование отдельных классов (групп) для обучения и изучения их языков в средней школе. Понятие «коренных народов» не определено в законодательстве, однако под ними традиционно понимают крымских татар, крымчаков и караимов.

Закон декларирует гарантии по изучению языков международного общения, в частности английского. В образовательных учреждениях, согласно норме закона, одна или несколько дисциплин (точное количество закон не регламентирует) могут преподаваться на двух языках – государственном, английском, на других официальных языках ЕС.

Очевидно, что данные нормы грубейшим образом нарушают Конституцию Украины, международное гуманитарное право и права человека. Положения закона об образовании направлены на усиленную украинизацию и вытеснение языков национальных меньшинств из образовательной сферы.

На языках национальных меньшинств обучается около 400 тыс. человек в почти 750 учебных заведениях[74].

Свыше 355 тыс. учеников обучаются на русском языке в 581 русской школе. Важно отметить, что именно русскоязычные школы чаще прочих закрывались в Украине. Так, если в 2004 г. в Украине было 1555 русских школ, то к 2017 г. их число сократилось в 3 раза – до 581. Количество школ, в которых преподавание велось на украинском и русском языках, сократилось с 2121 школы в 2004 г. до 542 в 2017 г. Количество учеников, обучающихся на русском языке, сократилось с 1,2 млн. в 2004 г. до 355 тыс. в 2017 г. Количество учеников, изучающих русский язык, сократилось с 1,5 млн. в 2004 г. до 919 тыс. в 2017 г.[75].

---

[74] На языках национальных меньшинств обучается около 400 тыс. человек в ок. 750 учебных заведениях. Сегодня. https://www.segodnya.ua/politics/v-minobrazovaniya-obyasnili-normu-o-yazyke-obucheniya-v-novom-zakone-1054688.html

[75] Озвучены данные об обучении на языке нацменьшинств в Украине. Bigmir.net. http://news.bigmir.net/ukraine/1106944-Ozvucheny-dannye-ob-obuchenii-detej-na-

16 тыс. детей обучаются в 75 румынских школах. В 2004 г. в Украине было 95 румынских школ, в них обучалось 26 тысяч учеников. Количество школ, в которых преподавание велось на украинском и румынском языках увеличилось с 8 школ в 2004 г. до 20 в 2017 г. Количество учеников, изучающих румынский язык, сократилось с 174 тысяч в 2004 г. до 4 тыс. в 2017 г.[76]

16 тыс. детей обучаются в 71 венгерских школах. В 2004 г. в Украине было 74 венгерских школ, в них обучалось 19 тысяч учеников. Количество школ, в которых преподавание велось на украинском и венгерском языках уменьшилось с 30 школ в 2004 г. до 26 в 2017 г. Количество учеников, изучающих венгерский язык, сократилось с 1454 в 2004 г. до 1110 в 2017 г.[77]

1785 детей обучаются в 5 польских школах. В 2004 г. в Украине было 5 польских школ, в них обучалось 1418 учеников. Количество школ, в которых преподавание велось на украинском и польских языках уменьшилось с 2 школ в 2004 г. до 1 в 2017 г. Количество учеников, изучающих польских язык, увеличилось с 5533 в 2004 г. до 45,9 тыс. в 2017 г.[78]

По состоянию на конец 2018 г., 2693 ученика ходят в 3 молдавские школы. В 2004 г. в Украине было 8 молдавских школ, в них обучалось 6128 учеников. Количество школ, в которых преподавание велось на украинском и молдавском языках, увеличилось с 4 школ в 2004 г. до 10 в 2017 г. Количество учеников, изучающих молдавский язык, увеличилось с 1335 в 2004 г. до 2474 в 2017 г.[79]

В 2018 г. в Украине не было ни одной крымскотатарской школы. В 2004 г. их было 14, в них обучалось 4797 учеников. К 2014 г. в Украине было 15 крымскотатарских школ, в которых обучались 5551 ученика. Крымскотатарский язык в 2004 г. изучало 26,5 тыс. учеников. К 2014 г. их осталось 12,7 тыс., а по состоянию на 2017 год (без учёта неподконтрольной территории Крыма) – всего 340 учеников[80].

---

jazykah-nacmen-shinstv-v-Ukraine

[76] *Там же.*

[77] *Там же.*

[78] *Там же.*

[79] *Там же.*

[80] *Там же.*

Языковая норма закона об образовании мгновенно вызвала резкую критику международного сообщества. Министерства иностранных дел Венгрии, Румынии, Молдавии и России выразили свой протест в связи с этим.

Министр иностранных дел Венгрии Пейтер Сийярто назвал новый закон об образовании «стыдом и позором», отдал распоряжение венгерским дипломатам не поддерживать ни одну инициативу Украины на международной арене, а также препятствовать реализации важных для Украины инициатив[81].

Президент Молдавии Игорь Додон призвал Украину пересмотреть закон об образовании[82]. По его словам, реализация этого законодательного акта приведёт к денационализации молдавской общины в Украине.

Президент Румынии отменил свой визит в Украину в знак протеста против «языковой» нормы закона[83].

В преддверии президентских и парламентских выборов власть предпочитает играть на националистическом электоральном поле. Отказ от обучения на языках национальных меньшинств является абсолютно популистским шагом.

Финансирование реформы образования

Традиционной проблемой, в которую упирается значительная часть украинских реформ, является отсутствие средств для их реализации. 6 июля 2017 г. премьер-министр Украины Владимир Гройсман заявил, что на реформу образования стране не хватает $3

---

[81] МИД Венгрии объявило бойкот Украине из-за нового закона об образовании. УНИАН. https://www.unian.net/politics/2126014-mid-vengrii-obyyavilo-boykot-ukraine-iz-za-novogo-zakona-ob-obrazovanii.html

[82] Додон призвал Украину пересмотреть закон об образовании. Телеграф. https://telegraf.com.ua/ukraina/politika/3605978-dodon-prizval-ukrainu-peresmotret-zakon-ob-obrazovanii.html

[83] Языковый вопрос. Чем недовольны Румыния, Молдова и Венгрия. Лига.net. https://www.liga.net/politics/opinion/yazykovyy-vopros-chem-nedovolny-rumyniya-moldova-i-vengriya

млрд[84]. Через 4 дня премьер назвал стоимость реформы в национальной валюте – 87 млрд. грн. (уже $3,2 млрд.)[85].

Для понимания размера этих цифр отметим, что в период 2014-2017 гг. бюджет Минобразования увеличился всего на 8,2 млрд. грн. – с 24 до 32,2 млрд. грн. в год.

Согласно бюджету на 2018 г., Минобразования было выделено 95,47 млрд. грн., тогда как в 2017 г. выделялось 85,43 млрд. грн.[86]

В бюджете на 2019 г., как уже отмечалось выше, размер ассигнований на образование составил 126,9 млрд. гривен[87].

Таким образом, не смотря на заявленные проблемы с финансированием, расходы на образование за 2017 – 2019 гг. существенно выросли. Тем не менее, их по-прежнему не хватает для достижения заявленного в законе показателя в 10 тысяч грн. как минимальной зарплате педагога.

Согласно ст. 78 закона об образовании, финансирование образования должно составлять не менее 7% от ВВП. С учётом того, что в Украине ни на одну сферу не тратится столько (даже на оборону), реальное выполнение данного положения вряд ли возможно.

Заключение

Подводя итоги 5 лет реформ украинского образования, можно отметить следующие результаты:

Во-первых, реформа образования не привела к повышению его качества. Напротив, можно констатировать продолжающуюся деградацию среднего образования, что выражается как в результатах

---

[84] Гройсман ищет 87 млрд гривен на образование. UA1. http://ua1.com.ua/rus/politics/groysman-ishchet-87-mlrd-griven-na-obrazovanie-32621.html

[85] Гройсман: Денег на реформу образования нет. UA1. http://ua1.com.ua/rus/politics/groysman-deneg-na-reformu-obrazovaniya-net-32524.html

[86] На систему образования и науки в Украине выделили 95,47 млрд грн – госбюджет-2018. Гордон. https://gordonua.com/news/money/na-sistemu-obrazovaniya-i-nauki-v-ukraine-vydeleno-9547-mlrd-grn-gosbyudzhet-2018-225612.html

[87] Госбюджет-2019: Расходы на образование увеличены на 4,5 млрд грн. ДС. http://www.dsnews.ua/politics/gosbyudzhet-2019-rashody-na-obrazovanie-uvelicheny-na-4-5-mlrd-20112018100300

ВНО, так и в положении украинских университетов в международных рейтингах.

Во-вторых, из Украины происходит отток социального капитала. Со времени старта реформы образования количество граждан Украины, предпочитающих обучение в иностранных университетах, резко выросло и, по состоянию на начало 2019 г., почти 70 тысяч украинских студентов (по официальным данным) обучаются за границей. Скорее всего, после получения иностранного образования они не захотят возвращаться в Украину, а значит, будут потеряны для неё.

В-третьих, резкий идеологический крен в украинском образовании, вызывающий отторжение значительной части общества Украины, что служит не консолидации, а напротив, усилению общественных противоречий в стране. Такого рода новации возможны только после всестороннего обсуждения с общественностью, представляющей интересы разных социальных и национальных групп. Попытка запретить обучение на языках нацменьшинств или ввести идеологический контроль за учителями максимально обостряет эту проблему.

В-четвёртых, повышение зарплат, преобразования в организационной структуре школ и т.д., вероятнее всего, не принесут желаемых результатов. Повышение зарплат учителям уже сталкивается с недостатком средств. Преобразования в управлении школами также, скорее всего, не принесут реальных изменений.

Всё вышеперечисленное свидетельствует о низкой эффективности проводимых реформ. Без существенного изменения их направления образование в Украине продолжит деградировать, а украинские абитуриенты и дальше будут искать счастья за рубежом.

Послесловие

Вышеизложенное исследование было опубликовано в сентябре 2017 г. Тенденцию на деградацию украинской системы образования с тех пор переломить не удалось. В 2018 г., согласно ежегодному рейтингу высших учебных заведений мира по версии The QS World

University Rankings[88], всего 6 украинских ВУЗов вошли в этот перечень. Ещё больше удручает то, что их места в списке расположились далеко за пределами первой сотни:

• Харьковский национальный университет им. Каразина (место с 401 – 410);

• Киевский национальный университет им. Шевченко (место с 411 – 420);

• Национальный технический университет «Киевский политехнический институт им. Сикорского» (место с 501 – 550);

• Национальный технический университет «Харьковский политехнический институт» (место с 701 – 750);

• Донецкий национальный университет им. Стуса (место с 801 – 1000);

• Сумской государственный университет (место с 801 – 1000)[89].

Другой нереализованной целью осталось повышение зарплаты учителей до 10 тысяч гривен. Как уже говорилось выше, по состоянию на октябрь 2018 г., средняя зарплата украинских педагогов была немногим выше 7 тысяч гривен, а выйти на показатель в 11 тысяч министр образования Лилия Гриневич планировала к 2020 г.[90]

Однако самые большие проблемы повлекла за собой «языковая» статья закона «Об образовании». Она послужила катализатором ухудшения отношений Украины и Венгрии. С 2017 г. эта страна последовательно блокирует каждое заседание комиссии «Украина – НАТО». Кроме того, именно после принятия осенью 2017 г. закона об образовании в населённых венграми районах Закарпатья активизировался процесс выдачи гражданам Украины венгерского происхождения паспортов их исторической родины. Не смотря на протесты украинской стороны[91], по состоянию на 2019 г. этот про-

[88] QS Top Universities 2018. https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018

[89] Там же.

[90] Как и когда учителям повысят зарплаты: комментарий Гриневич. 24 канал: https://24tv.ua/ru/kak_i_kogda_budet_proishodit_povyshenie_zarplat_uchiteljam_kommentarij_grinevich_n1041324

[91] Скандал с выдачей венгерских паспортов в Закарпатье: что писали венгерские СМИ и почему украинцы соглашаются на это. ТСН: https://ru.tsn.ua/ukrayina/skandal-s-vydachey-vengerskih-pasportov-v-zakarpate-chto-pisali-vengerskie-smi-i-pochemu-ukraincy-soglashayutsya-na-eto-1220829.html

цесс продолжается. Учитывая то, что политика украинизации, проводимая нынешними украинскими властями, и политика поддержки соотечественников за рубежом, проводимая властями венгерскими, полностью противоречат друг другу, можно прогнозировать дальнейшую стагнацию либо ухудшение отношений двух государств.

УКРАИНСКИЙ ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И МЕНЕДЖМЕНТА ПОЛИТИКИ



Цена реформ. Образование.

Октябрь 2017
Киев

Авторы исследования:

Руслан Бортник

Николай Спиридонов

Денис Гаевский

Максим Семёнов

Директор

Бортник Руслан Олегович

Тел.: +38 093 757 75 65

uiamp2012@gmail.com

http://uiamp.org.ua

Текущая ситуация.

• **Падение качества среднего образования.** В 2017 году ЗНО по украинскому языку и литературе не сдали 8% абитуриентов, 16% – по математике, 18% – по английскому, 13% – по истории Украины.

• **Деградация высшего образования.** В рейтинге «QS World University Rankings» 2016/2017 всего 6 украинских университетов. Лучший, ХНУ им. В.Н. Каразина, занял лишь 401 место и потерял 19 пунктов по сравнению с предыдущим годом.

• **Доклад об уровне человеческого развития ООН.** По качеству образования в 2013 г. Украина на 78 месте, в 2016 г. – на 84 месте.

• **Сокращение финансирования.** Стипендии в пределах $30-45, в зависимости от уровня аккредитации вуза, в 2013 – +$100. У преподавателей – сокращение педагогической нагрузки с, в среднем, 900 до 600 часов в год. Реформа дерегуляции идёт в Украине с 2015 года.

Реформа образования

Реформа высшего образования

• Де-факто отсутствует;

• Урезание бюджетного набора в ВУЗы и сокращение количества стипендиатов мы не считаем реформой высшего образования.

Различные формы образования

Легализация различных форм образования. Домашнее, сетевое, экстернатное становятся равными в юридическом плане с классическими институциональными формами.

Достоинства:

• позволяет индивидуализировать учебный процесс.

Недостатки:

• государство сокращает предоставление образовательных услуг, однако не предоставляет налоговых льгот для «отказников»;

• у государства появляется меньше стимулов повышать качество образования.

Профессиональное предвысшее образование

• Получение одновременно с получением полного среднего образования.

• Профессиональная ориентация учеников уже в старших классах.

• Даёт подросткам возможность получить представление о своей будущей профессии ещё до поступления в высшие учебные заведения.

• Без переподготовки учителей и преподавателей, корректировки образовательных программ и т.д. данное новшество так и останется на бумаге.

Легализация репетиторства

• В данный момент значительная часть учителей подрабатывает репетиторами.

• Физические лица-предприниматели (ФЛП) могут оказывать образовательные услуги наравне с, собственно, образовательными учреждениями.

• В законе отсутствуют стимулы для учителей получать легальный статус.

• Легализация репетиторства может порождать коррупцию.

Положение учителей

Увеличение зарплат учителям

• Низкие зарплаты учителей являются традиционной украинской проблемой.

• Изначально планировалось повышение зарплат до двух минимальных (т.е. около 6,5 тыс. грн.).

• При обсуждении в парламенте, зарплата учителям сначала повышалась до 3 минималок (ок. 9,5 тыс. грн).

• По итогу же зарплата учителям может дорости до 10 тыс. грн.

• Аргумент нардепов: «почему полицейским мы можем платить 10 тысяч, а учителям– нет».

Увеличение зарплат учителям

• Помимо этого, оклад при получении каждой следующей квалификационной категории будет увеличиваться на 10%.

• Устанавливаются надбавки за выслугу лет: более 3-х лет – +10% оклада, более 10 лет – +20% к окладу, более 20 лет – +30% к окладу.

• Ещё 20% добавят тем, кто добровольно прошёл сертификацию учителей.

… что может спровоцировать увольнение до 2/3 учителей, которым не хватит денег

• По мнению отдельных политиков, правительство может уволить 2/3 учителей для того, чтобы иметь возможность повысить зарплату остальным.

• Вопрос не только в том, что на выполнение финансовых обязательств перед всеми учителями у правительства может попросту не хватить денег, но и в стимулировании индивидуальных форм образования.

Сертификация учителей

• Потенциально способствует повышению педагогического уровня учителей.

• В качестве стимула 20% надбавка к окладу для добровольно прошедших сертификацию учителей.

• В законодательстве отсутствуют механизмы реализации этого положения.

Квалификации

• Формализуются различные виды и формы повышения квалификации учителей.

• Речь идёт как о формальных институциональных формах, так и о дуальных, на рабочем месте.

• Больше свободы в выборе возможностей повысить свою квалификацию. Потенциально это огромное достоинство.

• Однако существует опасность активизации мошенников.

Национальное агентство квалификаций

• Связующее звено между системой образования и рынком труда.

• Призвано анализировать рынок труда, актуальные и перспективные умения и навыки и согласно этим данным корректировать образовательные программы.

• В случае успешной деятельности, приведёт к огромным позитивным изменением, которые затронут и украинскую систему образования и украинский рынок труда.

Национальные уровни квалификаций

• Формализация уровней квалификаций по способности человека выполнять те или иные действия.

• В рамках деятельности Национального агентства квалификаций позволит определять уровень квалификаций конкретного человека или учебного заведения и, согласно этим данным, адаптировать учебные программы и т.д.

• Найдутся ли подготовленные кадры и регулярное финансирование для реализации благих задумок большой вопрос.

Имущество и финансы

Запрет на приватизацию имущества

• Запрет на приватизацию имущества образовательных учреждений.

• Запрет на использование этого имущества в любых целях, кроме как образовательных.

• Это будет важным элементом в борьбе с незаконным отторжением участков земли и помещений у школ.

Образование в регионах

Положение сельских школ

• Перевод школ в регионах с государственного финансирование на содержание местных бюджетов.

• Закрытие школ в небольших населённых пунктах.

• Альтернатива предлагается в виде опорных школ в крупных сёлах, однако до них может быть до 50 км в одну сторону.

• Физическая недоступность образования для жителей регионов.

Коррупционные риски от закрытия сельских школ

• Уменьшение количества сельских школ закономерно приведёт к увеличению закупок государством автобусом для нужд этих школ.

• В свою очередь это может создать коррупционные риски, поскольку один из крупнейших производителей автобусов в Украине, корпорация «Богдан», принадлежит президенту Украины Петру Порошенко.

Профессионально-техническое образование

• Реформа наносит большой удар по профессионально-техническому образованию.

• Профессионально-технические училища перестают финансировать на государственном уровне, и перекидывают на местные бюджеты.

• Мы ожидаем, что местные бюджеты с этим не справятся. Как следствие, система ПТУ деградирует.

• Это может привести к тому, что через пару десятилетий в Украине уже не будет квалифицированных рабочих.

Образование на языках национальных меньшинств

Основополагающие законы

Выдержки из Конституции Украины

Статья 10. Государственным языком в Украине является украинский язык. […] В Украине гарантируется свободное развитие, использование и защита русского, других языков национальных меньшинств Украины. Государство содействует изучению языков международного общения.

Статья 22. Права и свободы человека и гражданина, закрепленные настоящей Конституцией, не являются исчерпывающими. Конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть упразднены. При принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод.

Статья 24. Граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом. Не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или другим признакам.

Статья 53. Каждый имеет право на образование. Полное общее среднее образование является обязательным. Государство обеспечивает доступность и бесплатность дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государственных и коммунальных учебных заведениях; […]. Гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в соответствии с законом гарантируется право на обучение на родном языке либо на изучение родного языка в государственных и коммунальных учебных заведениях либо через национальные культурные общества.

Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования

1. В настоящей Конвенции выражение «дискриминация» охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку […] языка […] национального или социального происхождения,, и в частности:

a) закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа;

b) ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования;

Запрет на изучение и обучения на языках национальных меньшинств

• Фактическая отмена обучения в Украине на языках национальных меньшинств.

• Обучение на языках национальных меньшинств возможно лишь в начальном дошкольном образовании в отдельных классах (группах).

• Получение общего среднего образования на языках национальных меньшинств возможно до 2020 г., после чего эта возможность отменяется.

• Для коренных народов допускается существование отдельных классов (групп) для обучения и изучения их языков.

• Закон декларирует гарантии по изучению языков международного общения, в частности английского (но, почему-то, не русского).

Образование в Украине на языках нацменьшинств

• На языках национальных меньшинств обучается около 400 тыс. человек в ок. 750 учебных заведениях.

• Свыше 355 тыс. учеников обучаются на русском языке в 581 русской школе.

• Именно русскоязычные школы чаще прочих закрывались в Украине. Так, если в 2004 г. в Украине было 1555 русских школ, то к 2017 г. их число сократилось в 3 раза – до 581.

• Количество школ, в которых образование проходило на украинском и русском языках сократилось с 2121 школы в 2004 г. до 542 в 2017 г.

• Количество учеников, обучающихся на русском языке, сократилось с 1,2 млн. в 2004 г. до 355 тыс. в 2017 г.

• Количество учеников, изучающих русский язык, сократилось с 1,5 млн. в 2004 г. до 919 тыс. в 2017 г.

Образование в Украине на языках нацменьшинств

• 16 тыс. детей обучаются в 75 **румынских школах**.

• В 2004 г. в Украине было 95 румынских школ, в них обучалось 26 тысяч учеников.

• Количество школ, в которых образование проходило на украинском и румынском языках увеличилось с 8 школ в 2004 г. до 20 в 2017 г.

• Количество учеников, изучающих румынский язык, сократилось с 174 в 2004 г. до 4 тыс. в 2017 г.

Образование в Украине на языках нацменьшинств

• 16 тыс. детей обучаются в 71 **венгерских школах**.

• В 2004 г. в Украине было 74 венгерских школ, в них обучалось 19 тысяч учеников.

• Количество школ, в которых образование проходило на украинском и венгерском языках уменьшилось с 30 школ в 2004 г. до 26 в 2017 г.

• Количество учеников, изучающих венгерский язык, сократилось с 1454 в 2004 г. до 1110 в 2017 г.

Образование в Украине на языках нацменьшинств

• 1785 детей обучаются в 5 **польских школах**.

• В 2004 г. в Украине было 5 польских школ, в них обучалось 1418 учеников.

• Количество школ, в которых образование проходило на украинском и польских языках уменьшилось с 2 школ в 2004 г. до 1 в 2017 г.

• Количество учеников, изучающих польских язык, увеличилось с 5533 в 2004 г. до 45,9 тыс. в 2017 г.

Образование в Украине на языках нацменьшинств

• 2693 учеников ходят в 3 **молдавские школы**.

• В 2004 г. в Украине было 8 молдавских школ, в них обучалось 6128 учеников.

• Количество школ, в которых образование проходило на украинском и молдавском языках увеличилось с 4 школ в 2004 г. до 10 в 2017 г.

• Количество учеников, изучающих молдавских язык, увеличилось с 1335 в 2004 г. до 2474 в 2017 г.

Образование в Украине на языках нацменьшинств

• В данный момент в Украине нет ни одной **крымскотатарской школы**.

• В 2004 г. их было 14, в них обучалось 4797 учеников.

• К 2014 г. в Украине было 15 крымскотатарских школ, в которых обучались 5551 детей.

• Крымскотатарский язык в 2004 г. изучало 26,5 тыс. учеников.

• К 2014 г. их осталось 12,7 тыс., а по состоянию на 2017 г. – всего 340 учеников.

Запрет на изучение и обучения на языках национальных меньшинств

• МИД Венгрии назвал новый закон об образовании «стыдом и позором» и начал препятствовать реализации важных для Украины дел на международной арене.

• Президент Румынии отменил визит в Украину из-за закона об образовании.

• Президент Молдавии: «Реализация нового закона приведёт к денационализации молдавской общины в Украины».

Финансирование реформы образования

• В период 2014-2017 гг. бюджет Минобразования увеличился всего на 8,2 млрд. грн. – с 24 до 32,2 млрд. грн. в год.

• В 2017 г. также предусмотрено выделение 52,8 млрд грн. на образовательные субвенции из государственного в местные бюджеты.

Денег нет, но вы держитесь

• В. Гройсман 6 июля 2017 г.: «На реформу образования стране не хватает $3 млрд».

• в. Гройсман 10 июля 2017 г.: «стоимость реформы в национальной валюте – 87 млрд. грн (или $3,2 млрд.)».

В проекте бюджета на 2018 г. финансирование Минобразования уменьшено с 23 до 21 млрд. грн ($724 млн).

Результаты реформы:

1. Реформы не привели к повышению качества образования в Украине. Напротив: украинское образование деградирует.

2. Отток социального капитала. Почти 70 тысяч молодых украинцев (по официальным данным) обучаются за границей.

3. Идеологический крен в украинском образовании.

4. Социальный популизм.

5. Недостаток средств на проведение реформы.

Выпуск № 3
из цикла «Цена реформ»

Антикоррупционная реформа[92]

Авторский коллектив:
Руслан Бортник,
Максим Семёнов,
Денис Гаевский,
Владислав Дзивидзинский,
Даниил Богатырёв,
Анатолий Пешко,
Валентин Гайдай,
Николай Спиридонов,
Игорь Печёнкин,
Валентин Якушик

Коррупция в Украине давным-давно стала притчей во языцех. Признают этот удручающий факт как внутри страны, так и за рубежом.

Отзывы иностранных партнёров, места Украины в международных рейтингах и суммы ущерба от коррупции

В конце 2016 г. Счетная палата Евросоюза признала Украину наиболее коррумпированной страной Европы[93]. Выводы аудиторов основываются на анализе газового сектора, действий Киева в сфере

---

[92] Первоначальный вариант презентации: https://uiamp.org.ua/cref/cikl-cena-reform-reforma-policii

[93] В ЕС назвали Украину самой коррумпированной страной Европы. Сегодня. https://www.segodnya.ua/ukraine/v-es-nazvali-ukrainu-samoy-korrumpirovannoy-stranoy-evropy-777106.html

управления государственными финансами, эффективности использования кредитных денег ЕС и борьбы с коррупцией в период с 2007 по 2015 гг.

Согласно данным рейтинга восприятия коррупции Transparency International, в 2017 г. Украина оказалась на 130 месте из 180 (в 2016 г. – 131 место, 2015 г. – 130, 2014 г. – 142)[94]. Свою позицию в рейтинге за 2017 год Украина делит с Гамбией, Мьянмой, Сьерра Леоне и Ираном, набравшими аналогичное количество баллов. По информации TI, 86% украинцев не верят, что правительство сможет побороть коррупцию. В части I доклада о положении в Европе и Центральной Азии, опубликованного Transparency International в феврале 2018 г., отмечено, что антикоррупционные активисты в Украине подвергаются преследованиям и насилию, а власти страны игнорируют призывы создать независимый Антикоррупционный суд[95]. По данным исследования компании Ernst & Young Global, опубликованного в апреле 2017 г., 88% украинских респондентов считают, что взяточничество и коррупция широко распространены в стране[96]. Ущерб от коррупции в период 2014-2016 гг. оценивается не менее чем в 130 млрд. гривен[97], что сопоставимо с годовыми расходами бюджета на национальную безопасность и оборону.

3 ноября 2017 г. постоянный представитель Международного валютного фонда (МВФ) в Киеве Йоста Люнгман заявил, что из-за коррупции Украина ежегодно теряет 2% роста своего ВВП[98]. В марте 2017 г. глава НАБУ Артём Сытник обнародовал сумму ущерба

---

[94] Индекс восприятия коррупции – 2017. Transparency International: https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2017-posadki-ne-pomogli.html

[95] Europe and Central Asia: more civil engagement needed (part i). Transparency International: https://www.transparency.org/news/feature/europe_and_central_asia_more_civil_engagement

[96] Karlin A. Ernst & Young: Ukraine Tops World Corruption Rating. The UNZ Review. http://www.unz.com/akarlin/ernst-young-ukraine-tops-corruption/

[97] Убытки государства в 153 млрд грн. Как выглядит высшая топ-коррупция в Украине. ТСН. https://ru.tsn.ua/politika/ubytki-gosudarstva-v-153-mlrd-grn-kak-vyglyadit-vysshaya-top-korrupciya-v-ukraine-1169262.html

[98] МВФ оценил потери Украины от коррупции. УНИАН. https://economics.unian.net/finance/2224004-mvf-otsenil-poteri-ukrainyi-ot-korruptsii.html

государственных предприятий от коррупции за период после 2014 г. По его словам, она составляет около 80 млрд. гривен[99].

Антикоррупционные структуры и затраты на их деятельность

Сразу после Майдана ряды борцов с коррупцией существенно пополнились. К неравнодушной антикоррупционной общественности (затем не раз фигурировавшей в коррупционных скандалах, как, например, в случае с приобретением дома главой Центра противодействия коррупции Виталием Шабуниным, и «присвоении денег» журналистом Дмитрием Гнапом[100]), подключились новые профильные органы. Необходимо отметить, что все они – НАБУ, САП, НАПК и недавно созданное ГБР – во многом дублируют функции уже существующих ГПУ, СБУ, МВД, военной прокуратуры.

По состоянию на начало 2019 г. список антикоррупционных органов Украины выглядит следующим образом:

- Национальное антикоррупционное бюро Украины.
- Специальная антикоррупционная прокуратура.
- Генеральная прокуратура Украины.
- Национальный совет по вопросам антикоррупционной политики.
- Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции.
- Государственное бюро расследований.
- Генеральная инспекция внутренних расследований Генеральной прокуратуры.
- Отдел Генпрокуратуры по расследованию коррупционных уголовных правонарушений, совершённых судьями.

---

[99] НАБУ расследует 256 производств на сумму 80 миллиардов гривен. Факты. https://fakty.ua/226987-nabu-rassleduet-256-proizvodstv-na-summu-v-80-mlrd-grn

[100] Гнап и другие: пять скандалов вокруг антикоррупционеров в Украине. BBC Украина. https://www.bbc.com/ukrainian/features-russian-47171907

- Главное управление по борьбе с коррупцией и юридическими преступлениями (управление «К» СБУ).
- Департамент внутренней безопасности МВД.
- Государственное бюро расследований.

Кроме того, с начала 2017 г. в медийном пространстве активно муссируется тема создания Высшего антикоррупционного суда[101]. За этот период в парламент были поданы 6 альтернативных законопроектов, один из которых впоследствии был снят с рассмотрения. 1 марта 2018 г. Верховная Рада проголосовала в первом чтении президентский законопроект № 7440 «О Высшем антикоррупционном суде»[102]. 7 июня 2018 г. под давлением МВФ и угрозой невыдачи очередного кредитного транша он был принят во втором чтении[103]. Стоит отметить, что из всех альтернативных законопроектов именно он наименее соответствует требованиям МВФ о принципах комплектования и обязательности вердиктов Совета международных экспертов в вопросе назначения судей, подсудности (юрисдикции ВАСУ), и сроках его создания[104].

Затягивая процесс принятия закона о ВАСУ и прописав в нём длительные сроки формирования этого органа (создаётся в течение 12 месяцев со дня вступления в силу), коалиция БПП и Народного фронта добилась одной из важнейших своих целей – нивелирования влияния будущего антикоррупционного суда на результаты президентских и парламентских выборов 2019 г. По состоянию на начало 2019 г., если процесс принятия закона не будет ускорен непредвиденными обстоятельствами, ВАСУ создадут не раньше июня, а первых его решений следует ожидать в 2020 г., то есть уже после президентских и парламентских выборов.

Очередным в списке антикоррупционных органов стало Госу-

[101] Президент надеется, что Антикоррупционный суд будет создан к февралю. УНИАН. https://www.unian.net/politics/10379022-prezident-nadeetsya-chto-antikorrupcionnyy-sud-budet-sozdan-k-fevralyu.html

[102] Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 24, ст.212. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19

[103] Там же.

[104] Что требует МВФ: полный текст письма из Вашингтона на Банковую. Европейская правда. https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2018/01/15/7076112/

дарственное бюро расследований, процесс создания которого тянулся с ноября 2015 г., когда Верховная рада приняла соответствующий закон[105]. В середине 2018 г. ожидалось, что ГБР приступит к полноценной работе с осени, однако, этого удалось добиться лишь к началу 2019 г. При этом к комплектованию Государственного бюро расследований накопилось немало вопросов. Изначально большинство из них касались конкурса на занятие должности главы ГБР, который выиграл Роман Труба. Условия попадания этого чиновника и бывшего частного предпринимателя в число претендентов остаются загадкой. Исходя из просочившихся в СМИ инсайдов и информации о предыдущей карьере Р. Трубы, можно сделать вывод о том, что он – креатура Народного фронта, согласованная секретарём СНБО А. Турчиновым с президентом[106]. Это значит, что, вопреки декларациям, руководитель нового антикоррупционного органа зависим от представителей правящей коалиции.

Как только Роман Труба принялся проводить повторный конкурс на замещение вакантных должностей во вверенном ему бюро (начало ноября 2018 г.), в сети вспыхнул скандал из-за якобы домогательств мужа главы заместителя начальника ГБР Ольги Варченко Сергея Варченко к студентке Наталье Бурейко[107]. Позднее стало известно, что произошедшее было постановкой, в которой обвинили политтехнолога Владимира Петрова, известного организацией чёрно-пиарных кампаний. Основной причиной подобной кампании в случае с ГБР мог стать конфликт Романа Трубы с Ольгой Варченко в вопросе целесообразности проведения повторного конкурса на замещение вакантных должностей (Р. Труба распорядился его провести, а О. Варченко выступала против). По состоянию на начало 2019 года расследование клеветнического скандала продолжается.

---

[105] Закон України «Про Державне бюро розслідувань» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 6, ст.55. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19

[106] Новоизбранный председатель ГБР: чьим ставленником является Роман Труба. 24 канал. https://24tv.ua/ru/novoizbrannyj_predsedatel_gbr_chim_stavlennikom_javljaetsja_roman_truba_n890630

[107] Губин В. Отрезанные лапки для Варченко. Как Tinder и студентка КПИ могут похоронить «украинское ФБР». Страна. https://strana.ua/articles/analysis/170409-vse-detali-tinder-skandala-ot-kotoroho-mozhet-zaviset-budushchee-hosbjuro-rassledovanij-.html

Общие бюджетные затраты на антикоррупционные структуры в период 2015 – 2017 гг. составили 2,9 млрд. грн. А затраты на «старые» МВД, СБУ, ГПУ, не утратившие функции борьбы с коррупцией, за 2014 – 2016 гг. составили 138 млрд. гривен[108]. В бюджете на 2018 г. на деятельность НАБУ, САП и НАПК было выделено более 2,2 млрд. гривен. При этом, суммарное финансирование деятельности ГПУ, МВД и СБУ 2018 г. составило 78,34 млрд. грн.[109]

В Государственном бюджете Украины на 2019 г. для Генеральной прокуратуры предусмотрены расходы в сумме 7,2 млрд. грн.[110] На осуществление прокурорско-следственной деятельности, подготовку и повышение квалификации кадров прокуратуры предусмотрены расходы в сумме 7 млрд. грн.[111] На работу Специализированной антикоррупционной прокуратуры планируется выделить 127 млн. грн., а для обеспечения деятельности квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров – 14,3 млн. грн.[112] На руководство и управление деятельностью Национальной полиции Украины предусмотрены расходы по общему фонду в сумме 803 млн. грн., что на 211 млн. грн. больше, чем в 2018 г. На работу подразделений и учреждений Нацполиции предусмотрены расходы в сумме 28,8 млрд. грн., что на 4 млрд. грн. больше, чем в 2018 г. На Национальное антикоррупционное бюро Украины планируется выделить 867,5 млн. грн., что на 10 млн. грн. больше, чем в 2018 году[113].

Для сравнения: при «домайданной» власти за период с 2010 по 2013 год расходы на МВД, СБУ, ГПУ составили 68 млрд. гривен. За решетку были отправлены видные политики и чиновники (пусть и не все из них за коррупционные деяния): Ю. Тимошенко, Ю. Луценко, В. Волга (глава Госфинуслуг), И. Марков (нардеп от ПР),

---

[108] Расходы на НАБУ и НАПК в 2018 году вырастут, на САП сократятся – проект госбюджета. ZN.ua. https://zn.ua/UKRAINE/rashody-na-nabu-i-napk-v-2018-godu-vyrastut-na-sap-sokratyatsya-proekt-gosbyudzheta-260391_.html

[109] Там же.

[110] Видатки на Генпрокуратуру, нацполіцію і набу у 2019 році збільшать. Українське право. http://ukrainepravo.com/news/ukraine/vydatky-na-genprokuraturu-natspolitsiyu-i-nabu-u-2019-rotsi-zbilshat-/

[111] Там же

[112] Там же

[113] Там же

В. Галицкий (глава Службы занятости), И. Зварич («судья-колядник»), Б. Преснер (заместитель министра экологии), Н. Синьковский (замглавы Госкомрезерва), В. Щербина (экс-мэр Алушты).

Дублирование функций антикоррупционных ведомств приводит к межведомственной конкуренции. В 2016 г. общественность стала свидетелем выяснения отношений между ГПУ и НАБУ – не только в ходе обысков прокуратуры в офисе ведомства А. Сытника, но и прямо в центре Киева, где сотрудники данных органов устроили драку. В декабре 2016 г. А. Сытник жаловался, что возглавляемая Ю. Луценко ГПУ заблокировала НАБУ доступ к Единому реестру досудебных расследований[114].

В 2018 г. конфликты между антикоррупционными ведомствами продолжились. На сей раз их фигурантами стали НАБУ и САП. Весной 2018 г. в аквариуме руководителя САП Назара Холодницкого было обнаружено прослушивающее устройство. Позднее выяснилось, что его установили сотрудники НАБУ, действовавшие совместно с ГПУ[115]. Затем уже в сентябре 2018 г. САП обвинило НАБУ в попытке прокладки в здание ведомства кабеля, предназначенного для негласного сбора информации[116].

Результаты работы антикоррупционных органов

Нередко можно услышать гипотезу о том, что новообразованные антикоррупционные структуры являются инструментом внешнего воздействия на верхушку украинской власти. Такое воздействие, судя по всему, осуществляется через высокопоставленных чиновников из прошлой американской администрации, в частности, через бывшего вице-президента США Джозефа Байдена, который, по

[114] Луценко закрыл доступ НАБУ к базе уголовных дел – Сытник. Новое время. https://nv.ua/ukraine/politics/lutsenko-zakryl-dostup-nabu-v-bazu-ugolovnyh-del-sytnik-332807.html

[115] Прослушка Холодницкого через аквариум. Полный текст. Страна. https://strana.ua/news/133823-proslushka-kholodnitskoho-cherez-akvarium-polnyj-tekst.html

[116] У Холодницкого снова нашли прослушку. Кабель тянули из «Охматдета». Страна. https://strana.ua/news/161977-k-sap-snova-protjanuli-kabel-chtoby-proslushivat-kholodnitskoho.html

сообщениям СМИ, непосредственно повлиял на закрытие Специальной антикоррупционной прокуратурой дела экс-чиновника времён Януковича Николая Злочевского[117]. В совет директоров крупнейшей газодобывающей компании Украины «Burisma», основанной Злочевским, с 2014 года входит сын Джозефа Байдена Хантер Байден[118]. Следовательно, бывший американский вице-президент имел личный интерес в закрытии этого резонансного дела, и подобное закрытие не составило для него труда, так как НАБУ и САП тесно взаимодействуют с посольством США в Украине, а в последнем до недавних пор доминировали (включая посла) кадры, назначенные администрацией Обамы.

Развитие ситуации вокруг «дела Насирова» (единственного чиновника из высших эшелонов, до которого дотянулись руки НАБУ) может говорить о провале попыток иностранных партнёров повлиять на украинское руководство в вопросе антикоррупционной деятельности. Отстраненный от должности экс-глава Государственной фискальной службы обвиняется в незаконном предоставлении налоговой рассрочки беглому депутату А. Онищенко, чье дело, в связи с успешным бегством фигуранта в Европу, стало провалом для Антикоррупционного бюро[119]. Как часто бывает в таких случаях, Р. Насиров вышел на свободу «по состоянию здоровья» из зала суда. На отчётном брифинге в феврале 2018 г. главы НАБУ и САП признались, что с учётом темпа рассмотрения в суде и объёма обвинительного акта (800 страниц), дело Р. Насирова может слушаться годами[120]. Фактически, это заявление – роспись в собственном бессилии.

Ещё один беглец, судья Н. Чаус, которого с помпой «брали»

---

[117] Цена респектабельности. Сколько Злочевскому стоило отбелиться на западе и в Украине. ДС. http://www.dsnews.ua/politics/tsena-respektabelnosti-kak-eks-ministr-yanukovicha-zlochevskiy-02022018220000

[118] Там же.

[119] НАБУ вызвало Онищенко для вручения обвинительного акта. NewsOne. https://newsone.ua/news/society/nabu-vyzvalo-onishchenko-dlja-vruchenija-obvinitelnoho-akta-.html

[120] Адвокаты Насирова потребовали от суда зачитать почти 800 страниц обвинения.РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/politics/20171207/1030192142/Nasirov-obvinenie-advokaty.html

НАБУ и САП, по счастливой случайности был задержан в Молдавии. Однако, в апреле 2017 г. молдавский суд отпустил его из-под стражи. Переговоры об экстрадиции ведутся до сих пор[121].

Другой беглый судья, экс-глава Апелляционного суда Киева А. Чернушенко, помимо того, что скрылся от правоохранительных органов, выступил с серией заявлений о давлении на судейский корпус со стороны высших украинских чиновников. Реакции правоохранительных органов на данные заявления не последовало[122].

Не отреагировали силовые структуры и на заявление экс-депутата А. Шепелева о том, что нынешний генпрокурор Ю. Луценко в 2006 г. требовал от него взятку в размере 150 тыс. долларов. По утверждению А. Шепелева, он лично передал данную сумму Ю. Луценко взамен на прекращение давления – лишения депутатской неприкосновенности и гражданства[123].

Аналогичным позорным провалом закончилось и дело экс-главы Государственной службы по чрезвычайным ситуациям Сергея Бочковского, которого публично задержали прямо на заседании Кабмина 25 марта 2015 г.[124] После непродолжительного пребывания под стражей, Бочковский был отпущен на свободу, а затем 26 апреля 2018 г. решением Окружного административного суда Киева распоряжение Кабинета Министров Украины от 25 марта 2015 г. об увольнении Сергея Бочковского с должности главы ГСЧС и соответствующий приказ ГСЧС были признаны противоправными[125]. Чиновник

[121] Как только Чауса экстрадируют в Украину, нам понадобится не более трех недель – месяца, чтобы дело пошло в суд – Холодницкий. Гордон. https://gordonua.com/news/politics/kak-tolko-chausa-ekstradiruyut-v-ukrainu-nam-ponadobitsya-ne-bolee-treh-nedel-mesyaca-chtoby-delo-poshlo-v-sud-holodnickiy-234914.html

[122] Экс-депутат: Заявление Чернушенко по поводу давления со стороны АП необходимо расследовать. УНИАН. https://www.unian.net/politics/1095198-eks-deputat-zayavlenie-chernushenko-po-povodu-davleniya-so-storonyi-ap-neobhodimo-rassledovat.html

[123] Экс-нардеп признался, что пьяный Луценко получил от него огромную взятку. Вести: https://vesti-ukr.com/politika/225853-eks-nardep-priznalsja-chto-daval-lutsenko-ohromnuju-vzjatku

[124] Глава Госслужбы по чрезвычайным ситуациям задержан на заседании Кабмина. Новое время. https://nv.ua/ukraine/glava-gossluzhby-po-chrezvychaynym-situaciyam-zaderzhan-pryamo-na-zasedanii-kabmina-40666.html

[125] Дело экс-главы ГСЧС Бочковского сегодня рассматривает апелляционный суд.

был восстановлен в должности и даже несколько раз пытался явиться на работу, чего сделать ему, впрочем, не удалось, так как МВД подало апелляцию на решение о его восстановлении.

Ещё один скандал, с которым прочно ассоциируется Национальное антикоррупционное бюро – «дело Манафорта», экс-главы штаба Д. Трампа. В 2016 г. НАБУ легализовало антитрамповскую политическую «джинсу», обвинив П. Манафорта в получении 12,7 млн. долларов от команды В. Януковича[126]. После победы Д. Трампа на президентских выборах ряд политических экспертов высказывали опасения относительно того, что история с компроматом от НАБУ повредит отношениям Украины с США. Однако, вскоре после прихода Д. Трампа в президентский кабинет, П. Манафорт был обвинён в Соединённых Штатах в «сговоре против американских интересов»[127], и о потенциальном поводе для ухудшения отношений с Украиной все забыли.

Что касается измеримых показателей борьбы с коррупцией, они предельно скромны. Из 128 человек, получивших тюремные сроки за коррупцию (в период с июля 2015 г. по июль 2016 г.), «в места не столь отдаленные» отправились лишь 3 чиновника высшего ранга (двое руководителей райгосадминистраций и заместитель главы Госсельхозинспекции) и 4 чиновника класса «В» (трое следователей и глава Лазурненского поселкового совета). По словам А. Сытника, по состоянию на февраль 2017 г. НАБУ передало в суд 50 уголовных дел и добилось вынесения 12 приговоров, но не менее чем в 5-ти случаях было достигнуто соглашение со следствием. Глава ведомства утверждает, что многие дела тормозятся в судах, потому он выступает за создание вышеупомянутого ВАСУ. В начале 2018 г. Роман Сытник заявлял, что Национальное антикоррупционное бюро Украины за два года передало в суд 173 уголовных производства в

РБК – Украина. https://www.rbc.ua/rus/news/delo-eks-glavy-gschs-bochkovskogo-segodnya-1531832145.html

[126] Украина готова предоставить США информацию о Манафорте – Гройсман. Delo.ua. https://delo.ua/econonomyandpoliticsinukraine/ukraina-gotova-predostavit-ssha-informaciju-o-manaforte-grojsma-336034/

[127] ФБР обвинило Манафорта в отмывании денег и заговоре против США. Delo.ua. https://delo.ua/econonomyandpoliticsinukraine/fbr-obvinilo-manaforta-v-otmyvanii-deneg-i-zagovore-protiv-ssha-335942/

отношении коррупционеров. Кроме того, по его словам, за два года работы суды вынесли приговоры только против 18 человек[128].

По состоянию на сентябрь 2017 г. общее количество производств по делам, расследуемым НАБУ, составляло 410. На тот момент детективы бюро сообщили о подозрении 260 лицам, а в суд было направлено 86 дел. Из них судебные решения были вынесены лишь в 23. При этом, законную силу обрели всего 17 обвинительных приговоров[129].

На совместном брифинге по итогам работы за 2 полугодие 2017 г. руководители НАБУ и САП А. Сытник и Н. Холодницкий заявили, что с момента начала расследований, сумма компенсированного ущерба составила около 250 млн. грн., 117 из которых были компенсированы за отчётное полугодие. Кроме того, по заявлениям чиновников - антикоррупционеров, «удалось предупредить разворовывание почти 2 млрд. грн., 1,5 из них – в сфере энергетики», а в процессе конфискации на данный момент пребывает ещё 650 млн. грн. За период расследования юристы бюро подали 35 исков о признании недействительными сделок, связанных с коррупцией. Окончательное решение судом кассационной инстанции было принято лишь в 15 из них[130].

На состоявшемся 12 февраля 2019 г. брифинге Артём Сытник сообщил, что из 28 уголовных дел, направленных в суд во втором полугодии 2018 г., только в 8 случаях судьи начали рассмотрение по существу. Остальные дела находятся на стадии подготовки к рассмотрению. Такие темпы судебного разбирательства глава НАБУ назвал недопустимыми. Он констатировал, что их совместная с САП работа останавливается в судах. За второе полугодие 2018 г., по словам А. Сытника, 44 лицам было сообщено о подозрении, в отношении 61 подозреваемого были завершены расследования, а в суд направлено 32 дела по топ-коррупции[131]. Также глава ведомства заявил,

[128] За два года НАБУ передало в суд 173 уголовных дела – Сытник. Голос.ua. https://golos.ua/i/595334

[129] У 2017 році НАБУ посилило наступ на корупцію – Артем Ситник. НАБУ. https://nabu.gov.ua/novyny/u-2017-roci-nabu-posylylo-nastup-na-korupciyu-artem-sytnyk

[130] Там же.

[131] Стенограма виступу Директора НАБУ Артема Ситника під час прес-брифін-

что, по состоянию на момент доклада, около 200 переданных в суд дел не рассматриваются, так как ожидают создания Высшего антикоррупционного суда[132].

Статистика возврата средств в бюджет впечатляет только на первый взгляд. Имеются серьёзные основания для сомнений в её достоверности. Так, в 2016 г. руководство НАБУ рапортовало о том, что за год их работы в казну было возвращено 100 млн. гривен и упреждено разворовывание 580 млн. гривен на госпредприятиях. В то же время, по утверждению исполнительного директора Центра противодействии коррупции Д. Каленюка, за первое полугодие 2016 г. в бюджет возвращено лишь 78 тысяч гривен коррупционных активов.

Кроме того, само НАБУ на протяжении недолгого периода своего существования было участником коррупционных скандалов, связанных с закупкой амуниции для спецназа – носков по 373 гривны за пару и футболок по 1116 гривен[133].

Серьёзные претензии вызывает и деятельность НАПК, возглавляемой бывшей преподавательницей А. Яценюка Н. Корчак. Как сообщают «Схемы», в июле и сентябре 2016 г. члены НАПК сами себе выписали премии в размере 250% в дополнение к окладу и надбавкам[134]. Критерии успешности работы данного ведомства определяют сами его сотрудники. В результате этого скандала, а также закулисных торгов за должности в марте 2018 г. Н. Корчак была уволена с поста руководителя НАПК, а её место занял Александр Мангул[135].

Полная проверка наделавших шума электронных деклараций

гу «Результати та виклики в роботі НАБУ за ІІ півріччя 2018 року», 8 лютого 2019 року. НАБУ. https://nabu.gov.ua/verbatims/stenograma-vistupu-direktora-nabu-artema-sitnika-pid-chas-prec-brifingu-rezultati-ta

[132] Там же.

[133] НАБУ сэкономило: рубашки для спецназа закупили по 1,6 тыс. грн, а футболки по 1,1 тыс. грн. ТСН. https://ru.tsn.ua/groshi/nabu-sekonomilo-rubashki-dlya-specnaza-zakupili-po-1-6-tys-grn-a-futbolki-po-1-1-tys-grn-546233.html

[134] Борцы с коррупцией из НАПК выписали себе премии в 250% оклада. Страна. https://strana.ua/news/37779-razrabotchiki-e-deklarirovaniya-premirovali-sebya-na-250-k-okladam-rassledovanie-zhurnalistov-shem.html

[135] Вместо скандальной Корчак новым главой НАПК избран Александр Мангул. УНИАН. https://www.unian.net/politics/10059593-vmesto-skandalnoy-korchak-novym-glavoy-napk-izbran-aleksandr-mangul.html

украинских чиновников по состоянию на начало 2019 г. так и не была проведена. На начало 2019 г. НАПК проверило всего 615 деклараций чиновников за 2016 – 2018 гг. из нескольких миллионов[136]. Фактически, в Украине произошла легализация капиталов, немалая часть которых получена незаконным путем.

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, приходится констатировать, что антикоррупционная реформа на сегодняшний день не достигла своих целей. Проблема её провала представляется нам комплексной. Она связана с такими факторами, как низкая квалификация сотрудников антикоррупционных органов, несовершенство законодательной базы, зависимость антикоррупционных структур от высших эшелонов власти и др.

Результаты работы антикоррупционных органов явно не соответствуют затраченным на их деятельность средствам. Так, суммарные затраты на НАБУ, САП, и НАПК в период с 2015 по 2019 гг. (включая заложенные на 2019 г. средства) составят 6,09 млрд. грн.[137] На отчётном брифинге в начале 2018 г. руководители НАБУ и САП заявили, что с момента начала расследований, сумма компенсированного ущерба составила около 250 млн. грн. с учётом данных, озвученных на аналогичном брифинге в 2019 г., эта цифра достигла 450 млн. грн.[138] Кроме того, по их словам, «удалось предотвратить разворовывание ещё почти 2 млрд. грн., 1,5 из них – в сфере энергетики»[139]. Даже с учётом этого «предотвращения», эффект от

---

[136] Как НАПК проверяет декларации политиков – СМИ. Bigmir.net. http://finance.bigmir.net/news/97843-Kak-NAPK-proverjaet-deklaracii-politikov---SMI

[137] Цифра получена путём суммирования расходов на деятельность антикоррупционных структур за указанные годы, описанных в разделе «Антикоррупционные структуры и затраты на их деятельность».

[138] Стенограма виступу Директора НАБУ Артема Ситника під час прес-брифінгу «Результати та виклики в роботі НАБУ за ІІ півріччя 2018 року», 8 лютого 2019 року. НАБУ. https://nabu.gov.ua/verbatims/stenograma-vistupu-direktora-nabu-artema-sitnika-pid-chas-prec-brifingu-rezultati-ta

[139] У 2017 році НАБУ посилило наступ на корупцію – Артем Ситник. НАБУ. https://nabu.gov.ua/novyny/u-2017-roci-nabu-posylylo-nastup-na-korupciyu-artem-

деятельности НАБУ и САП не покрывает потраченных на неё в период с 2015 по 2019 гг. 3,1 млрд. гривен[140].

Количество раскрытых дел и «посадок» коррупционеров также не впечатляет. На начало 2018 г. из 300 лиц, заподозренных в коррупции за весь период деятельности НАБУ и САП, только в отношении 165 граждан дела были переданы в суд. Из 86 уголовных производств, направленных в суд, решения были вынесены в 23 случаях, а в законную силу вступили лишь 17 обвинительных приговоров (данные на сентябрь 2017 г., до февраля 2019 г. к ним добавился ещё 1 обвинительный приговор).

Затягивание процесса создания антикоррупционного суда, противостояние между различными элементами антикоррупционной системы (НАБУ против ГПУ и т.п.), а также попытки властей направить процесс создания новых профильных структур в выгодное им русло – яркие свидетельства того, что в Украине сформировалось коррупционное «глубинное государство», в недрах которого принимаются основные решения политического и экономического характера и для которого внешние формы вроде правящей коалиции, президентских полномочий и судебной системы служат лишь ширмой.

В данный момент мы являемся свидетелями того, как крупные коррупционные картели пытаются заполнить новообразованные антикоррупционные структуры своими ставленниками и всячески парализовать их работу. Скромные результаты антикоррупционной деятельности за период с 2016 по 2018 гг. служат лучшим доказательством того, что в этой борьбе с волей иностранных партнёров и финансовых доноров, возлагающих большие надежды на НАБУ, САП, и будущий ВАСУ, украинские коррупционеры пока побеждают. А значит, клубок коррупционных проблем в Украине придется распутывать ещё не один год.

---

sytnyk

[140] Цифра получена путём суммирования расходов на деятельность антикоррупционной структуры за указанные годы, описанных в разделе «Антикоррупционные структуры и затраты на их деятельность».

Послесловие

Вышеизложенное исследование было опубликовано в марте 2018 г., а впоследствии дополнено свежими данными (по состоянию на конец 2018 – начало 2019 гг.) и включено в данную книгу. Из обновлённых данных следует, что за прошедший год властям не удалось переломить провальную траекторию антикоррупционной реформы. На начало 2019 г. Высший антикоррупционный суд так и не был создан, вследствие чего сотни уголовных дел, расследованных НАБУ, пылятся в судах, ожидая «своего часа». Ситуация в Национальном агентстве по противодействию коррупции также не изменилась. Ведомство остаётся предельно неэффективным, о чём свидетельствует то, что с 2016 г. оно проверило немногим более 600 электронных деклараций чиновников из нескольких миллионов. Автоматизированная система проверки деклараций за это время так и не была создана.

Вражда между антикоррупционными структурами, подрывающая доверие общества к ним, на протяжении 2018 г. продолжалась. Ситуацию удалось относительно стабилизировать лишь ближе к президентским выборам.

Ввиду вышеизложенного наши выводы остаются неизменными: антикоррупционная реформа в Украине провалилась.

УКРАИНСКИЙ ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И МЕНЕДЖМЕНТА ПОЛИТИКИ



Цена реформ. Антикоррупционная реформа.

Март 2018
Киев

Авторы исследования:

Даниил Богатырёв, Максим Семёнов,

Денис Гаевский, Владислав Дзивидзинский,

Валентин Гайдай, Николай Спиридонов,

Игорь Печёнкин, Валентин Якушик,

Анатолий Пешко, Руслан Бортник

Директор

Бортник Руслан Олегович

Тел.: +38 093 757 75 65

uiamp2012@gmail.com

http://uiamp.org.ua

Текущая ситуация: места в международных рейтингах/данные независимых исследований

• Согласно данным рейтинга восприятия коррупции Transparency International, в 2017 году Украина расположилась на 130 месте из 180. Свою позицию она делит с Гамбией, Мьянмой, Сьерра Леоне и Ираном.

• По данным исследования компании Ernst & Young Global, опубликованного в апреле 2017 г., 88% украинских респондентов считают, что взяточничество и коррупция широко распространены в стране.

• По информации Transparency International, 86% украинцев не верят, что правительство сможет побороть коррупцию.

• В конце 2016 года Счетная палата Евросоюза признала Украину наиболее коррумпированной страной Европы. Выводы аудиторов базируются на анализе газового сектора, действий Киева в фере управления государственными финансами, эффективности использования кредитных денег ЕС и борьбы с коррупцией в период с 2007 по 2015 гг.

Текущая ситуация: ущерб от коррупции

• По заявлению постоянного представителя Международного валютного фонда (МВФ) в Киеве Йоста Люнгмана из-за коррупции Украина ежегодно теряет 2% роста своего ВВП.

• Ущерб от коррупции в период 2014-2016 гг. оценивается не менее, чем в 130 млрд. гривен, что сопоставимо с годовыми расходами бюджета на национальную безопасность и оборону.

• По заявлениям главы НАБУ Артёма Сытника, с 2014 года ущерб государственных предприятий от коррупции составил около 80 млрд. грн.

Антикоррупционные структуры

Новые:

- Национальное антикоррупционное бюро Украины
- Специальная антикоррупционная прокуратура
- Национальный совет по вопросам антикоррупционной политики
- Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции
- Государственное бюро расследований

Старые:

- Генеральная прокуратура Украины
- Генеральная инспекция внутренних расследований Генеральной прокуратуры
- Отдел Генпрокуратуры по расследованию коррупционных уголовных правонарушений, совершённых судьями
- Главное управление по борьбе с коррупцией и юридическими преступлениями (управление «К» СБУ)
- Департамент внутренней безопасности МВД

Создание антикоррупционного суда: незаконченная эпопея

• Первый законопроект об антикоррупционном суде был подан в парламент в феврале 2017 г.

• С тех пор в Раде появились 6 альтернативных законопроектов, один из которых (первый) был отозван.

• Президентский законопроект «О Высшем антикоррупционном суде» был принят Радой в первом чтении 1 марта 2018 г.

• По заявлениям экспертов и западных партнёров, президентский законопроект нацелен на саботаж создания антикоррупционного суда, или поворот этого процесса в выгодное для власти русло.

• Основные претензии западных партнёров к президентском законопроекту были выдвинуты в письме МВФ главе Администрации президента Украины И. Райнину 11 января 2018 г.

Требования МВФ к закону «О Высшем антикоррупционном суде»

1. Сделать роль Общественного совета международных экспертов решающей, а не консультативной.

2. Обеспечить участие в Совете экспертов, рекомендованных международными организациями и странами-донорами.

3. Привести юрисдикцию Высшего антикоррупционного суда в соответствие с юрисдикцией НАБУ и САП.

1 марта 2018 г. законопроект был проголосован в первом чтении без внесения соответствующих правок. При этом в письме МВФ отмечалось, что в нынешнем виде Фонд не готов поддержать принятие закона о ВАСУ, а значит – признать это требование выполненным.

Затраты бюджета на антикоррупционные структуры

• Общие бюджетные затраты на антикоррупционные структуры в период 2015-2017 гг. составили 2,9 млрд. грн.

• Затраты на МВД, СБУ, ГПУ, не утратившие функции борьбы с коррупцией, за 2014-2016 гг. составили 138 млрд. грн.

• В бюджете на 2018 год на деятельность НАБУ, САП и НАПК выделено более 2,2 млрд. гривен. При этом, суммарное финансирование деятельности ГПУ, МВД и СБУ в текущем году составит 78,34 млрд. грн.

• До начала 2019 г. сумма, потраченная на деятельность НАБУ, САП и НАПК с момента их создания, превысит 5,1 млрд. гривен.

Дублирование антикоррупционных функций

• В прошлом году общественность стала свидетелем выяснения отношений между ГПУ и НАБУ – не только в ходе обысков прокуратуры в офисе ведомства А. Сытника, но и прямо в центре Киева, где сотрудники данных органов устроили драку.

• В декабре 2016 г. А. Сытник жаловался, что возглавляемая Ю. Луценко ГПУ заблокировала НАБУ доступ к Единому реестру досудебных расследований.

Результаты работы: сумма возвращенных средств

• По итогам II полугодия 2017 г., сумма ущерба, компенсированного НАБУ и САП за весь период их деятельности, составила около 250 млн. грн.

• Удалось предупредить разворовывание почти 2 млрд. грн., 1,5 из них – в сфере энергетики.

• В процессе конфискации на данный момент пребывает ещё 650 млн. грн.

• Даже с учётом «предупреждения разворовывания», возвращённая сумма не покрывает 2,9 млрд. грн., потраченных на антикоррупционные структуры в 2015 – 2017 гг.

Результаты работы: дела и приговоры

• По состоянию на сентябрь 2017 г. общее количество производств по делам, расследуемых НАБУ составляло 410.

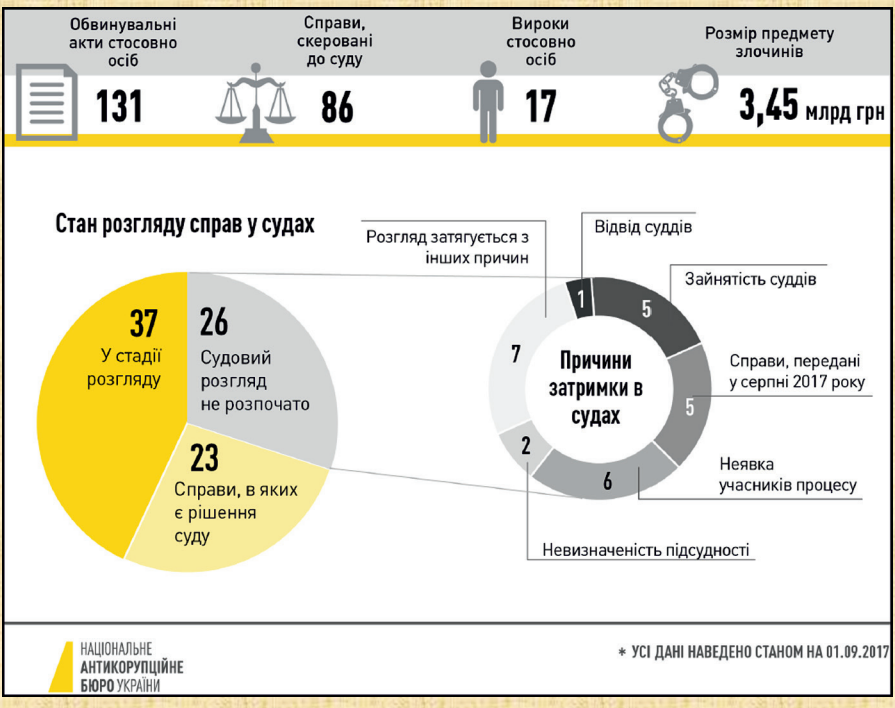
• Бюро сообщили о подозрении 260 лицам, в суд было направлено 86 дел.

• Решения были вынесены в 23 случаях.

• Законную силу обрели 17 обвинительных приговоров.

Рассмотрение дел НАБУ в судах

• По состоянию на 01 сентября 2017 года



Результаты работы: громкие дела

• Дело экс-главы ГФС Р. Насирова.

Отстраненный от должности экс-глава ГФС обвиняется в незаконном предоставлении налоговой рассрочки беглому депутату А. Онищенко. 26 июня 2017 г. Р. Насиров был отпущен Соломенским районным судом под залог в 100 млн. гривен. Главы НАБУ и САП признались, что с учётом темпа рассмотрения в суде и объёма обвинительного акта (800 страниц), дело Р. Насирова может слушаться годами.

• Дело судьи Н. Чауса, подозреваемого в получении взятки размером 150 тыс. долларов.

Подозреваемый бежал в Молдавию, был там задержан, но по истечении срока пребывания под стражей получил меру пресе-чения «домашний арест» и судится с властями Молдавии о предоставлении политического убежища. Переговоры об экстрадиции Н. Чауса в Украину идут до сих пор.

• Заявление экс-депутата А. Шепелева о вымогательстве взятки Ю. Луценко в 2006 году.

Заявление о вымогательстве и получении нынешним генпрокурором взятки в размере 150 тыс. долларов было проигнорировано правоохранительными и антикоррупционными органами.

• Дело П. Манафорта, обвинённого в получении 12,7 млн. долларов от команды В. Януковича.

После победы Д. Трампа на выборах президента США, дело замяли в страхе ухудшения отношений с американской стороной. Не возобновили его и после того как П. Манафорт предстал перед судом в Соединённых Штатах.

Подводя итоги

• Антикоррупционный суд до сих пор не создан и вряд ли заработает до 2020 г. (в соответствии с президентским законопроектом на его формирование предусмотрен 1 год).

• Суммы средств, возвращённых НАБУ и САП в казну, не покрывают расходов на их содержание.

• Процент вступивших в силу обвинительных приговоров составляет 19,7% от количества дел, переданных НАБУ в суд.

• Из 423 деклараций народных депутатов за два года проверке НАПК подверглись всего 11 электронных деклараций.

• Места в международных антикоррупционных рейтингах остаются стабильно низкими, а западные партнёры недовольны ходом борьбы с коррупцией и нападками на антикоррупционных активистов.

Исследование № 4
из цикла «Цена реформ»

Реформа системы здравоохранения[141]

Авторский коллектив:
Даниил Богатырёв,
Денис Гаевский,
Анатолий Пешко,
Руслан Бортник

Состояние системы здравоохранения – ключевой маркер состояния общества и государства, «лакмусовая бумага» социальных изменений и реальной эффективности государственной политики. К сожалению, в этой сфере накопилось изрядное количество проблем, которые усугубляются непродуманными экспериментами и реформами. Их рассмотрению мы и посвятили данное исследование.

Ситуация в сфере здравоохранения на данный момент

В период с 2013 по 2015 гг. количество больничных коек в пересчете на 10 тысяч человек снизилось с 88 до 78,1, а в 2017 г. этот показатель уменьшился до 74 единиц на 10 тыс. человек[142].

Сократилось в вышеуказанный временной период и количество медицинского персонала в пересчете на 10 тысяч человек с 97,4 в 2013 г. до 87,3 в 2015 г. В 2018 г. на 1000 человек в Украине приходилось 4,4 врача и 8,6 медсестёр[143]. Особенно остро наблюдается дефицит работников сферы медицины в приграничных со странами ЕС районах Украины.

---

[141] Первоначальный вариант презентации: https://uiamp.org.ua/cref/reforma-zdravoohraneniya-issledovanie-no4-iz-cikla-cena-reform

[142] Пендзин О. Медицинская реформа по-европейски: на что ориентироваться Украине. Mind. https://mind.ua/ru/openmind/20178091-medicinskaya-reforma-po-evropejski-na-chto-orientirovatsya-ukraine

[143] Там же.

Сумма средств, выделенных на здравоохранение в государственных бюджетах с 2013 по 2018 гг. включительно (консолидированный бюджет в млн. гривен):

- 2013 год — 61,5 ($7,68)[144]
- 2014 год — 57,1 ($4,42)[145]
- 2015 год — 71,0 ($2,95)[146]
- 2016 год — 75,4 ($3)[147]
- 2017 год — 102,3 ($3,8)[148]
- 2018 год — 103,6 ($3,93)[149]

Не смотря на номинальный рост расходов на медицину, который мы можем наблюдать в приведённой выше таблице, в свободно конвертируемой валюте они сократились с $7,6 млрд. до $3,9 млрд. – почти в два раза. В 2018 г. на здравоохранение расходовалось 2,6% ВВП[150] (для сравнения: в 1998 г. – 3,3%[151], в 2010 г. – 7,8%[152], в 2012 г. – 7,4%[153]). В 2019 г. на медицину было выделено также менее 3% от ВВП[154]. В наиболее развитых странах мира (США, Бельгии, Дании, Норвегии) аналогичный показатель составляет не менее 8%.

---

[144] Расходы бюджета по функциям. Цена государства. http://cost.ua/ru/budget/expenditure/

[145] Там же.

[146] Там же.

[147] Там же.

[148] Там же.

[149] Там же.

[150] Расходы на здравоохранение в бюджете-2018 составят 2,6% ВВП. Bigmir.net. http://finance.bigmir.net/news/86260-Rashodi-na-zdravoohranenie-v-budjete-2018-sostavyat-26-VVP

[151] Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2000 рік. http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=1727&id_book=1698&id_parent=1723

[152] Система фінансування охорони здоров'я України і світові тенденції. НСМ. http://www.hcm.in.ua/wp-content/uploads/sistema_finansuvannya_ohoroni_zdorovya_ukrayini_reformi_i_svitovi_tende nciyi_shevchenko_m.v.pdf

[153] Там же.

[154] Шклярская О. Бюджет-2019 на медицину: бесплатная диагностика и реформа на фоне экономии. Ракурс. https://racurs.ua/2088-budjet-2019-na-medicinu-besplatnaya-diagnostika-i-reforma-v-oblastyah-pilotah-na-fone-ekonomii.html

Согласно рекомендациям ВОЗ, финансирование сферы здравоохранения следует поддерживать на уровне 7% от ВВП.

Услуги здравоохранения становятся недоступными для рядового украинца. В исследовании, проведённым совместно Международным фондом «Возрождение», Киевским международным институтом социологии и Школой здравоохранения НАУКМА «Индекс Здоровья. Украина – 2016» приводятся следующие данные: «43% госпитализированных за последний год граждан страны были вынуждены одалживать или продавать имущество, чтобы покрыть расходы на лечение. По данным всеукраинского опроса, средняя сумма средств, которую украинцам пришлось одалживать, составила 4865 грн.»[155]. В аналогичном исследовании за 2017 год указано, что 30% опрошенных были вынуждены отказаться от визита к врачу или госпитализации из-за проблем с финансами. Справедливости ради, стоит отметить, что в 2016 г. этот показатель был равен 42%, а в 2018 г. снизился до 24%[156]. Однако в некоторых регионах страны он и сегодня превышает прошлогодний уровень. Так, в Черкасской области из-за материальных трудностей от обследования/госпитализации отказались 75% опрошенных[157].

Есть основания полагать, что в обозримой перспективе расходы на здравоохранение будут продолжать сокращаться. Советник Кабмина Украины, экс-министр экономики Словакии Иван Миклош заявил: «Финансирование этих сфер (здравоохранения и образования) избыточно и крайне неэффективно. Потому важно не только сократить расходы, но и улучшить качество услуг, которые при огромных бюджетных тратах остаются плохими. Не вкладывать неоправданные суммы в больничные стены, а перенаправить их на заботу о здоровье пациента. Вот это пример структурной реформы»[158].

По темпам сокращения населения Украина занимает одно из первых мест в мире. Причиной этого является не только трудовая

[155] Індекс здоров'я. Україна – 2016. http://health-index.com.ua/zvit_index_2016_ukr.pdf

[156] Індекс здоров'я. Україна – 2018. http://health-index.com.ua

[157] Там же.

[158] Миклош назвал две провальные реформы в Украине. Обозреватель. https://www.obozrevatel.com/finance/business-and-finance/01948-miklosh-nazval-dve-provalnyie-reformyi-v-ukraine.htm

миграция, но и высокий уровень смертности населения. Если в 2013 г. отрицательное сальдо (разница между родившимися и умершими) составляло 158 тыс. человек, то в 2017 г. уже 210 тысяч[159]. Таким образом, отрицательное сальдо увеличилось на 32,9%.

В 2015 г. в Украине был зафиксирован самый высокий уровень детской и материнской смертности среди стран Европы. Так, в Украине было зарегистрировано 2378 случаев смерти младенцев в первые 28 дней жизни. В Польше аналогичный показатель составлял 1122 случая, в Румынии – 1047, в Германии – 1449[160]. По данным международного оценивания, в 2015 г. в стране было зарегистрировано 120 случаев материнской смертности, тогда как в соседней Польше – 12, Румынии – 56, Германии – 42. При этом, численность населения Польши и Германии значительно превышает население Украины[161].

Кроме того, в Украине наблюдается скачок роста заболеваемости туберкулезом среди детей и подростков. Он стал следствием пропажи вакцины БЦЖ и туберкулина. В 2016 г. показатель заболеваемости детей вырос с 4,2 до 5,8[162] случаев на 100 тыс. населения. В целом по Украине этот показатель составил 8,6 случаев.

По данным ВОЗ, более 5% людей в Украине инфицированы гепатитом С, в абсолютных показателях это более 2 млн. человек[163]. Как заявил главный государственный санитарный врач Киева Олег Рубан, в Украине наблюдается скрытая эпидемия вирусных гепатитов

---

[159] Украинцев становится все меньше: почему так происходит и что будет дальше. Сегодня. https://www.segodnya.ua/ukraine/pochemu-ukraincev-stanovitsya-vse-menshe-1064912.html

[160] Смерти детей и рожениц. Все ли так ужасно в Украине, как утверждает ЮНИСЕФ? РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/analytics/20170316/1022311180.html

[161] Там же.

[162] Другова И. В Украине эпидемия туберкулеза, ВИЧ и гепатитов. На очереди бубонная чума? РИА. Новости Украина: https://rian.com.ua/analytics/20170226/1021761111.html

[163] В Украине запустили инновационный проект по лечению гепатита С. 100 Life. http://network.org.ua/ru/2017/07/28/v-ukraine-zapustili-innovatsionnyj-proekt-po-lecheniyu-gepatita-s/

С и В – только в Киеве в 2015 г. зарегистрирован рост хронических вирусных гепатитов в два раза[164].

Украина остается лидером в Европе по масштабам распространения ВИЧ-инфекции. По оценкам экспертов UNAIDS, в Украине с ВИЧ-инфекцией живет до 250 тысяч человек. И только каждый второй знает о своем диагнозе – по состоянию на 1 октября 2016 г. на учете в Украине состояло 132 тыс. ВИЧ-позитивных пациентов[165]. По оценке экспертов, с 2014 г. эпидемиологическая ситуация с ВИЧ в нашей стране стремительно ухудшается. Один из основных индикаторов, по которым отслеживается развитие эпидемии, – это количество новых случаев ВИЧ-инфекции. За 10 месяцев 2017 г. этот показатель вырос на 10,1%[166] в сравнении с аналогичным периодом 2016 г. Эти данные соответствуют динамике эпидемии, каковой она была примерно 10 лет назад.

В 2016 г. Всемирная организация здравоохранения прогнозировала Украине на 2017 г. эпидемию кори, так как уровень вакцинации в стране был ниже, чем в государствах Африки. В конце 2017 г. прогноз ВОЗ начал сбываться. В Украину пришла эпидемия кори, от которой (по данным на 12 января 2018 г.) в разных регионах страны умерло 5 человек, среди них и двое детей. Общее количество заболевших корью за прошедший год составило более 7 тысяч человек[167].

Отвечая на вопрос о том, эпидемии каких инфекционных болезней могут возникнуть в Украине в ближайшее время, ответственный секретарь Национальной медицинской палаты Украины С. Кравченко был категоричен: «Из-за катастрофически низкого уровня

---

[164] В Украине скрытая эпидемия вирусных гепатитов, это хуже, чем СПИД – Рубан. РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/kiev/20160303/1006121615.html

[165] Ситуация с ВИЧ хуже, чем в Африке: немцы в шоке от положения в РФ. Лига Новости. http://news.liga.net/news/world/14839187-situatsiya_s_vich_khuzhe_chem_v_afrike_nemtsy_v_shoke_ot_polozheniya_v_rf.htm

[166] СПИД в Украине: статистика на 01.11.2017. Фонд Елены Пинчук. http://www.antiaids.org/news/aids_stat/spid-v-ukraine-statistika-na-01112017-11214.html

[167] В Украине в этом году корью заболели более 7 тысяч человек – Минздрав. УНИАН. https://health.unian.net/country/10040258-v-ukraine-v-etom-godu-koryu-zaboleli-bolee-7-tysyach-chelovek-minzdrav.html

вакцинации у нас могут быть вспышки любых иммуноуправляемых инфекционных заболеваний. Кроме того, учитывая состояние дел в нашей инфраструктуре, которая, по сути, разрушена, начиная от аэрации, водоканалов, приходится констатировать, что вода в кране и вода в канализации это одно и то же. Поэтому у нас может быть что угодно, что передается контактно-бытовым путем – и холера тоже»[168].

Реформа здравоохранения

В конце 2016 г. Кабинет Министров принял 10 инициированных Минздравом постановлений, касавшихся реформирования отрасли. Одно из них предполагало создание госпитальных округов. Несмотря на то, что с момента принятия постановления прошло более двух лет, процесс их формирования до сих пор не завершён.

Согласно плану, больницы будут распределены по госпитальным округам, в каждом из которых останется по одной специализированной больнице. Они будут обслуживать население сразу двух-трех районов области. Один округ предусматривает охват территории с населением минимум 200 тыс. человек при наличии больницы 2-го уровня или 120 тыс. человек при наличии больницы 1-го уровня. Таким образом, часть медицинских заведений будут укрупнены, а остальные перепрофилированы с понижением статуса и сокращением штата. Как заявляют в Минздраве Украины, эти меры должны значительно сэкономить государственные средства и улучшить качество медпомощи.

Несогласие с реформаторскими постановлениями привело к акциям протеста в Винницкой области. Их участники полагали, что в результате реформы У. Супрун без полноценного медицинского обслуживания останутся целые районы, ведь чтобы получить необходимое лечение, их жителям придется ехать в другие населенные пункты, преодолевая расстояние в десятки и сотни километров, что равносильно приговору для многих больных и бедных людей.

[168] Другова И. В Украине эпидемия туберкулеза, ВИЧ и гепатитов. На очереди бубонная чума? РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/analytics/20170226/1021761111.html

Позднее аналогичные протесты имели место в других регионах Украины. Отметились участием в них главным образом сельские жители и персонал больниц, подлежащий сокращению. Первые были возмущены исчезновением медучреждений в пределах шаговой доступности, а вторые – потерей рабочих мест.

Вышеупомянутый ответственный секретарь Национальной медицинской палаты Украины С. Кравченко прокомментировал создание госпитальных округов так: «Мы видим, что в рамках создания госпитальных округов происходит «оптимизация», но на самом деле – уничтожение лечебно-профилактических учреждений. И это противоречит Конституции, в которой закреплено, что делать этого нельзя. Поэтому в данном случае в рамках этой реформы снижается доступность медицинской помощи для граждан Украины и их медицинское обеспечение»[169].

На протяжении 2016 – 2018 гг. возникали регулярные скандалы в связи с закупкой иностранных препаратов и вакцин. Летом 2016 г. был упрощен порядок сертификации иностранных лекарств, что, по мнению ряда медиков, привело к засилью некачественных препаратов, используемых для лечения украинцев, так как экспертиза регистрационных материалов на лекарства, закупаемых международными организациями, заменена проверкой корректности перевода инструкции либо информации о применении препарата. Фиксировались случаи, когда в перечень закупаемых через международных посредников (ПРООН, Crown Agents, ЮНИСЕФ и др.) лекарств попадали препараты сомнительного качества, имеющие индийское происхождение.

По состоянию на 2018 г. отсутствовал эффект и от реформы референтного ценообразования на лекарства: 28,9% лекарств в Украине стоят дороже, чем в соседних странах ЕС, а цена на ряд медпрепаратов завышена в 14 раз[170].

---

[169] «Медицинский майдан» как начало масштабного социального взрыва. Аргументы и факты. http://www.aif.ua/opinion/medicinskiy_maydan_kak_nachalo_masshtabnogo_socialnogo_vzryva

[170] Украина после медреформы: страна эпидемий с рекордной смертностью. РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/analytics/20180412/1034179276/Ukraine-reforma-strana-epidemiya.html

Вышеописанные реформаторские инициативы конца 2016 г. стали лишь началом масштабного и крайне сомнительного реформирования сферы здравоохранения, свидетелями которого мы являемся. Основная законодательная база реформы была принята в конце 2017 г., и в момент проведения данного исследования мы стояли на пороге её вступления в полноправную силу.

Состоит эта база из двух законов, подписанных президентом 29 декабря 2017 г.:

• «О государственных финансовых гарантиях предоставления медицинских услуг и лекарственных средств»[171];

• «О повышении доступности и качества медицинского обслуживания в сельской местности»[172].

Основным новшествам первого закона стало введение понятия «государственного солидарного медицинского страхования». По сути, оно означает, что перехода к страховой модели медицины, о которой давно говорили эксперты и при которой отчисления каждого пациента идут на его личный страховой счёт, в Украине не будет. Страховая модель хороша своим накопительным принципом, при котором к моменту выхода на пенсию (когда у граждан обычно начинаются проблемы, требующие дорогостоящего оперативного или консервативного лечения) у пациента на личном страховом счету накапливается сумма, достаточная для покрытия стоимости всех процедур. Однако, внедрение модели «государственного солидарного медицинского страхования» означает, что власти Украины решили идти другим путём.

Как указано в законе, взносы при такой системе будут собираться со всех граждан и направляться в общий бюджет, откуда затем будут перераспределяться на покрытие «государственного гарантированного пакета» медицинских услуг пациентам, обратившимся за медпомощью. К понятию «гарантированного пакета» мы

---

[171] Проект Закону про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів. Верховна Рада України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566

[172] Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 5, ст. 32. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19

вернёмся ниже, а пока отметим, что такой подход чреват серьёзными проблемами в будущем. По своей сути, они аналогичны проблемам солидарной системы пенсионного обеспечения, когда работающие на данный момент люди обеспечивают нынешних пенсионеров. Учитывая депопуляцию и старение населения, которые крайне актуальны для Украины, через несколько десятилетий, когда нынешние работоспособные граждане будут массово обращаться за медпомощью, обеспечить им достаточное финансирование даже скромного «гарантированного пакета» система солидарного медицинского страхования не сможет.

Что же касается самого «гарантированного пакета», он является ничем иным, как свидетельством отмены бесплатной медицины в Украине на законодательном уровне. Кроме того, не смотря на однозначное название, в законе прямо прописано, что «Государство гарантирует полную или частичную … оплату услуг, прописанных в гарантированном пакете»[173]. Собственно, в рамках «пакета» государство гарантирует оплату экстренной, первичной и паллиативной медпомощи, а вот специализированная и высокоспециализированная помощь будут оплачиваться из государственной казны лишь частично. По сути, это означает, что слово «гарантированный» здесь – не более чем фикция, ведь не все из перечисленных услуг государство собирается компенсировать в полном объёме.

Другое крайне сомнительное положение закона – создание центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере организации финансирования предоставления медицинских услуг (позднее его назвали «Государственной службой здоровья). По мнению экспертов, чрезмерная централизация и бесконтрольность этого органа чревата ростом коррупции в вопросах распределения средств, выделенных в бюджете на медицину.

Так, Вице-президент Академии экономических наук Украины, кандидат медицинских наук А. В. Пешко, в своей публикации о медреформе написал следующее: «Согласно медицинской «реформе»,

---

[173] Проект Закону про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів. Верховна Рада України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566

создается непредусмотренный Конституцией орган, некий общественный совет по медицине, который по собственному усмотрению, без какого-либо стороннего контроля и квалифицированного управления, будет распределять весь медицинский бюджет по своему «великодержавному» усмотрению, что априори подтверждает коррупционную сущность этого неподконтрольного ни медицинской общественности, ни сотрудникам министерства здравоохранения органа по отмыванию государственных расходов на здравоохранение Украины»[174].

Что же касается закона «О повышении доступности и качества медицинского обслуживания в сельской местности», одним из основных его новшеств является «внедрение средств телемедицины на базе центров первичной медико-санитарной помощи». На практике это означает, что «пониженные» до уровня фельдшерско-акушерских пунктов бывшие сельские больницы станут местом, где пациентов будут лечить по «Скайпу» врачи из города, связь с которыми будет осуществлять единственный сотрудник таких пунктов. Стоит ли говорить о том, что качество осмотра, а значит и точность постановки диагноза, при таком методе снизится в разы?

Что касается телемедицины в украинских сёлах, следует отметить ещё и низкие темпы её внедрения. Так, Всемирный банк совместно с международными партнерами подготовил техническое задание для разработки программного продукта по внедрению телемедицины в 5 регионах Украины лишь в начале 2019 г.[175]

Изменения в порядке оказания медицинской помощи коснулись не только жителей сельской местности. Со 2 апреля 2018 г. в Украине началась кампания подписания «деклараций» с семейными врачами. В рамках принятой концепции медицинской реформы, терапевты превратятся (на начало 2019 г. – уже частично превратились) в семейных врачей, без направления которых нельзя будет попасть на приём к профильным специалистам (например, окулисту, гастроэнтерологу, и т.п.). Кроме того, вопреки заявлениям и.о. министра

---

[174] Пешко А. Медицинская «реформа» имени парамедика У. Супрун. Лига блоги: https://blog.liga.net/user/apeshko/article/29886

[175] Чем поможет телемедицина сельским жителям 5 регионов в 2019 году. Лица. http://www.litsa.com.ua/show/a/44918

здравоохранения У. Супрун о том, что с выбором семейного врача и подписанием с ним декларации гражданам торопиться не стоит, уже с 1 июля 2018 г. терапевты, педиатры и семейные врачи принимают пациентов бесплатно только после подписания этого документа.

Подписавшие с семейным врачом декларации пациенты будут иметь право на следующие услуги:

• наблюдение за состоянием здоровья;

• диагностику и лечение наиболее распространенных болезней, травм, отравлений, осложнений во время беременности;

• сопровождение пациента с хроническими заболеваниями;

• оказание неотложной помощи;

• направление пациента для оказания ему вторичной (специализированной) или третичной (высокоспециализированной) медпомощи;

• проведение профилактики (вакцинации, обзоров и исследований пациентов из группы риска);

• гематологические исследования (общий анализ крови с лейкоцитарной формулой), биохимические и иммунохимические исследования (глюкоза крови, общий холестерин, общий анализ мочи), инструментальные методы исследования (электрокардиограмма, микроскопия мокроты), быстрые тесты (на ВИЧ, вирусный гепатит, сифилис)[176].

За все услуги и процедуры, кроме вышеперечисленных (в окончательно утверждённом перечне бесплатных медуслуг на 2019 г. числится 54 услуги, относящиеся к вышеописанным категориям[177]), пациентам придётся платить из своего кармана, согласно тарифам, обновляющимся раз в год.

Вышеописанный подход вызывает множество вопросов даже у рядовых граждан, не говоря уже о профессионалах в сфере медицины. Например, остаётся непонятным, нужно ли будет человеку,

---

[176] Медреформа: какие бесплатные медуслуги получат пациенты. Delo.ua. https://delo.ua/econonomyandpoliticsinukraine/medreforma-kakie-besplatnye-meduslugi-poluchat-pacienty-344180/

[177] В Украине 54 медуслуги станут бесплатными. Сегодня: https://www.segodnya.ua/ukraine/v-ukraine-54-medicinskie-uslugi-stanut-besplatnymi-1202293.html

получившему травму, обращаться к семейному врачу, или он, как и раньше, сможет пойти сразу к травматологу.

Реформа предполагает, что с введением института семейных эскулапов, базовая ставка врача составит 370 гривен за одного пациента в год. При этом медик может подписать декларации с 2 тысячами граждан. Однако это не означает, что он будет получать на руки сумму в 740 тысяч гривен (2 тысячи, умноженные на 370). Деньги за обслуживание больных будет аккумулировать больница. В частности, из них будут формироваться ставки и для узкопрофильных специалистов, которые не заключают договоры с пациентами. Что же касается реальной зарплаты семейного врача, то она, конечно, будет зависеть от того, сколько пациентов тот сможет «завербовать», но не напрямую. При этом за обслуживание пожилых пациентов эскулап будет получать доплату.

В целом, по расчетам законодателей, заработная плата медиков должна вырасти в 6 раз. По словам заместителя главы комитета Верховной Рады Украины по вопросам здравоохранения Ирины Сысоенко, стартовая зарплата врачей должна составлять 250% (более 18 тыс. грн.) от средней по Украине. Хирургам и нейрохирургам обещают в 4-6 раз больше средней зарплаты.

В профессиональной среде столь радужные прогнозы вызывают скепсис. Так, по словам вышеупомянутого А. Пешко: «Нагрузка, которая предусмотрена на одного семейного врача в количестве 2 тыс. чел. в год априори показывает, что он сможет уделить каждому из своих пациентов не более получаса времени в течение всего года. Если у врача физически есть только 30 мин. времени для осмотра, обследования, постановки диагноза и проведения лечения вышеупомянутому среднестатистическому пациенту, плюс оформление бумажной либо даже электронной документации, ни о какой эффективной и реальной помощи, а тем более ни о каком излечении пациента от какого-либо заболевания говорить не приходится»[178].

Обращают на себя внимание и кадровые проблемы украинской медицины, вставшие на пути реализации реформы здравоохранения

[178] *Пешко А. Медицинская «реформа» имени парамедика У. Супрун. Лига. Блоги. https://blog.liga.net/user/apeshko/article/29886*

по описанному принципу. Если разделить население Украины, которое, по данным Госкомстата, достигает 42 миллионов 603 тысяч, на норматив «2 тысячи пациентов на одного врача», можно сделать вывод о том, что существует потребность в более 21 тысячи семейных терапевтов. По некоторым подсчётам, сейчас их примерно вдвое меньше.

Заключение

По состоянию на начало 2019 г. украинское здравоохранение находится в плачевном состоянии. На территории страны происходят эпидемии, наличие которых немыслимо для цивилизованного государства в XXI веке. Детская смертность в Украине существенно выше, чем в соседних странах Восточной Европы, а объём финансирования сферы здравоохранения составляет всего 2,6% от ВВП, вместо рекомендованных ВОЗ 7%. В этих условиях становится очевидным, что медицинская реформа нашей стране действительно необходима.

Тем не менее, та концепция реформирования сферы здравоохранения, которая внедряется сейчас, вызывает массу вопросов. Система «государственного солидарного медицинского страхования», внедрённая законом «О государственных финансовых гарантиях предоставления медицинских услуг и лекарственных средств», неизбежно приведёт к тому, что в будущем объём средств на оплату гарантированных государством медицинских услуг будет неуклонно сокращаться. Внедрение «телемедицины» вместо полноценного медицинского обслуживания в сельской местности приведёт к дальнейшей убыли населения вследствие роста смертности и эмиграции за рубеж в поисках лучших условий для жизни. К тому же, скорость распространения этой технологии оставляет желать лучшего.

Внедряемая концепция семейной медицины ухудшит качество обслуживания пациентов ввиду высоких нагрузок на врачей, породит новые бюрократические процедуры, связанные с подписанием деклараций, и вряд ли сможет поднять зарплаты медиков на обещанный уровень ввиду предоставления больницам возможности

распределения средств, выделенных на пациентов (благодатная почва для коррупции). В результате, мы рискуем получить ситуацию, при которой больничное начальство будет выписывать себе непомерно высокие зарплаты, а рядовым семейным врачам придётся всё так же требовать от пациентов унизительные подачки и просить их покупать лекарства за собственный счёт.

За период реализации реформы системы здравоохранения (2016 – 2018 гг.) существенных изменений к лучшему мы так и не увидели, а вышеперечисленные недостатки внедряемой концепции дают нам основание полагать, что и в дальнейшем она не возымеет успеха, разрушив остатки старой медицинской системы и не предложив ничего эффективного взамен.

Послесловие

Исследование УИАМП о реформе системы здравоохранения было опубликовано в апреле 2018 г. Обновляя его для включения в данную книгу, мы дополнили материал свежими данными.

С момента публикации исследования описанная в нём модель реформирования сферы здравоохранения начала воплощаться в реальность. По состоянию на конец 2018 г. декларации с семейными врачами подписало более 20 млн. человек по всей Украине[179]. Тем не менее, результаты соцопросов на тему доверия и. о. министра здравоохранения Ульяне Супрун и проводимой ею реформе говорят об отрицательной оценке гражданами как самой главы Минздрава, так и её деятельности. По данным октябрьского (2018 г.) опроса центра социальных исследований «София», 75% респондентов не доверяли Ульяне Супрун[180]. Опрос о доверии к советам У. Супрун, проведённый в сентябре того же года, показал 68,5% уровень недоверия[181].

---

[179] Декларации с врачом подписали более 20 миллионов украинцев. Сегодня. https://www.segodnya.ua/ukraine/deklaracii-s-vrachom-podpisali-bolee-20-millionov-ukraincev-1186279.html

[180] «Політика з жіночим обличчям». Центр соціальних досліджень «СОФІЯ». http://sg-sofia.com.ua/politika-z-zhinochim-oblicham?utm_referrer=

[181] Опрос: какая часть украинцев верит в профессионализм Ульяны Супрун. Et Cetera. https://etcetera.media/opros-kakaya-chast-ukraintsev-verit-v-professionalizm-

Ввиду «токсичности» фигуры Ульяны Супрун и проводимой ею реформы, в парламенте и судах регулярно предпринимаются попытки её смещения с должности и.о. главы Минздрава. На момент составления данной книги (февраль 2019 г.), последняя из них была предпринята депутатом И. Мосийчуком, по иску которого Окружной административный суд Киева на несколько дней запретил У. Супрун исполнять обязанности по руководству министерством[182]. Впрочем, через несколько дней суд аннулировал своё решение[183].

В целом, за исключением ряда скандалов вокруг личности У. Супрун, за прошедшее с момента первоначальной публикации исследования время никаких существенных изменений в траектории проводимой реформы системы здравоохранения не произошло. По состоянию на начало 2019 г. все вышеизложенные выводы остаются актуальными.

---

ulyanyi-suprun.html

[182] Суд разъяснил решение о запрете Супрун реализовывать полномочия министра. Цензор.net. https://censor.net.ua/news/3110685/sud_razyasnil_reshenie_o_zaprete_suprun_realizovyvat_polnomochiya_ministra

[183] Судья отменил решение, которым Супрун запретили исполнять обязанности главы МОЗ. Delo.ua: https://delo.ua/econonomyandpoliticsinukraine/sudja-otmenil-reshenie-kotorym-suprun-zapretili-350181/

УКРАИНСКИЙ ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И МЕНЕДЖМЕНТА ПОЛИТИКИ



Цена реформ. Реформа здравоохранения.

Апрель 2017
Киев

Авторы исследования:

Даниил Богатырёв

Денис Антонович

Анатолий Пешко

Руслан Бортник

Директор

Бортник Руслан Олегович

Тел.: +38 093 757 75 65

uiamp2012@gmail.com

http://uiamp.org.ua

Текущее положение

Количество медперсонала и больничных коек

• В период с 2013 по 2017 гг. количество больничных коек в пересчете на 10 тысяч человек снизилось с 88 до 74.

• Сократилось в вышеуказанный временной период и количество медицинского персонала в пересчете на 10 тысяч человек с 97,4 в 2013 до 87,3 в 2015 г.

• В настоящее время на 1000 человек в Украине приходится 4,4 врача и 8,6 медсестёр.

• Особенно остро дефицит работников сферы медицины ощущается в приграничных со странами ЕС районах Украины.

Затраты на здравоохранение в бюджетах (2013 – 2018 гг.)

Год	Расходы на медицину, консолидированный бюджет	
	млрд. гривен	млн. долларов
2013	61,5	7,68
2014	57,1	4,42
2015	71,0	2,95
2016	75,4	3,0
2017	102,3	3,8
2018	103,6	3,93

Расходы бюджета на здравоохранение в процентах от ВВП

• На сегодняшний день на здравоохранение расходуется 2,6% ВВП.

• Для сравнения: в 1998 г. этот показатель составлял – 3,3%, в 2010 г. – 7,8%, а в 2012 г. – 7,4%.

• В наиболее развитых странах мира – США, Бельгии, Дании, Норвегии, аналогичный показатель составляет не менее 8%.

• Согласно рекомендациям ВОЗ, финансирование сферы здравоохранения следует поддерживать на уровне 7% от ВВП.

Доступность услуг здравоохранения

• В исследовании «Индекс Здоровья. Украина – 2016» приводятся следующие данные:

43% госпитализированных за последний год граждан страны были вынуждены одалживать или продавать имущество, чтобы покрыть расходы на лечение.

• Средняя сумма средств, которую украинцам пришлось одалживать, составила 4865 грн.

• В аналогичном исследовании за 2017 год указано, что 30% опрошенных были вынуждены отказаться от визита к врачу или госпитализации из-за проблем с финансами.

Рождаемость и смертность

• В 2013 г. отрицательное сальдо (разница между родившимися и умершими) составляло 158 тыс. человек, а в 2017 г. уже 210 тысяч. Таким образом, отрицательное сальдо увеличилось на 32,9%.

• На сегодняшний день в Украине фиксируется самый высокий уровень детской и материнской смертности среди стран Европы. В 2015 г. в Украине было зарегистрировано 2378 случаев смерти младенцев в первые 28 дней жизни и 120 случаев материнской смертности.

Эпидемии

• В Украине наблюдается скачок роста заболеваемости туберкулезом среди детей и подростков. Он стал следствием пропажи вакцины БЦЖ и туберкулина. В 2016 году показатель заболеваемости детей вырос с 4,2 до 5,8 случаев на 100 тыс. населения.

• По данным ВОЗ, более 5% людей в Украине инфицированы гепатитом С, в абсолютных показателях это более 2 млн. человек.

• Наша страна остается лидером в Европе по масштабам распространения ВИЧ-инфекции. По оценкам экспертов UNAIDS, в Украине с ВИЧ-инфекцией живет до 250 тысяч человек. За 10 месяцев 2017 года количество новых случаев заражения ВИЧ выросло на 10,1%.

• В 2016 году Всемирная организация здравоохранения прогнозировала Украине на 2017 год эпидемию кори. В конце 2017 года прогноз ВОЗ начал сбываться. В Украину пришла эпидемия кори, от которой (по данным на 12 января 2018 года) в разных регионах страны умерло 5 человек, среди них и двое детей. Общее количество заболевших корью за прошедший год составило более 7 тысяч человек.

Реформа: госпитальные округа

• В конце 2016 г. Кабинет Министров принял 10 инициированных Минздравом постановлений, одно из которых предполагало формирование госпитальных округов.

• Согласно плану, больницы будут распределены по госпитальным округам, в каждом из которых останется по одной специализированной больнице. Они будут обслуживать население сразу двух-трех районов области.

• Один округ предусматривает охват территории с населением минимум 200 тыс. человек при наличии больницы 2-го уровня или 120 тыс. человек при наличии больницы 1-го уровня.

Проблемы закупки препаратов

• На протяжении последних 2-х лет возникают регулярные скандалы в связи с закупкой иностранных препаратов и вакцин. Летом 2016 г.был упрощен порядок сертификации иностранных лекарств, что, по ряда медиков, приведет к засилью некачественных препаратов, используемых для лечения украинцев.

• Экспертиза регистрационных материалов на лекарства, которые закупаются международными организациями, заменена проверкой корректности перевода инструкции либо информации о применении препарата.

• До сих пор отсутствует эффект и от реформы референтного ценообразования на лекарства – 28,9% лекарств в Украине стоят дороже, чем в соседних странах ЕС, а цена на ряд медпрепаратов завышена в 14 раз.

Законодательная база реформы

• Закон Украины «О государственных финансовых гарантиях предоставления медицинских услуг и лекарственных средств».

• Закон Украины «О повышении доступности и качества медицинского обслуживания в сельской местности».

• Оба закона подписаны президентом 29 декабря 2017 г.

Положения законов о реформе здравоохранения

• Основным новшеством первого закона стало введение понятия «государственного солидарного медицинского страхования». По сути, оно означает, что перехода к страховой модели медицины в Украине не будет.

• Взносы при такой системе будут собираться со всех граждан и направляться в общий бюджет, откуда затем будут перераспределяться на покрытие «государственного гарантированного пакета» медицинских услуг пациентам, обратившимся за медпомощью.

• Учитывая депопуляцию и старение населения Украины, через несколько десятилетий, когда нынешние работоспособные граждане будут массово обращаться за медпомощью, обеспечить им достаточное финансирование даже скромного «гарантированного пакета» система солидарного медицинского страхования не сможет

«Гарантированный пакет» и его подводные камни

• «Гарантированный пакет» является ни чем иным, как свидетельством отмены бесплатной медицины в Украине на законодательном уровне.

• Несмотря на однозначное название, в законе прямо прописано, что «Государство гарантирует полную или частичную … оплату услуг, входящих в гарантированный пакет».

• В рамках «пакета» государство гарантирует оплату экстренной, первичной, и палиативной медпомощи, а вот специализированная и высокоспециализированная помощь будут оплачиваться из государственной казны лишь частично.

Распределение средств на финансирование медицинских услуг

• Согласно закону, создаётся Центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере организации финансирования предоставления медицинских услуг.

• По мнению экспертов, чрезмерная централизация и бесконтрольность этого органа чревата ростом коррупции в вопросах распределения средств, выделенных в бюджете на медицину.

• Так, Вице-президент Академии экономических наук Украины, кандидат медицинских наук А.В. Пешко, в своей публикации о медреформе написал следующее: «Согласно медицинской «реформе», создается пепредусмотренный Конституцией орган, некий общественный совет по медицине, который по собственному усмотрению, без какого-либо стороннего контроля и квалифицированного управления, будет распределять весь медицинский бюджет по своему «великодержавному» усмотрению».

Медицина в сельской местности:

Сокращения, деградация и лечение по «Скайпу»

• Одним из основных новшеств закона «О повышении доступности и качества медицинского обслуживания в сельской местности» является «внедрение средств телемедицины на базе центров первичной медико-санитарной помощи».

• На практике это означает, что «пониженные» до уровня фельдшерско-акушерских пунктов бывшие сельские больницы станут местом, где пациентов будут лечить по «Скайпу» врачи из города, связь с которыми будет осуществлять единственный сотрудник таких пунктов.

Семейные врачи и заключение деклараций с ними

• Со 2 апреля 2018 г. в Украине началась кампания подписания «деклараций» с семейными врачами.

• В рамках принятой концепции медицинской реформы, терапевты превратятся в семейных врачей, без направления которых нельзя будет попасть на приём к профильным специалистам.

• Вопреки заявлениям и.о. министра здравоохранения У. Супрун о том, что с выбором семейного врача и подписанием с ним декларации гражданам торопиться не стоит, уже с 1 июля 2018 г. терапевты, педиатры и семейные врачи будут принимать пациентов бесплатно только после подписания этого документа.

Услуги, оказываемые семейными врачами

• Заключившие с семейным врачом декларации пациенты будут иметь право на следующие услуги:

- Наблюдение за состоянием здоровья.
- Диагностику и лечение наиболее распространенных болезней, травм, отравлений, осложнений во время беременности.
- Сопровождение пациента с хроническими заболеваниями.
- Оказание неотложной помощи.
- Направление пациента для оказания ему вторичной (специализированной) или третичной (высокоспециализированной) медпомощи.
- Проведение профилактики (вакцинации, обзоров и исследований пациентов из группы риска).
- Гематологические исследования (общий анализ крови с лейкоцитарной формулой), биохимические и иммунохимические исследования (глюкоза крови, общий холестерин, общий анализ мочи), инструментальные методы исследования (электрокардиограмма, микроскопия мокроты), быстрые тесты (на ВИЧ, вирусный гепатит, сифилис).

• За все услуги и процедуры, кроме выше перечисленных, пациентам придётся платить из своего кармана, согласно тарифам, обновляющимся раз в год.

Кадровые проблемы украинской медицины

• Если разделить население Украины, которое, по данным Госкомстата, достигает 42 миллионов 603 тысяч, на норматив «2 тысячи пациентов на одного врача», можно сделать вывод о том, что существует потребность в более 21 тысячи семейных терапевтов.

• По некоторым подсчётам, сейчас врачей примерно вдвое меньше.

Нагрузка и зарплаты врачей

• Реформа предполагает, что с введением института семейных эскулапов, базовая ставка врача составит 370 гривен за одного пациента в год. При этом медик сможет подписать декларации с 2 тысячами граждан.

• Однако это не означает, что он будет получать на руки сумму в 740 тысяч гривен. Деньги за обслуживание больных будет аккумулировать больница. В частности, из них будут формироваться ставки и для узкопрофильных специалистов.

• По расчетам законодателей, заработная плата медиков должна вырасти в 6 раз и составить 250% (более 18 тыс. грн.) от средней по Украине.

• В профессиональной среде столь радужные прогнозы вызывают скепсис. Так, по словам вышеупомянутого академика, кандидата медицинских наук А. Пешко, «нагрузка, которая предусмотрена на одного семейного врача в количестве 2 тыс. чел. в год, априори, показывает, что он сможет уделить каждому из своих пациентов не более получаса времени в течение всего года».

Исследование № 5
из цикла «Цена реформ»

Реформа дерегуляции ведения предпринимательской деятельности[184]

Авторский коллектив:
Даниил Богатырёв,
Руслан Бортник

Реформа дерегуляции ведения бизнеса идёт в Украине с 2015 г. В отличие от антикоррупционной или медицинской реформ, она не пребывает на слуху у общества, а все отчёты о её прогрессе проходят без должного освещения в СМИ. Между тем, это одна из наиболее масштабных реформ, затрагивающая такие сферы как законодательное регулирование ведения бизнеса, формирование инвестиционного климата, регистрация прав собственности на недвижимое имущество и даже цены на социально значимые продукты питания, а также основы безопасности жизнедеятельности человека в обществе. Представляем вашему вниманию анализ промежуточных результатов реформы дерегуляции.

Дерегуляция ведения бизнеса

Старт реформе дерегуляции был дан в апреле 2014 г., когда правительство А. Яценюка начало её первый этап. Уже в октябре 2014 г. тогдашний премьер рапортовал о первых результатах дерегуляции, гордо заявляя, что из 56 контролирующих органов осталось только 27, из более 1100 контролирующих функций осталось 680, а из 143 лицензий теперь существуют лишь 84[185].

---

[184] *Первоначальный вариант презентации: https://uiamp.org.ua/cref/issledovanie-no5-iz-cikla-cena-reform-reforma-deregulyacii*

[185] *Арсеній Яценюк: Ухвалення пакета антикорупційних законів і дерегуляція дадуть Україні можливість стати на шлях реальної боротьби з корупцією.*

Начало реформы подавалось под антикоррупционными лозунгами. По словам А. Яценюка, сокращение количества контролирующих органов и функций, а также введение моратория на проверки должно было подстегнуть темпы развития бизнеса. Данное утверждение вполне соответствовало догмам неолиберального подхода к экономике, в котором любое регулирование ведения бизнеса со стороны государства считается явным злом, и предполагается, что, освободившись от такого регулирования, бизнес расцветёт, поднимая за собой всю экономику и создавая новые рабочие места.

Однако теория разошлась с практикой. Сокращение количества контролирующих функций и мораторий на проверки подтолкнули бизнес к экономии на качестве продукции, безопасности складских и производственных помещений.

Ярчайшим примером последствий «дерегуляции» вместе с недобросовестным подходом к ведению бизнеса и желанием скрыть коррупционные схемы стал пожар на нефтебазе компании «БРСМ – Нефть» близ города Василькова в Киевской области летом 2015 г.[186] В результате пожара погибло 6 человек. Кроме того, был нанесён непоправимый урон окружающей среде.

Засилье контрафактной продукции на полках магазинов стало ещё одним последствием «дерегуляции от Яценюка». Особенно отчётливо это выразилось в росте объёмов контрафактного алкоголя. Осенью 2016 г. по Украине прокатилась волна отравлений суррогатным спиртом со смертельным исходом. Только за октябрь 2016 г. по всей стране было зарегистрировано 143 случая отравлений, 65 из которых завершились смертью пациентов[187].

Также в октябре 2016 г. глава Государственной службы Укра-

Урядовий портал. https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247657661

[186] Пожар на нефтебазе под Васильковом расскрыл грандиозную аферу «БРСМ» и обман водителей. ТСН. https://ru.tsn.ua/politika/pozhar-na-neftebaze-pod-vasilkovom-rasskryl-grandioznuyu-aferu-brsm-i-obman-voditeley-439518.html

[187] От отравления алкоголем в Украине умерли уже 65 человек. Гордон. http://gordonua.com/news/localnews/ot-otravleniya-alkogolem-v-ukraine-umerli-uzhe-65-chelovek-155312.html

ины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей по г. Киеву Олег Рубан заявлял, что около 40% товаров, попадающих на полки украинских магазинов, составляет контрафакт[188].

В 2015 г. новый этап реформы начал тогдашний министр экономического развития Айварас Абромавичус. Министр называл дерегуляцию основным приоритетом деятельности вверенного ему органа. «У нас приоритеты были четко определены с самого начала, и мы их придерживаемся. Первое – это дерегуляция, второе – реформа госпредприятий, третье – госзакупки, четвертое – продвижение украинских товаров за границу»[189] – говорил А. Абромавичус. Тем не менее, спустя три года после старта реформы её пробуксовка оказалась очевидной, а результаты оставляют желать лучшего. Для иллюстрации данного тезиса обратимся к официальной статистике.

За период с 2015 по 2018 гг. в Украине было принято и должно было быть выполнено два плана дерегуляции: первый на 2015 – 2016 гг. и второй на 2016 – 2017 гг. Рассмотрим их выполнение по порядку, основываясь на официальных данных Государственной регуляторной службы Украины.

План дерегуляции (2015 – 2016 гг.)[190]

Документ состоит из 12 разделов, каждый из которых подразделяется на разное количество пунктов. Часть из них удалось выполнить, а часть – нет. Далее приведём анализ выполненных/не выполненных пунктов в табличном формате.

---

[188] Привет из прошлого от Яценюка: украинцы вынуждены есть дешевый фальсификат. Новостное агентство Харьков. https://nahnews.org/936849-privet-iz-proshlogo-ot-yacenyuka-ukraincy-vynuzhdeny-est-deshevyj-falsifikat

[189] Гук О. Интервью с министром экономики Айварасом Абромавичусом: «Ну какой я иностранец?». Сегодня. https://www.segodnya.ua/economics/enews/intervyu-s-ayvarasom-abromavichusom-nu-kakoy-ya-inostranec-654438.html

[190] План дерегуляції 2015-2016 рр. Державна регуляторна служба України. http://www.drs.gov.ua/deregulation/plan-deregulyatsiyi/

Название раздела	Выполнено пунктов и подпунктов	Не выполнено пунктов и подпунктов
Упрощение лицензионных и разрешительных процедур регулирования хозяйственной деятельности	31	14
Усовершенствование процедур технического регулирования хозяйственной деятельности	4	3
Усовершенствование процедуры государственного надзора (контроля) за регулированием хозяйственной деятельности	2 (по одному пункту нет данных)	4
Упрощение процедур таможенного и налогового регулирования хозяйственной деятельности	3 (по одному пункту нет данных)	2
Улучшение позиций Украины в рейтинге «Ведение бизнеса» (DoingBusiness)	6	1
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в аграрной отрасли	8	2
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в пищевой отрасли	8	0
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в строительной отрасли	8	1
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в отрасли электроэнергетики	3 (по одному пункту нет данных)	0

Название раздела	Выполнено пунктов и подпунктов	Не выполнено пунктов и подпунктов
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в нефтегазовой отрасли	5	3
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в сфере информационных технологий	8	4
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в сфере телекоммуникаций	8	11
Всего	94	45

Пункты, статус исполнения которых на момент срока окончания плана значился как «в процессе исполнения» были учтены как невыполненные, так как в срок они выполнены не были.

Как видим, из 139 пунктов и подпунктов, по итогам планового периода было выполнено только 94. А 45 пунктов и подпунктов остались невыполненными. Обращает на себя внимание тот факт, что хуже всего проходила дерегуляция ведения бизнеса в сфере телекоммуникаций. Здесь из 19 пунктов и подпунктов были выполнены только 8. Более информативные выводы сделаем после анализа плана на 2016 – 2017 гг. и сопоставления итогов выполнения двух документов.

План дерегуляции (2016 – 2017 гг.)[191]

На сей раз план состоял из 10 разделов с разным количеством пунктов и подпунктов. Анализ их выполнения приводим ниже в форме таблицы.

Название раздела	Выполнено пунктов и подпунктов	Не выполнено пунктов и подпунктов
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в аграрной отрасли	4	2
Упрощение административных процедур регулирования хозяйственной деятельности	8	25
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в строительной отрасли	4	0
Усовершенствование процедуры государственного надзора (контроля) за регулированием хозяйственной деятельности	6	3
Расширение возможностей субъектов хозяйствования для участия в предоставлении публичных услуг	2	6
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в нефтегазовой отрасли, использовании недр, и электроэнергетике	6	2

[191] *План дерегуляції 2016-2017 рр. Державна регуляторна служба України. http://www.drs.gov.ua/deregulation/plan-deregulyatsiyi-2016-2017-rr/*

Название раздела	Выполнено пунктов и подпунктов	Не выполнено пунктов и подпунктов
Упрощение процедур таможенного и налогового регулирования хозяйственной деятельности и предоставления отчётности	7 (по одному пункту нет данных)	5
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в сфере информационных технологий и телекоммуникаций	14	8
Усовершенствование процедур технического регулирования хозяйственной деятельности	4	1
Упрощение условий ведения предпринимательской деятельности в пищевой отрасли	3	2
Всего	58	64

В отличие от предыдущего плана на 2015 – 2016 гг., здесь мы видим отрицательную динамику выполнения. Из 122 пунктов и подпунктов выполнено только 58, в то время как большинство (64) остаются неисполненными. Это положение дел представляется особо плачевным, если учесть, что данные приведены по состоянию на 20 мая 2018 г., то есть, почти через пять месяцев после заявленного срока выполнения плана. Но даже эти пять месяцев не смогли переломить негативный баланс выполненного и невыполненного.

Следует также обратить внимание на то, что наименьшего успеха в 2016 – 2017 гг. удалось достичь в упрощении административных процедур регулирования хозяйственной деятельности. Здесь мы видим 25 невыполненных пунктов против 8 выполненных. Между тем, этот раздел плана касается всех без исключения отраслей и видов деятельности, а значит, влияет на инвестиционный климат больше, чем все остальные. Неутешительно выглядят и итоги упрощения условий ведения предпринимательской деятельности в сфере

информационных технологий и телекоммуникации. Очевидно, помня о том, что в прошлом плане дерегуляция сферы телекоммуникаций показала самый худший баланс, её решили объединить со сферой информационных технологий в одну графу. Но и это не сильно исправило ситуацию: 14 выполненных пунктов и 8 невыполненных. Ярче всего «прогресс» реформы регулирования в сфере информационных технологий и телекоммуникаций иллюстрирует опубликованное в 2018 г. исследование швейцарской бизнес-школы IMD относительно конкурентоспособности в цифровой среде. В рейтинге, составленном по итогам исследования, Украина оказалась на 58 месте из 63[192].

В целом, сравнивая итоги выполнения двух планов, приходится констатировать, что даже по данным официальных источников в 2016 – 2017 гг. реформа дерегуляции существенно замедлила темп. Картину происходящего дополняет сообщение всё той же Государственной регуляторной службы, датированное концом февраля 2018 г., в котором говорится, что «со стороны отдельных регуляторов остаются невыполненными 60 и даже более 80% от запланированных мероприятий»[193].

Исследования аналитических центров также свидетельствуют о том, что для победных реляций в вопросе дерегуляции ведения бизнеса нет оснований. 2 октября 2018 г. было опубликовано исследование «Bureaucracy Index 2018» аналитического центра «EasyBusiness», показавшее, что сфера трудоустройства в Украине гораздо более забюрократизирована, чем в остальных исследованных странах (в основном – Европа)[194]. Так, количество человеко-часов, которое должен потратить украинский предприниматель в год для оформления сотрудников, составляет 170 чел./час при среднем

---

[192] Despite challenge from Asia. "The West" leads in digital – US, Canada and seven European countries in top 10. IMD. https://www.imd.org/news/updates/imd-world-digital-competitiveness-ranking-2018/

[193] Тиравский В. Дерегуляция в Украине происходит, но очень медленно. UBR. https://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/derehuljatsija-v-ukraine-proiskhodit-no-ochen-medlenno-3865486

[194] Сфера працевлаштування в Україні забюрократизована. Державна регуляторна служба України. http://www.drs.gov.ua/press-room/sfera-pratsevlashtuvannya-v-ukrayini-zabyurokratyzovana/

показателе для остальных стран в 74 чел./час. При этом, количество бюрократических процедур, необходимых для оформления сотрудника в Украине на 31% превышает средний показатель. Учитывая эти данные, можно смело утверждать, что высокие налоги – не единственная причина «зарплат в конвертах». Нежелание украинских работодателей оформлять своих сотрудников официально обусловлено ещё и забюрократизированностью данного процесса.

В начале октября 2018 г. возобновились дискуссии вокруг дерегуляции контроля в сфере пожарной безопасности. На рассмотрение в парламент был подан законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно способов осуществления государственного надзора (контроля) в сфере техногенной и пожарной безопасности» (№ 9132)[195]. По словам члена Национальной комиссии финансовых услуг Андрея Залетова, он призван снизить давление на предпринимательство путем максимального сокращения мероприятий государственного надзора (контроля) в сфере техногенной и пожарной безопасности[196]. Чем чреваты подобные законопроекты, мы уже видели во время пожара на нефтебазе «БРСМ – Нефть».

Привлечение негосударственных структур к осуществлению реформы дерегуляции

Некоторые негосударственные структуры вполне довольны проводимой реформой дерегуляции, служащей основной причиной их существования и источником выделения бюджетных средств на их деятельность. Такой организацией является, например, независимая неправительственная структура «Офис эффективного регулирования» (Better Regulation Delivery Office), созданная по инициативе

---

[195] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо способів здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Верховна Рада України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64699

[196] Дерегуляция госнадзора в сфере техногенной и пожарной безопасности будет содействовать развитию страхового рынка – Залетов. Интерфакс Украина. https://interfax.com.ua/news/economic/535308.html

Министерства экономического развития во времена пребывания на посту его главы А. Абромавичуса[197]. Аргументируя необходимость создания ОЭР, заместитель министра Юлия Клименко тогда заявила: «Понимая, что ни одно министерство не имеет сегодня достаточных ресурсов для быстрого анализа и изменения регуляторного поля, Министерство экономического развития выступило с инициативой создания BRDO»[198]. Из уст высокопоставленного государственного чиновника данное заявление звучит как роспись в собственном бессилии. Из него следует, что само Министерство экономического развития не способно провести соответствующий анализ и снять регуляторные барьеры, а сомнительная негосударственная структура может сделать это без особых проблем.

На деле подобная постановка вопроса может иметь две причины:

• желание показать лояльность западным партнёрам и внедрить все меры, рекомендованные аффилированной с ними организацией;

• намерение создать негосударственную структуру, на деятельность которой будут непрерывно выделяться средства из бюджета, в то время как профильное министерство не будет выполнять свои прямые обязанности.

Учитывая то, что ОЭР был создан в Украине и именно по инициативе Минэкономразвития (хотя и имеет модное англоязычное название), мы склоняемся ко второму варианту.

По заявлениям представителей ОЭР, одной из ключевых целей их организации было улучшение позиций Украины в рейтинге «Doing Business». Стоит отметить, что на этом направлении Украине действительно удалось достичь некоторого прогресса. В 2015 году наша страна поднялась на 16 пунктов рейтинга, заняв 96 позицию[199], в 2016 г. продолжила улучшать свои показатели и оказа-

---

[197] Як створюється якісне регулювання в Україні: перші результати роботи Офісу ефективного регулювання BRDO. Впроваджуємо реформи. http://reforms.in.ua/ua/news/yak-stvoryuyetsya-yakisne-regulyuvannya-v-ukrayini-pershi-rezultaty-roboty-ofisu-efektyvnogo

[198] Там же.

[199] В рейтинге Doing Business по легкости ведения бизнеса Украина поднялась на 16 пунктов. Гордон. http://gordonua.com/news/money/v-reytinge-doing-business-po-legkosti-vedeniya-biznesa-ukraina-podnyalas-na-16-punktov-64289.html

лась на 83 месте[200], по итогам 2017 г. заняла 76 место[201], а по итогам 2018 г. – 71[202]. Казалось бы, прогресс очевиден и «независимой неправительственной организации» можно было бы триумфально заявлять о своих успехах. Если бы не одно «но»: самый большой рост показателей рейтинга Украины в «Doing Business» был отмечен в 2014 г., когда страна «взлетела» на 28 позиций, заняв 112 место[203]. Напомним, тогда никакого Офиса эффективного регулирования ещё не существовало.

Впрочем, и сама постановка цели улучшения позиций в рейтинге выглядит странной, ведь для привлечения инвестиций ключевым условием является не только простота законодательного регулирования предпринимательской деятельности, но и политическая стабильность в государстве. До окончания вооружённого конфликта на Донбассе, или, по крайней мере, установления прочного перемирия, говорить об этом не приходится.

Но и с ростом позиций в рейтинге не всё так гладко. «Коллеги» Украины по постсоветскому пространству занимают в нём куда более высокие позиции, чем наша страна (даже не смотря на рост её рейтинга из года в год). Так, Россия в 2017 г. заняла 35 место, Казахстан – 36, а Беларусь – 38[204]. Ещё более существенный разрыв наблюдается с западными соседями. В прошлогоднем рейтинге Польша заняла 27 место.

Ввиду вышеизложенного, даже если предположить, что при выборе страны для финансовых вложений иностранные инвесторы

---

[200] Украина улучшила свое место в рейтинге легкости ведения бизнеса. ТСН. https://ru.tsn.ua/groshi/ukraina-uluchshila-svoe-mesto-v-reytinge-legkosti-vedeniya-biznesa-513706.html

[201] Rankings & Ease of Doing Business Score. Doing Business. http://www.doingbusiness.org/rankings

[202] Больших изменений нет. Что означает рост Украины в Doing Business. Лига бизнес. https://biz.liga.net/ekonomika/all/article/kardinalnyh-izmeneniy-net-o-chem-govorit-doing-business-2019

[203] Рейтинг Doing Business-2014: Украина взлетела на 28 позиций. Подробности. http://podrobnosti.ua/938930-rejting-doing-business-2014-ukraina-vzletela-na-28-pozitsij-no-v-top-100-ne-voshla-obnovleno.html

[204] Rankings & Ease of Doing Business Score. Doing Business. http://www.doingbusiness.org/rankings

руководствуются исключительно рейтингом «Doing Business», выводы для Украины будут неутешительными.

Ещё одной амбициозной целью Офиса эффективного регулирования в 2015 г. была заявлена разработка и внедрение информационно-аналитической системы «ПРОСТІР», призванной «анализировать комплексное влияние любой регуляторной функции на отдельные рынки и принимать обоснованные решения на основании макроэкономических показателей»[205]. По состоянию на конец 2018 г. данная система не была разработана и внедрена.

Забегая наперёд, отметим, что ОЭР непрерывно фонтанирует сомнительными идеями относительно дерегуляции в разных сферах жизнедеятельности государства. Его сотрудники не обошли стороной и регулирование цен на социально значимые продукты. Но обо всём по порядку.

5 мая 2018 г. Кабинет министров утвердил пакет решений, разработанных Офисом эффективного регулирования совместно с Министерством экономического развития[206]. Все они были направлены на дальнейшую дерегуляцию норм ведения бизнеса путём урезания полномочий контролирующих органов и отмены печатей, подтверждающих законное происхождение продукции. В частности, вместо проверок предприятий соответствующими инспекциями, предлагается создать «аналитическую систему, которая будет функционировать на основании риск-ориентированного подхода». По задумке авторов инициативы, такая система позволит проверять не все предприятия подряд, а лишь те, где существуют риски нарушений. Механизм выявления таких рисков остаётся непонятным. Единственный способ выявить их без предварительных проверок – это проверять предприятия по результатам отравления некачественной продукцией или несчастных случаев на производстве. То есть, вместо работы

---

[205] Як створюється якісне регулювання в Україні: перші результати роботи Офісу ефективного регулювання BRDO. Впроваджуємо реформи. http://reforms.in.ua/ua/news/yak-stvoryuyetsya-yakisne-regulyuvannya-v-ukrayini-pershi-rezultaty-roboty-ofisu-efektyvnogo

[206] Уряд підтримав низку дерегуляційних ініціатив Мінекономрозвитку. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=06058746-eb3c-4c71-ba94-2dda81f8df6a&title=UriadPidtrimavNizkuDereguliatsiinikhInitsiativMinekonomrozvitku

на упреждение предлагается применять реактивный подход. Стоит ли говорить о том, что такие инициативы чреваты новыми жертвами несоблюдения техники безопасности на производствах и отравлениями контрафактной продукцией?

Отдельного внимания заслуживает перечень отраслей, подвергшихся дерегуляции вследствие вышеупомянутого пакета решений Кабмина. В официальном сообщении на сайте Минэкономразвития говорится следующее: «Правительство отменило ряд актов, чтобы уменьшить нагрузку на предприятия розничной торговли алкогольными напитками, торговли нефтепродуктами и ремонта бытовой техники в части использования печатей»[207].

То-есть, снижение стандартов безопасности применяется именно к тем отраслям, дерегуляция которых ранее уже привела к техногенной катастрофе и отравлениям суррогатом, унесшим с собой более 70 человеческих жизней. Нетрудно догадаться, что с вступлением в силу новых правил трагедии могут повториться.

«Твёрдая поступь реформы» продолжилась 18 июля 2018 г., когда Кабинет министров принял так называемый «Шестой пакет дерегуляции», упростив трудоустройство иностранцев в Украине[208]. Соответствующее решение предусматривает отмену возможности отказа в оформлении вида на жительство на основании того, что дата въезда в Украину предшествует дате получения разрешения на трудоустройство. В сообщении Минэкономразвития говорится, что ожидаемый результат таких изменений – открытость Украины для высококвалифицированных иностранных специалистов, а также уменьшение нагрузки на Миграционную службу. По словам первого заместителя главы ведомства М. Нефёдова: «Речь не идет о том, что к нам приедут нелегальные мигранты. Речь идет о том, чтобы убрать абсолютно абсурдные нормы законодательства, когда человек, который получил справку на постоянное трудоустройство..., должен выехать с территории Украины и заехать обратно»[209].

---

[207] Там же.

[208] Шестой пакет дерегуляции: Кабмин упростил трудоустройство иностранцев в Украине. УНИАН. https://economics.unian.net/finance/10192338-shestoy-paket-deregulyacii-kabmin-uprostil-trudoustroystvo-inostrancev-v-ukraine.html

[209] Там же.

В реальности ситуация выглядит несколько иначе. Учитывая низкий уровень оплаты труда, высококвалифицированные иностранные специалисты вряд ли поедут работать в Украину, особенно в условиях, когда наши собственные профессионалы активно уезжают за рубеж. А вот для нелегальных (или полулегальных) мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки Украина остаётся довольно привлекательной (пусть и не такой привлекательной как страны ЕС). Примеры того, как просто подделываются документы для оформления вида на жительство или украинского гражданства для выходцев из вышеупомянутых регионов, мы видели в многочисленных историях с фиктивными браками. Самая громкая из них была разоблачена в Одессе, где арабские студенты «женились» на местных пенсионерках с целью оформления вида на жительство. После вступления вышеописанных норм дерегуляции в силу аналогичная ситуация может повториться (в гораздо больших масштабах) с разрешениями на трудоустройство. Всевозможные мелкие предприниматели будут с радостью оформлять их за твёрдую валюту и небольшую (по иностранным меркам) ежемесячную плату. Следствием этого может стать как сокращение числа низкоквалифицированных рабочих мест для граждан Украины, так и рост этнической организованной преступности.

Беглого взгляда на вышеприведённые цифры и данные достаточно, чтобы сделать несколько важных заключений.

Во-первых, за время проведения реформы дерегуляции предпринимательской деятельности в Украине действительно был отменён целый ряд кабальных законодательных норм. Однако, ни один из принятых планов дерегуляции, срок которых истёк, не был выполнен в полном объёме. Более того, приходится констатировать, что с течением времени продвижение реформы замедляется. Если план дерегуляции на 2015 – 2016 гг. был выполнен на 67,6%, то следующий план на 2016 – 2017 гг. был выполнен всего на 47,5%. Кроме того, по сравнению с 2014 – 2015 гг., существенно замедлилось продвижение в рейтинге «Doing Business»[210].

[210] *См. разделы: План дерегуляции (2015 – 2016 гг.); План дерегуляции (2016 – 2017 гг.); и Привлечение негосударственных структур к осуществлению реформы дерегуляции.*

Во-вторых, по инициативе одного из бывших министров экономического развития А. Абромавичуса, анализ государственных регуляторных актов и выработка изменений в них была частично поручена специально созданной для этого негосударственной структуре – Офису эффективного регулирования (Better Regulation Delivery Office). За три года работы, эта организация не достигла поставленных перед них целей, но продолжает исправно получать финансирование под свою деятельность из государственного бюджета. Только на реализацию одного проекта, разработанного и осуществляемого при помощи ОЭР – Образовательной платформы, выделено 54 миллиона гривен[211]. Часть из этих средств пойдёт на закупку компьютеров, однако, остальное будет распределено непосредственно на внедрение проекта, за которое и отвечает неправительственная организация. На данный момент Офис эффективного регулирования курирует пять подобных проектов, что позволяет оценить потраченные на него средства примерно в несколько десятков миллионов гривен.

Дерегуляция цен на промышленные товары, услуги, и товары широкого потребления

Наряду с реформой государственного регулирования хозяйственной деятельности частных предприятий в Украине планомерно проводится дерегуляция цен на различные товары и услуги.

С 1 октября 2016 г. по 1 января 2017 г. было приостановлено действие постановлений № 1548 от 25.12.1996 и № 1222 от 17.10.2007 относительно госрегулирования цен (по установлению максимальной торговой надбавки в размере 15-20%) на 17 групп товаров, в частности на хлеб, сахар, крупы, мясо и колбасы, сыр, сметану, масло, детское питание, яйца и т.д.[212]

---

[211] Офіс ефективного регулювання допоможе створити освітню е-платформу. Нова українська школа. http://nus.org.ua/news/ofis-efektyvnogo-regulyuvannya-dopomozhe-stvoryty-osvitnyu-e-platformu/

[212] Ритейл ждет дерегуляция ценообразования. ТрейдМастерГрун. https://trademaster.ua/zakon/312319

Как оказалось позже, эта отмена регулирования цен была экспериментом, призванным изучить реакцию рынка и потребителей на такие меры. В результате, цены на различные продукты питания за 2016 г. выросли от 7,9% (тушки куриные) до 64,1% (капуста)[213].

По всей видимости, итогом эксперимента в правительстве остались довольны и решили отменить государственное регулирование цен на отдельные продукты питания на постоянной основе. 7 июня 2017 г. Кабинет министров Украины принял постановление № 394, отменяющее государственное регулирование цен на продовольственные товары[214]. Оно вступило в силу 1 июля 2017 г. По данным Государственной службы статистики, за 2017 г. подорожание продуктов питания в разных товарных группах составило от 20% до 170%. При этом, больше всего подорожали овощи: свекла – на 170%, а морковь – на 160%[215]. Для мясо-молочных продуктов подорожание составило от 21% (масло сливочное) до 39% (свинина). Общий показатель инфляции в Украине за 2017 г. составил 13,7% и превысил аналогичный показатель за предыдущий год (12,4%)[216]. Впрочем, в 2018 г. он несколько снизился – до 9,76%[217].

Для иллюстрации различий между тем, как дерегуляцию цен/законодательных актов преподносят обществу и тем, что она влечёт за собой на самом деле, как нельзя лучше подходит пример упрощения системы выдачи разрешений на промышленный лов рыбы. В 2015 г., лоббируя это решение, председатель Государственного агентства рыбного хозяйства Украины Ярема Ковалив заявлял, что, по оценкам вверенной ему службы, после дерегуляции удешевление некоторых

---

[213] Цены на еду растут: назван ТОП самых подорожавших продуктов в Украине. Сегодня. https://www.segodnya.ua/economics/enews/ceny-na-edu-rastut-nazvan-top-samyh-podorozhavshih-produktov-v-ukraine-781202.html

[214] Постанова від 7 червня 2017 р. № 394. Кабінет Міністрів України. https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250050387

[215] Госстат назвал «лидеров» подорожания среди продуктов в 2017 году. Сегодня. https://www.segodnya.ua/economics/enews/gosstat-nazval-liderov-podorozhaniya-sredi-produktov-v-2017-godu-1103370.html

[216] Стала известна инфляция в Украине по итогам 2017 года. Сегодня. https://www.segodnya.ua/economics/enews/stala-izvestna-inflyaciya-v-ukraine-po-itogam-2017-goda-1104391.html

[217] Уровень инфляции в Украине в 2018 году. СтатБюро. https://www.statbureau.org/ru/ukraine/inflation

товарных позиций, производимых в Украине (леща, карпа, толстолобика), может составить до 40%[218]. Однако, с началом дерегуляции в 2016 г. стала наблюдаться обратная тенденция – и за год цены на рыбу украинского производства выросли в среднем на 1,7%[219]. По сравнению с остальными продуктами питания, рост невелик, но это явно не обещанное 40% снижение цены.

Как видно из приведённых выше данных, отмена государственного регулирования потребительских цен привела к их существенному росту и падению покупательной способности населения. Но процесс ценовой дерегуляции в этой сфере ещё не закончен.

13 июня 2018 г. ассоциация «Укрцукор» призвала председателя Верховной Рады Андрея Парубия как можно скорее рассмотреть проект Закона Украины «О признании утратившими силу некоторых законов Украины о государственном регулировании производства и реализации сахара»[220]. Законопроект был принят Верховной радой 4 сентября 2018 г. – и теперь цена на сахар постепенно растёт, как это уже случилось с другими продуктами. Стоит также отметить, что на протяжении 2016 – 2017 гг. сахар оставался едва ли не единственным продуктом, цена которого (после взлёта в 2014 г.) с каждым годом планомерно снижалась. Ввиду этого в данном случае аргумент о «неэффективности государственного регулирования, неспособного сдержать цены», который часто приводят сторонники дерегуляции в этой сфере, представляется несостоятельным.

«Отпусканием в свободное плавание» цены на сахар инициативы в области ценовой дерегуляции не ограничиваются. Так, уже упомянутая нами негосударственная организация Офис эффективного регулирования 19 июня 2018 г. провела круглый стол «Государственное ценовое регулирование в Украине, аргументы за и против»[221]. Из

---

[218] Дерегуляция снизит цены на рыбу до 40%. AgroNews. https://www.agronews.ua/node/55542

[219] Какую рыбу покупают украинцы и сколько она стоит. Delo.ua. https://delo.ua/business/kakuju-rybu-pokupajut-ukraincy-i-skolko-ona-stoit-340243/

[220] «Укрцукор» призывает ВРУ поддержать дерегуляцию рынка сахара. ProAgro. http://www.proagro.com.ua/news/ukr/15114.html

[221] Відкриття бізнесу: більше ніж челлендж. Офіс ефективного регулювання. https://www.facebook.com/brdo.ukraine/posts/600650413627372

пресс-релиза данного мероприятия можно понять, что его организаторы выступают за отмену такого регулирования. Закон Украины «О ценах и ценообразовании» от 2012 г. установил государственное регулирование цен на товары, которые оказывают значительное влияние на общий уровень и динамику цен, имеют существенную социальную значимость и производятся естественными монополиями. Первые две категории в законодательстве четко не определены, что приводит к произвольному их толкованию уполномоченными органами. Как следствие – ценовому регулированию подлежит 139 сфер вместо 43», – говорится в анонсе мероприятия[222]. Исходя из того, что Офис эффективного регулирования играет существенную роль в планировании мероприятий по дерегуляции, которые затем рекомендует Министерству экономического развития, в течение 2019 года стоит ожидать соответствующих инициатив о внесении изменений в вышеупомянутый Закон Украины «О ценах и ценообразовании».

Дерегуляция цен происходит не только в сфере розничной торговли продовольствием, но и в сфере транспортных услуг. В рамках этой политики, 19 февраля 2018 г. «Укрзализныця» ввела новый порядок определения тарифа на использование принадлежащих ей грузовых вагонов. В результате, тариф повысился на 16-17% в зависимости от расстояния перевозки[223]. Данное обстоятельство существенно отразилось на предприятиях аграрного сектора, являющихся одними из основных пользователей этой услуги. Как следствие, осенью 2018 года хлебобулочные изделия подорожали.

Что же касается самого формирования тарифа на аренду вагонов «на рыночной основе», оно выглядит абсурдным ввиду отсутствия рынка. «Укрзализныця» – единственная компания на украинском рынке, предоставляющая услуги подобного рода. Цена услуги формируется с учётом таких факторов как провозной тариф (составляет 70% при формировании тарифа на аренду вагонов) и станционные сборы (6%). Стоимость обеих составляющих определяется «Укр-

---

[222] *Там же.*

[223] *«Дерегуляция» вагонной составляющей: а воз и ныне там. AgroPortal. http://agroportal.ua/views/blogs/deregulyatsiya-vagonnoi-sostavlyayushchei-a-voz-i-nyne-tam/#*

зализницей» единолично. Таким образом, под предлогом «дерегуляции» монополист просто повышает цены в надежде получить 3 млрд. гривен дополнительной прибыли.

Но самыми губительными последствиями для рядовых граждан грозит обернуться дерегуляция цен на энергоносители, к которой на протяжении 2017 – 2018 гг. призывали Украину европейские партнёры. В частности, осенью 2017 г. такие призывы звучали от директора ЕБРР в Украине Шевки Аджунер[224] и главного экономического советника премьер-министра Украины, словацкого политика Ивана Миклоша[225].

Проанализировав вышеприведённые данные, можно заключить, что дерегуляция цен на продукты питания, а также на услуги, оказываемые гражданам и частным предприятиям, привела к существенному подорожанию этих товаров и услуг. Отсутствие рынка в некоторых сферах позволяет местным монополистам («Укрзализныця», «Нафтогаз» и другие) диктовать потребителям свои условия и повышать цену в одностороннем порядке без видимых экономических причин. В результате политика ценовой дерегуляции отрицательно сказывается на благосостоянии большинства домохозяйств и развитии частных предпринимательских инициатив.

Реформа регистрации прав собственности

С 13 декабря 2015 г. вступили в силу законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований», «О внесении изменений в

---

[224] Участники Киевского международного экономического форума призвали отойти от ручного регулирования цен на энергоресурсы. Украинские новости. https://ukranews.com/news/523309-uchastnyky-kyevskogo-mezhdunarodnogo-ehkonomycheskogo-foruma-pryzvaly-otoyty-ot-ruchnogo

[225] Найбільший успіх енергореформи – дерегуляція цін на енергоносії – Іван Міклош. Главком. https://glavcom.ua/news/naybilshiy-uspih-energoreformi-deregulyaciya-cin-na-energonosiji-ivan-miklosh-446399.html

Бюджетный кодекс Украины (относительно финансового обеспечения предоставления административных услуг органами местного самоуправления)», упрощающие внесение данных в реестры[226].

Тем самым в Украине началась регистрационная реформа, целями которой были заявлены упрощение регистрационной процедуры, борьба с коррупцией в сфере регистрации, дополнительная защита прав собственности. Ключевым нововведением стало обретение права внесения изменений в реестры частными нотариусами, аккредитованными банками, центрами предоставления административных услуг местных советов и даже «Укрпочтой».

Глава Минюста Павел Петренко тогда заявлял: «Мы сделали правильный выбор, передав профессиональным нотариусам эти функции. Мотивация не совершать незаконные действия у них намного выше, ведь они рискуют потерей лицензии»[227].

Следует констатировать, что пока реформа не достигла заявленных целей. Вместо упрощения ведения бизнеса, принятые законодательные нормы предоставили новые возможности для мошенников и рейдеров, которые с помощью продажных регистраторов переписывают имущество и корпоративные права на себя. Рейдерству способствует то, что при операциях с недвижимостью больше не выдается документ о праве собственности – вся информация хранится только в электронном реестре. Не требуется обязательное нотариальное удостоверение подлинности подписей учредителей и уполномоченных лиц на учредительных документах, как не требуется и нотариальное заверение учредительного договора. Частный бизнес больше не обязан использовать печати. Отменен территориальный принцип совершения регистрационных действий.

Все это привело к тому, что в октябре 2016 г. парламентарии вы-

---

[226] Передача повноважень у сфері державної реєстрації, як складова реформи децентралізації в Україні. Міграція. http://migraciya.com.ua/news/MainTerritorialDepartmentofJusticeintheOdessaregion/ua-the-transfer-of-authority-in-the-civil-register-as-part-of-decentralization-reform-in-ukraine/

[227] У нас некоторые правоохранительные органы работают по принципу телешоу. 112 канал. https://112.ua/interview/u-nas-nekotorye-pravoohranitelnye-organy-rabotayut-po-principu-teleshou-421224.html

нуждены были принять закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно совершенствования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и защиты прав собственности»[228], получивший в профессиональной среде прозвище «антирейдерский закон» и частично откативший правовые нормы к состоянию «до 13 декабря 2015 г.» (в частности, было возвращено обязательное предоставление в бумажном виде выписок из государственного реестра).

Если обратиться к статистическим данным, то, по словам заместителя главы Минюста Павла Мороза, за 2015 г. зафиксировано 3 тысячи рейдерских атак, 90% которых оказались успешными. В 2016 г. количество рейдерских захватов перевалило за 3 тысячи[229]. Впечатляют и показатели роста рейдерства в отдельных секторах экономики. Так, за 2017 г. количество рейдерских захватов в аграрном секторе выросло в 2,5 раза[230].

По информации Антирейдерского союза предпринимателей Украины, на сегодня в стране действуют более 30 крупных рейдерских группировок со связями в Минюсте, судах и силовых ведомствах. Примечательно, что по результатам 2016 г. в мировом рейтинге Индекса прав собственности Украина опустилась на 115-е место из 128 (в 2015 г. – 109-е место из 129). В 2017 г. тенденция продолжилась – и наша страна оказалась уже на 123 месте из 127[231].

Особый интерес рейдеры проявляют к сельскохозяйственным угодьям, так как экспорт продукции АПК в общей структуре вырос уже до 40%.

---

[228] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 47, ст.800. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1666-19

[229] Рейдерство в Украине: из 3 тыс попыток захватов 2,7 тыс были удачными – Доротич. РИА Новости Украина. https://rian.com.ua/economy/20161008/1017497642.html

[230] За год количество рейдерских захватов украинских полей увеличилось в 2,5 раза. Голос.ua. https://golos.ua/i/588379

[231] Право власності – 2017. Українська Гельсінська спілка з прав людини. https://helsinki.org.ua/pravo-vlasnosti-2017/

Осенью 2016 г. глава Ассоциации фермеров и землевладельцев Ивана Томич заявлял, что за минувший год рейдерами было уничтожено 2 тысячи фермерских хозяйств[232].

Впрочем, сложно однозначно сказать, каков вклад изменения законодательства от 13 декабря 2015 г. в учащение случаев рейдерства. Помимо трансформации правовых норм, росту числа попыток рейдерских захватов способствуют:

- сокращение ресурсной базы;
- фрагментация правового поля страны;
- обрушение правоохранительной и судебной систем.

Тем не менее, однозначно можно утверждать, что с помощью незаконного вмешательства осуществлялись атаки на активы американской компании «Бунге Украина» (элеваторы в Винницкой области), сеть АЗС латвийской компании «TRI Management», сеть литовских гипермаркетов «Novus» (под угрозой были активы на 1 млрд грн). Данные случаи вошли в топ-5 рейдерских атак на активы иностранных инвесторов в Украине в 2016 г.[233]

За первую половину 2016 г. в Минюст поступило порядка одной тысячи жалоб на действия регистраторов, большинство из которых были связаны именно с рейдерскими захватами. Целью мошенников не обязательно является контроль над всем предприятием – зачастую достаточно получить доступ к ликвидным оборотным средствам.

Не менее резонансными историями за период 2014 – 2016 гг. стали комбинированные (юридические и силовые) рейдерские атаки на фабрику «Житомирские лакомства», сеть супермаркетов «Амстор», Краматорскую металлобазу, одесский рынок «7 километр», «Агрофирму Корнацких», СЧП «Чумаки»[234].

Кроме того, серьезной доработки требует система киберзащиты

[232] Война за землю в Украине. Это уже не рейдерство, это – грабеж РИА Новости Украина: https://rian.com.ua/analytics/20170707/1025616798.html
[233] ТОП-5 рейдерских захватов активов иностранных инвесторов. Бизнес Цензор: https://biz.censor.net.ua/resonance/3009363/top5_reyiderskih_zahvatov_aktivov_inostrannyh_investorov
[234] Там же.

реестров прав собственности, поскольку в последнее время резко участились случаи киберпреступности, когда мошенники получают доступ к персональным компьютерам нотариусов, а затем переписывают на себя корпоративные права и объекты недвижимости. Сейчас в украинских судах разбирают десятки дел, где идет речь о подобных манипуляциях с реестрами.

Экономические потери от рейдерства измеряются миллиардами гривен – это и недополученные иностранные инвестиции, и выведенные в офшоры активы предприятий, подвергшихся рейдерству, и выплаты Украины по проигранным в международных судах делам, и многое другое. Словом, рейдерство – проблема комплексная, решать которую предстоит долгие годы. Нам представляется, что важным шагом для её решения является не только усовершенствование законодательства, но и расширение «кормовой базы» путем новой индустриализации Украины, что будет снижать мотивацию к незаконному обогащению.

Резюмируя вышеизложенное, нельзя не отметить отрицательную тенденцию, состоящую в росте числа рейдерских захватов и падении позиций Украины в международных рейтингах соблюдения прав собственности. Реформа государственной регистрации, прошедшая в 2015 – 2016 гг. не только не исправила ситуацию, но и усугубила её. Всё это не может не сказываться на инвестиционном климате, улучшение которого было заявлено в качестве цели всех вышеперечисленных аспектов реформы дерегуляции.

Заключение

Проанализировав активность и результаты реформы дерегуляции на трёх основных её направлениях (дерегуляция ведения бизнеса, ценовая дерегуляция, и дерегуляция государственной регистрации), мы пришли к следующим выводам:

Во-первых, начиная с 2014 г. реформа шла неудачно. Уже первые две волны отмены регулирующих актов и контролирующих функций в 2014 – 2015 гг. привели к катастрофическому ухудшению стандартов безопасности на предприятиях и качества производимой

продукции. Следствием данной политики стало увеличение количества контрафактных и просто некачественных товаров на прилавках магазинов (до 40% от общей массы), а также – волна отравлений суррогатным алкоголем в 2016 г., в ходе которой погибло более 60 человек. Техногенная катастрофа на нефтебазе БРСМ-Нефть под Киевом в 2015 г., унесшая жизни 6 человек, также стала следствием ухудшения контроля за нормами безопасности на предприятиях. Особенно показательно в этой связи то, что данные трагедии ничему не научили украинское правительство – и весной 2018 г. оно приняло новый пакет дерегуляции, предусматривающий очередное упрощение контроля в сферах производства алкоголя и торговли нефтепродуктами. Вероятно, в будущем Украину ожидает повторение трагических отравлений и техногенных катастроф 2015 – 2016 гг.

Во-вторых, сомнительны и результаты выполнения утверждённых правительством планов дерегуляции. В 2017 – 2018 гг. темпы реформы в сфере ведения бизнеса существенно замедлились, по сравнению с периодом 2016 – 2017 гг. Ни один из двух планов дерегуляции, срок выполнения которых на данный момент истёк, не был исполнен до конца. Более того, план дерегуляции на 2016 – 2017 гг. был выполнен меньше чем на половину. Отрицательная динамика очевидна. Одной из самых проблемных с точки зрения законодательной дерегуляции отраслей остаётся сфера телекоммуникаций и компьютерных технологий, что подтверждается низкими позициями Украины в рейтинге цифровой конкурентоспособности. Вместе с тем, отраслью, в которой дерегуляция происходит активней всего, является сельское хозяйство. Это свидетельствует о приоритете аграрного сектора над сферой наукоёмкого производства в глазах правительства.

В-третьих, к анализу регуляторных актов и планированию очередных шагов реформы дерегуляции Министерство экономического развития привлекает неправительственную организацию Офис эффективного регулирования, которую само же и создало. С нашей точки зрения, данная организация была создана для получения и «вымывания» государственных средств, поступающих на финансирование её деятельности. По нашим оценкам, только на проектах,

курируемых ОЭР, по состоянию на конец 2018 г. она заработала несколько десятков миллионов гривен. Организация дублирует функции, которые должно выполнять само министерство. Кроме того, за три года существования ОЭР не достиг ни одной своей цели, за исключением сомнительного роста позиций Украины в рейтинге «Doing Business», которые являются далеко не единственным критерием повышения инвестиционной привлекательности. Вышеописанные сомнительные предложения по дальнейшей дерегуляции сферы производства алкоголя и торговли нефтепродуктами были выдвинуты именно Офисом эффективного регулирования.

В-четвёртых, дерегуляция цен на продукты питания и услуги для населения и бизнеса привела к значительному росту цен, который, по некоторым товарным позициям, за два года перевалил за 200%. Это обстоятельство отрицательно влияет на покупательную способность граждан, так как новые цены «съедают» большую часть растущей средней заработной платы (не говоря о минимальной). Ещё более губительными последствиями для населения грозит обернуться планируемая дерегуляция цены на газ, которую планируется повысить на 18% – 70%. Учитывая то, что, на данный момент 65% граждан получают субсидии на коммунальные услуги, а средств на их покрытие у государства не хватает, очередное повышение цены на газ (а вслед за ним и на отопление с горячей водой) грозит породить масштабный кризис неплатежей и выселений.

В-четвёртых, дерегуляция в сфере государственной регистрации не дала положительных результатов. Упрощение правил регистрации права собственности и расширение круга субъектов, имеющих право осуществлять регистрационные действия, привело к существенному росту преступлений и махинаций на этой почве. Кроме того, из года в год стабильно растёт количество попыток рейдерских захватов. Особенно ощутима данная тенденция в аграрном секторе, который, как мы уже указывали выше, является приоритетным для власти в плане избавления от кабальных регуляторных норм. Ввиду увеличения числа попыток рейдерских захватов, даже планомерно идущая дерегуляция аграрного сектора не способна увеличить его привлекательность для иностранных инвесторов.

Таким образом, на реформу дерегуляции было потрачено:

• 4 года времени;

• несколько миллиардов гривен.

Её результатами стали:

• увеличение количества фальсификата на полках продуктовых магазинов до 40% от общей массы товаров;

• смерть более 60 человек от отравлений суррогатным алкоголем в 2016 г.;

• техногенная катастрофа на базе «БРСМ-Нефть», унесшая жизни 6 человек и оказавшая губительное влияние на окружающую среду;

• рост цен на некоторые товарные позиции на 200% за период с 2016 по 2017 гг.;

• миллиардные потери от рейдерства, рост которого стал результатом дерегуляции сферы регистрации имущественных прав.

Послесловие

Первоначальное исследование Украинского института анализа и менеджмента политики о реформе дерегуляции ведения предпринимательской деятельности датируется октябрём 2018 г. С момента его публикации до февраля 2019 г., в этой сфере мало что изменилось. Говоря о последствиях реформы дерегуляции, прежде всего следует отметить тот факт, что добиться одной из своих основных целей – восстановления притока иностранных инвестиций в экономику Украины – ей так и не удалось. Если в 2012 г. объём иностранных инвестиций составил 7,19 млрд. долл. США, то в 2016 г. (самый успешный в плане инвестиций год после Евромайдана) этот показатель составлял 3,19 млрд., а в 2018 г. – 1,53 млрд[235]. Причём, за два последних года (2017-2018 гг.), когда дерегуляция проводилась активнее всего, объём инвестиций не только не вырос, но сократился более чем в два раза.

[235] *Прямые иностранные инвестиции. последнее обновление: 14.01.2019. Минфин. https://index.minfin.com.ua/economy/fdi/*

Вышеизложенное свидетельствует о том, что при проведении реформы была избрана неверная стратегия. Вместо того, чтобы поручить её осуществление профильным государственным структурам, власти создали непрозрачную схему с вовлечением в процесс реформирования Офиса эффективного регулирования, являющегося, по сути, частным подрядчиком. Работа этой структуры была направлена на рост позиций Украины в рейтинге «Doing Business», чего действительно удалось добиться. Однако объём прямых иностранных инвестиций не растёт, а напротив – сокращается.

УКРАИНСКИЙ ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И МЕНЕДЖМЕНТА ПОЛИТИКИ



Цена реформ. Реформа дерегуляции.

Октябрь 2018
Киев

Авторы исследования:

Руслан Бортник

Даниил Богатырёв

Директор

Бортник Руслан Олегович

Тел.: +38 093 757 75 65

uiamp2012@gmail.com

http://uiamp.org.ua

Текущее положение

• Реформа дерегуляции идёт в Украине с 2015 года.

• Это одна из наиболее масштабных реформ, затрагивающая такие сферы как законодательное регулирование ведения бизнеса, формирование инвестиционного климата, регистрация прав собственности на недвижимое имущество, цены на социальнозначимые продукты питания, и основы безопасности жизнедеятельности человека вобществе.

Дерегуляция ведения бизнеса

• Стартовала в апреле 2014 г.

• В октябре 2014 г. из 56 контролирующих органов осталось только 27, из более 1100 контролирующих функций – 680, а из 143 лицензий – 84.

• Старт реформы подавался под антикоррупционными лозунгами.

Первые итоги

• Сокращение количества контролирующих функций и моратория на проверки подтолкнули бизнес к экономии на качестве продукции и безопасности.

• Трагические результаты:

- пожар на нефтебазе БРСМ-Нефть (2015 г.) – 6 погибших.

- в октябре 2016 г. около 40% товаров в магазинах Украины составлял контрафакт.

- 143 случая отравлений суррогатным алкоголем за октябрь 2016 г., 65 из них закончились смертельно.

План дерегуляции на 2015 – 2016 гг.

• Из 139 пунктов выполнено 94. 45 – не выполнены.

• Хуже всего дерегуляция ведения бизнеса проходила в сфере телекоммуникаций. Здесь из 19 пунктов и подпунктов были выполнены только 8.

План дерегуляции на 2016 – 2017 гг.

• Из 122 пунктов и подпунктов выполнено только 58. 64 остаются неисполненными.

• Отрицательная динамика выполнения запланированного по сравнению с 2015 – 2016 гг.

• Наименьшего успеха в 2016 – 2017 гг. удалось достичь в упрощении административных процедур регулирования хозяйственной деятельности. Здесь мы видим 25 невыполненных пунктов против 8 выполненных. Этот раздел плана влияет на инвестиционный климат больше чем все остальные, так как касается всех без исключения отраслей и видов деятельности.

Итоги

• 58 место из 63 в рейтинге конкурентоспособности в цифровой среде (швейцарская бизнес-школа IMD).

• Количество человеко-часов, которое должен потратить украинский предприниматель в год для оформления сотрудников, составляет 170 чел/час, при среднем показателе для остальных стран в 74 чел/час. («Bureaucracy Index 2018» от «EasyBusiness»).

• Количество бюрократических процедур, необходимых для оформления сотрудника в Украине на 31% превышает средний показатель («Bureaucracy Index 2018» от «EasyBusiness»).

• В начале октября 2018 г. на рассмотрение в парламент был подан законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно способов осуществления государственного надзора (контроля) в сфере техногенной и пожарной безопасности» (№ 9132).

Чем чреваты подобные законопроекты мы уже видели во время пожара на нефтебазе «БРСМ – Нефть».

Привлечение к дерегуляции негосударственных структур

• Привлечение к дерегуляции негосударственных структур

• «Офис эффективного регулирования» (BetterRegulation-Delivery Office) – созданная по инициативе Министра экономического развития А. Абромавичуса негосударственная структура, призванная «быстро анализировать и менять регуляторное поле, так как ни одно министерство не в состоянии это делать».

• Основной целью ОЭР был объявлен рост позиций Украины в рейтинге «Doing Business», и он был достигнут.

• В 2015 г. страна заняла 96 место, в 2016 г. – 83, в 2017 г. – 76.

Если бы не одно «но»:

• Самый большой рост показателей рейтинга Украины в «Doing Business» был отмечен в 2014 году (до существования ОЭР/ BRDO), когда страна «взлетела» на 28 позиций, заняв 112 место.

• Только на реализацию одного проекта, разработанного и осуществляемого при помощи ОЭР – Образовательной платформы, выделено 54 миллиона гривен. Часть из этих средств пойдёт на закупку компьютеров, однако, остальное будет распределено непосредственно на внедрение проекта, за которое и отвечает неправительственная организация.

На данный момент Офис эффективного регулирования курирует пять подобных проектов, что позволяет оценить потраченные на него средства примерно в несколько десятков миллионов гривен.

Дерегуляция цен и её последствия

• Началась в октябре 2016 года (экспериментально).

• В результате, цены на различные продукты питания за 2016 год выросли от 7,9% (тушки куриные) до 64,1% (капуста).

• 7 июня 2017 г. – принято постановление № 394, отменяющее государственное регулирование цен на продовольственные товары.

• По данным Государственной службы статистики, за 2017 год подорожание продуктов питания в разных товарных группах составило от 20% до 170%. При этом, больше всего подорожали овощи: свекла – на 170%, а морковь – на 160%.

Дерегуляция цен и её последствия

• Дерегуляция цен происходит не только в сфере розничной торговли продовольствием, но и в сфере транспортных услуг. В рамках этой политики, 19 февраля 2018 г. «Укрзализныця» ввела новый порядок определения тарифа на использование принадлежащих ей грузовых вагонов. В результате, тариф повысился на 16-17% в зависимости от расстояния перевозки.

• В рамках дерегуляции цен на энергоносители, с 1 ноября 2018 г. газ для рядовых потребителей будет стоить 8550 грн. за тысячу кубометров.

Реформа регистрации прав собственности

• Началась в 2015 г. с вступлением в силу законов «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований», и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины (относительно финансового обеспечения предоставления административных услуг органами местного самоуправления)», упрощающих внесение данных в реестры.

• Вместо упрощения ведения бизнеса, принятые законодательные нормы предоставили новые возможности для мошенников и рейдеров, которые с помощью продажных регистраторов стали переписывать имущество и корпоративные права на себя.

• Это привело к тому, что в октябре 2016 года парламентарии вынуждены были принять закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно совершенствования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и защиты прав собственности», получивший в профессиональной среде прозвище «антирейдерский закон» и частично откативший правовые нормы к состоянию «до 13 декабря 2015 г.» (в частности, было возвращено обязательное предоставление в бумажном виде выписок из государственного реестра).

• За 2015 год зафиксировано 3 тысячи рейдерских атак, 90% которых оказались успешными.

• В 2016 г. количество рейдерских захватов перевалило за 3 тысячи.

• Впечатляют и показатели роста рейдерства в отдельных секторах экономики. Так, за 2017 год количество рейдерских захватов в аграрном секторе выросло в 2,5 раза.

Реформа регистрации прав собственности

• По информации Антирейдерского союза предпринимателей Украины, на сегодня в стране действуют более 30 крупных рейдерских группировок со связями в Минюсте, судах и силовых ведомствах.

• По результатам 2016 г. в мировом рейтинге Индекса прав собственности Украина опустилась на 115-е место из 128 (в 2015 г. – 109-е место из 129).

• В 2017 году тенденция продолжилась, и наша страна оказалась уже на 123месте из 127.

Выводы:

Таким образом, на реформу дерегуляции было потрачено:

• 4 года времени;

• несколько миллиардов гривен.

Её результатами стали:

• Увеличение количества фальсификата на полках продуктовых магазинов до 40% от общей массы товаров.

• Смерть более 60 человек от отравлений суррогатным алкоголем в 2016 г.

• Техногенная катастрофа на базе БРСМ-Нефть, унесшая жизни 6 человек и оказавшая губительное влияние на окружающую среду.

• Рост цен на некоторые товарные позиции на 200% за период с 2016 по 2017 гг.

• Миллиардные потери от рейдерства, рост которого стал результатом дерегуляции сферы регистрации имущественных прав.

Исследование № 6
из цикла «Цена реформ»

Реформа децентрализации[236]

Авторский коллектив:
Даниил Богатырёв,
Руслан Бортник

В 2014 г. в Украине стартовал процесс децентрализации. Все разговоры о необходимости административно-территориальной реформы, которые велись до этого, остались лишь разговорами и дальше проектов не пошли. Децентрализация включает в себя два блока: собственно бюджетную децентрализацию и административно-территориальную реформу с созданием объединенных территориальных общин. Ниже изложен ретроспективный анализ реализации обоих блоков.

Бюджетная децентрализация

В рамках бюджетной децентрализации изменены источники наполнения местных бюджетов. Суть изменений такова[237]:

• из государственного бюджета передана плата за предоставление административных услуг (кроме 50% административного сбора за госрегистрацию прав на недвижимое имущество и государственную регистрацию юридических/физических лиц – предпринимателей), а также – государственной пошлины;

• увеличен процент зачисления экологического налога с 35 до 80%;

---

[236] Первоначальный вариант презентации: https://uiamp.org.ua/cref/reforma-decentralizacii-v-ukraine-celi-hod-posledstviya

[237] Бюджетна децентралізація: реальний вплив на фінансове забезпечення та розподіл видатків територіальних громад. Громадський простір: https://www.prostir.ua/?news=byudzhetna-detsentralizatsiya-realnyj-vplyv-na-finansove-zabezpechennya-ta-rozpodil-vydatkiv-terytorialnyh-hromad

• за местными бюджетами закреплены стабильные источники: налог на доходы физических лиц по новым нормативам (бюджеты городов областного значения, районов – 60%, областные бюджеты – 15%, бюджет г. Киева – 40%) и 10% от налога на прибыль в областные бюджеты. Стоит отметить, что ранее (до начала реформы) в распоряжении местных бюджетов оставалось 100% НДФЛ (Киева – 50%);

• с 2015 г. введен сбор с розничных продаж подакцизных товаров (пиво, алкогольные напитки, табачные изделия, нефтепродукты) по ставке в диапазоне от 2 % до 5 % стоимости реализованного товара вместо сбора за виноградарство, садоводство и хмелеводство, который будет поступать в местные бюджеты;

• с 2015 г. расширена база налога на недвижимость путем включения в налогообложение коммерческого (нежилого) имущества.

Привели ли подобные изменения к увеличению доходов местных бюджетов? Рассмотрим конкретные показатели.

2 августа 2016 г. Президент Украины П. Порошенко, празднуя в Житомире «День Десантника», заявил, что доходы местных бюджетов в 2016 г. благодаря реформе децентрализации выросли на 43%[238]. О росте на 40% доходов местных бюджетов рассказывал в 2015 г. и тогдашний премьер-министр Украины А. Яценюк[239].

В тоже время статистика рисует нам абсолютно другую картину.

Доходы местных бюджетов в 2013 г. составили 103,6 млрд. грн.[240], в 2014 г. (в начале децентрализации) – 99,1 млрд., в 2015 г. – 117,4 млрд. грн., 2016 г. – 146,6 млрд. Номинальные собственные доходы местных бюджетов (т.е. без учета трансфертов) в период 2013 – 2016 гг. увеличились на 78,3 млрд грн., с 92,3 млрд до 170,6 млрд. В то же время удельный вес местных бюджетов (без учета

---

[238] Порошенко заявив про перевиконання місцевих бюджетів. Новини. http://ua.lexss.org/5864-poroshenko-zayaviv-pro-perevikonannya-mscevih-byudzhetv.html

[239] Яценюк розповів, наскільки виросли доходи держбюджету. News-Cloud. http://www.news-cloud.net/news/ukraine/28531-yacenyuk-rozpovv-nasklki-virosli-dohodi-derzhbyudzhetu.html

[240] Сводный бюджет Украины. Последнее обновление: 27.02.2019. Минфин. https://index.minfin.com.ua/finance/budget/cons/

трансфертов) в структуре консолидированного остался без изменений, составив 21,5%.

Впрочем, следует отличать номинальные доходы бюджетов от реальных. Ведь инфляция в 2014 г. составила 24,9%, а в 2015 г. – 43,3%[241]. Стоимость многих товаров, услуг и работ выросла в разы (в частности, тарифы на услуги ЖКХ в 4-6 раз). Таким образом, реальные доходы местных бюджетов упали: в 2014 г. – на 30,5%, а в 2015 г. – на 21% (по сравнению с 2014 г.) и на 57,5% (по сравнению с 2013 г.).

Однако в 2014 – 2015 гг. в Украине имела место ещё и галопирующая девальвация. Поэтому, если в долларовом эквиваленте доходы местных бюджетов в 2013 г. составили $13,1 млрд., то в 2014 г. – $8,8 млрд., в 2015 г. – $5,3 млрд, а в 2016 г. – $5,5 млрд. Таким образом, «в валюте» доходы местных бюджетов упали почти в 2,5 раза (2013 – 2016 гг.).

С развитием реформы чиновники неустанно увеличивают мнимую «прибыль» от её проведения. Вот что они говорили о реформе в 2018 г.:

«С 2014 до 2017 года собственные доходы местных бюджетов Украины увеличились на 124 млрд. грн. (с 68,6 млрд. до 192,7 млрд.). На 2018 год тенденция к росту также сохраняется. А общий объём финансовых ресурсов, который есть в распоряжении органов местного самоуправления, в 2017 году впервые превысил половину от всего сводного бюджета Украины и составил 51,2%», – говорится в сообщении правительственного портала «Децентрализация»[242].

Аналогичные цифры (доля местных бюджетов на уровне 52% от сводного бюджета) привёл президент во время выступления в Черкасской области 20 ноября 2018 г.[243]

---

[241] Индекс инфляции. Последнее обновление: 13.02.2019 09:54. Минфин. https://index.minfin.com.ua/economy/index/inflation/

[242] Народним депутатам представили оцінку фінансової спроможності об'єднаних громад. Децентралізація. https://decentralization.gov.ua/news/8489

[243] Президент на Черкащині: Децентралізація - це можливості розвитку громад. Президент України. https://www.president.gov.ua/news/prezident-na-cherkashini-decentralizaciya-ce-mozhlivosti-roz-51086?fbclid=IwAR3F3NMv2E9DH9bH-Hmkisn4Z_IeThwj1wxMWOVzqrw-nSwDaS_37dYJ5oo

Примечательно, что в данных статистических выкладках и заявлениях президента, в отличие от прошлогодних, отсутствует сравнение с 2013 г., когда курс доллара находился на отметке 8 грн. Тем не менее, зная средний курс доллара за 2014 г., мы можем заключить, что в долларовом эквиваленте за указанный период доходы местных бюджетов Украины уменьшилась чуть более чем на 1 млрд. долларов (с 8,8 млрд. до 7,24 млрд.). Если же сравнивать с 2013 г., доходы местных бюджетов упали на 5,86 млрд. долларов.

Не исчезла зависимость местных бюджетов от трансфертов, что было объявлено одной из целей реформы. В 2013 г. размер трансфертов составил 115,8 млрд. грн. (125% от собственных доходов), в 2016 г. – 170,6 млрд. грн. (115% от собственных доходов), а в 2017 г. – 272,9 млрд. грн. (141% от собственных доходов).

Анализ динамики межбюджетных трансфертов за 2010 – 2016 гг. показал, что почти все разновидности трансфертов с каждым годом увеличиваются. По данным Государственного казначейства Украины, в 2016 г. было перечислено 195,4 млрд. грн. межбюджетных трансфертов из государственного бюджета в местные, что на 210% превышает объём трансфертов в 2010 г.[244] Таким образом, реформа децентрализации никоим образом не переломила тенденцию дотирования местных бюджетов за счёт государственного, наметившуюся задолго до майдана.

По информации правительственного портала «Децентрализация», в 2018 г. местным бюджетам предоставлялось 3 типа трансфертов [245]:

• Базовая дотация. Бюрократический язык объясняет её как «результат и средство выравнивания налоговой платёжеспособности местных бюджетов»[246]. По факту это означает то, что у «богатых» территориальных общин и областей, которых не так много, изымаются «излишки» собранных ими налогов (выше мы уже писали о снижении доли НДФЛ, остающейся в местных бюджетах со 100%

---

[244] Мізіна І. В., Кочергіна О. В. Офіційні трансферти як джерело доходів місцевих бюджетів. http://www.pap.in.ua/5_2017/73.pdf

[245] Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: міжбюджетні трансферти. Частина ІІ. Децентралізація. https://decentralization.gov.ua/news/6571

[246] Там же.

для областей и 50% для Киева до 60% и 40% соответственно), и направляются в «бедные» административные единицы, где собранные налоги не покрывают план по затратам. Если говорить ещё проще, ни о какой децентрализации здесь речь не идёт. Это – типичная постсоветская система с донорскими и дотационными регионами. Единственное её отличие – более мелкое распределение регионов (помимо районов, существуют ещё и территориальные общины).

• Дополнительные дотации. Здесь картина ещё интересней. В документе указано, что эти дотации направляются на финансирование переданных из госбюджета затрат на содержание учреждений образования и здравоохранения, а также на компенсацию потерь местных бюджетов, вызванных введением государством льгот на уплату земельного налога. То есть, государство и дальше продолжает финансировать учреждения, переданные на баланс местных органов власти, однако теперь всю ответственность за возникающие в них проблемы (вроде недостатка финансирования) несут именно городские, поселковые советы, и ОТО, а не центральные и региональные аппараты министерств. Что же касается налога на землю, ситуация и вовсе выглядит абсурдной. В начале реформы децентрализации было объявлено о том, что земля станет едва ли не главным источником дохода объединённых территориальных общин в сельских районах. Предполагалось, что крупные агрохолдинги будут платить за её использование в местные бюджеты. Но не тут-то было. Для олигархических компаний государство ввело льготы, а вместо крупных поступлений от налога на землю местным бюджетам приходится довольствоваться скромными казёнными компенсациями.

• Субвенции. Делятся на два вида: образовательную и медицинскую. Этот вид трансфертов – прямая производная от реформ образования и медицины, сокративших количество соответствующих учреждений в сельской местности. Тем районам и ОТО, где остались «опорные» больницы и школы, выделяют эти субвенции, а соседним районам, в которых и проживает большинство учеников «опорных» школ и пациентов «опорных» больниц, не достаётся ничего, так как «деньги ходят за пациентом/учеником». Едва ли такой принцип распределения субвенций поспособствует расширению сети медицинского обслуживания или школьного образования в будущем.

Таким образом, номинальное увеличение собственных доходов местных бюджетов достигается в значительной мере путём перечисления им трансфертов (фактически – дотаций) из государственного бюджета. Объём этих трансфертов и их процент в структуре местных бюджетов непрерывно растёт, что не позволяет говорить о данной «реформе» как о фактической децентрализации доходов местных бюджетов.

Происходит и перекладывание на местные бюджеты социальных расходов. В 2016 г. Кабмин переложил на них не менее 19 млрд. гривен расходов на социальную инфраструктуру (учреждения образования и здравоохранения), в 2017 г. – ещё 18 млрд. грн. Вместе с тем, с 2017 года на местные бюджеты были переложены обязанности по выплате заработных плат административному и техническому персоналу учреждений социальной инфраструктуры, а также оплата услуг ЖКХ, потребленных этим объектами. Ситуация усугублялась «реформой 3200», а затем и 3700, резко увеличившей размер минимальной зарплаты, а соответственно – и налоговое бремя, что вынуждало отправлять в неоплачиваемые отпуска определенную часть трудящихся.

Как уже говорилось двумя абзацами выше, в передаче затрат на функционирование учреждений образования и медицины местным бюджетам просматривается скрытая цель – переложить ответственность за недостаточное финансирование данных учреждений на плечи местных властей при фактическом сохранении их содержания за счёт государственного бюджета через механизм дотаций. Иными словами, когда возникает проблема недофинансирования отдельного ПТУ или районной больницы, а жители района пишут об этом жалобы в соответствующее министерство, им отвечают, что виноваты в сложившемся положении местные власти, хотя на самом деле учреждения как финансировались из центра, так и продолжают финансироваться (правда, объёмы выделенных на их деятельность средств сократились).

Подводя итоги бюджетной децентрализации, стоит отметить, что:

• с учётом инфляции и девальвации национальной валюты в

период с 2013 по 2017 гг. собственные доходы местных бюджетов не увеличились, как рапортуют власти, а сократились. В долларовом эквиваленте они упали с 13,1 млрд. долл. до 7,24 млрд. долл.;

• так называемые трансферты (дотации и субсидии) из центрального бюджета значительно превышают собственные доходы местных бюджетов. В 2017 г. они составили 141% от задекларированной суммы их доходов. Это свидетельствует о том, что статистическое увеличение «собственных доходов местных бюджетов» происходит за счёт ручного управления из центра. Таким образом, местные власти становятся заложниками власти центральной, которая может дать деньги на определённые затраты, а может (например, в связи с политической нелояльностью местного начальства) их и не выделить. При этом, по законодательству вина за недофинансирование тех или иных статей расходов будет лежать на местном, а не центральном руководстве;

• базовая дотация (один из основных видов трансфертов) представляет собой ни что иное, как реинкарнацию старой доброй системы, в которой «излишки» от регионов-доноров перераспределяются дотационным регионам. Таким образом, ни о какой корреляции между количеством крупных налогоплательщиков на территории административно-территориальной единицы и уровнем жизни в ней не идёт даже речи. Всеобщая «уравниловка в бедности» торжествует;

• дополнительные дотации содержат в себе финансирование (существенно урезанное) учреждений, переданных на местный баланс, включая больницы, школы и ПТУ. По факту, государство продолжает их финансировать, но ответственность за урезание средств на их содержание возложило на местные органы власти, которые в действительности имеют к этому процессу очень опосредованное отношение.

Административно-территориальная реформа.

Административно-территориальная реформа, начавшаяся одновременно с бюджетной децентрализацией, предполагает

формирование нового административно-территориального устройства государства, состоящего из трёх уровней:

• Базового. Его административно-территориальными единицами станут общины, созданные путём объединения сельских и поселковых советов близлежащих населённых пунктов. Например, если по соседству располагаются один ПГТ и несколько сёл, они могут быть объединены в одну общину. По состоянию на декабрь 2018 г. создано 838 подобных общин, что, по заявлениям министра регионального развития Геннадия Зубко, составляет 57,7% от запланированного на 2020 г. финального количества объединённых общин (1450)[247].

• Районного. Здесь всё остаётся без изменений. Несмотря на то, что границы районов определялись ещё в советское время, и исходя из сокращения количества населения, их давно следовало бы пересмотреть, Концепция формирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине[248] предлагает полностью сохранить эти административно-территориальные единицы.

• Регионального. Здесь, как и в предыдущем пункте, никаких пересмотров границ регионов (областей, городов национального подчинения, и автономной республики) не предусмотрено.

Ожидаемыми целями внедрения этой концепции с тремя уровнями административно-территориальных единиц названы:

- усиление правовых, организационных, и материальных ресурсов территориальных общин;
- повышение качества и доступности публичных услуг;
- введение механизма государственного и общественного контроля за оказанием публичных услуг;
- внедрение стандартов качества публичных услуг и т. п.

---

[247] До 2020 року Україна має завершити процес об'єднання громад, – Зубко. Хмельницька районна державна адміністрація. http://km-rda.gov.ua/news/novunuuryad/7961-do-2020-roku-ukraiina-maie-zavershiti-proces-obiednannia-gromad-zubko.html

[248] Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р Київ. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р

Следует отметить, что в 2014 г., когда реформа начиналась, уровень её поддержки в обществе был крайне низок. По результатам проведенного КМИС в 2014 г. социологического опроса, приоритетной проблему реформирования административно-территориального устройства посчитали только 2,4% респондентов[249]. Вопреки заявлениям властей, это обстоятельство обусловлено не только «плохой информированностью населения». Скорее наоборот: жители небольших населённых пунктов понимали, что с их объединением в территориальные общины, большинство административных услуг «переедет» от них в соседние ПГТ, до которых нужно ехать по нескольку десятков километров. При этом, не факт, что качество предоставления услуг вырастет.

Ещё одной помехой на пути к реформе административно-территориального устройства стала диспропорция между чиновниками местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. В 2015 г. первых насчитывалось три четверти, а вторых – всего четверть[250]. При объединении территориальных общин эта пропорция практически не изменилась. Между тем, данный показатель является ключевым при определении реальной, а не декларативной децентрализации. Чиновники исполнительной ветви районного и тем более областного уровня не смогут эффективно реагировать на нужды и чаяния граждан даже если их будет в 3 раза больше, чем работников органов местного самоуправления. Именно поэтому в соседних странах, успешно проведших административно-территориальную реформу, данная пропорция выглядит с точностью до наоборот. Например, в Польше на одного чиновника местной исполнительной власти приходится 3 работника органов местного самоуправления[251].

Основным законодательным актом, регламентирующим объединение территориальных общин, стал принятый в 2015 г. закон

---

[249] Создание ОТГ – не приоритет: исследование КМИС. ZN.ua. http://opros2014.zn.ua/main

[250] Нудельман В. Административно-территориальная реформа: не навреди! ZN.ua. https://zn.ua/internal/administrativno-territorialnaya-reforma-ne-navredi-_.html

[251] Там же.

«О добровольном объединении территориальных общин»[252]. Согласно его основным положениям, добровольное объединение территориальных общин сел, поселков и городов осуществляется с соблюдением следующих принципов:

- конституционности и законности;
- добровольности;
- экономической эффективности;
- государственной поддержки;
- повсеместности местного самоуправления;
- прозрачности и открытости;
- ответственности.

По состоянию на начало 2019 г. наибольшее количество вопросов вызывает принцип «повсеместности». Согласно данным правительственного портала «Децентрализация», сегодня в Украине существует 838 объединённых территориальных общин, население которых составляет 6 864 882[253]. При этом, согласно официальным данным (из которых и исходит правительственный портал при определении количества населения ОТО, хотя они явно завышены), 31,1% населения Украины, или 13 155 300 человек составляют сельские жители[254]. С учётом того, что в объединённые территориальные общины входят не только сёла и ПГТ, но и небольшие города, можно констатировать, что административно-территориальная реформа затрагивает меньше половины своей потенциальной аудитории.

Одним из препятствий на пути объединения общин является неразбериха с данными Госгеокадастра, возникшая в результате беспорядочного и/или коррупционного выделения земельных наделов представителями сельсоветов. Так, в 2015 г. о препятствиях объе-

---

[252] Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19

[253] Перелік об'єднаних територіальних громад. Децентралізація. https://decentralization.gov.ua/gromada

[254] Населення України 2017-2018: кількість, густота. Жіночий онлайн-журнал Я вагітна. http://www.yavahitna.com.ua/2017/09/08/naselennya-ukraïni-2017-2018-kilkist-gustota/

динению территориальных громад в связи с отсутствием в кадастре данных о территориях сельсоветов заявил руководитель Госгеокадастра М. Мартынюк[255]. Из этого заявления следует закономерный вопрос: если в Госгеокадастре все годы независимости не было данных о территориях отдельных сельсоветов, как же эти сельсоветы могли выделять своим жителям положенные по закону земельные наделы? При объединении общин нередко большой проблемой становится желание более крупного населённого пункта «прикарманить» земли, приписанные к соседнему небольшому селу/сёлам, с целью их последующего распределения.

Больше всего «земельных» проблем при объединении территориальных общин возникает вблизи крупных городов и областных центров. Так, в июне 2018 г. основные политические и земельные баталии страны развернулись вокруг создания в пригородном Тернопольском районе новых объединенных территориальных общин. Тогда депутаты от «Свободы», поддерживая своего однопартийца – городского голову Тернополя Сергея Надала – и заручившись поддержкой непримиримых оппонентов – избранников от Блока Петра Порошенко, протестовали против создания нескольких ОТО близ Тернополя, особенно в селе Белой. История эта тянется ещё с 2015 года. Депутаты Тернопольского областного совета пытаются помешать созданию объединённых территориальных общин в пригородном районе, предлагая вместо этого влиться в состав города, тем самым предоставив ему дополнительный ресурс для землеотвода.

Ещё одной проблемой при объединении территориальных общин становятся критерии выбора их центров. Государство определило их максимально просто: не более 20 километров расстояния и наличие в центре общины дороги с твёрдым покрытием. Тем не менее, простое наличие дороги с твердым покрытием ничего не решает. По словам Министра инфраструктуры, 97% дорог в стране находится в неудовлетворительном состоянии. Даже в столице 90% дорог требуют капитального ремонта, на что необходимо 1,5 млрд грн. Как в таких условиях обеспечить заявленный показатель в 30

[255] *Нудельман В. Административно-территориальная реформа: не навреди! ZN.ua. https://zn.ua/internal/administrativno-territorialnaya-reforma-ne-navredi-_.html*

минут поездки до школы для учеников из отдалённых посёлков объединённых территориальных общин? Тем более, что под вывеской децентрализации происходит закрытие целого ряда образовательных учреждений (остаются лишь «опорные» школы в центре ОТО) и здравоохранения.

По данным Госкомстата, в 2016 – 2017 учебном году численность образовательных учреждений, по сравнению с предыдущим «сезоном», сократилось на 400 единиц: с 17,3 тыс. до 16,9 тыс.[256] На 6 тысяч сократилось и количество учителей: с 444 тыс. до 438 тыс.

Не лучше обстоят дела и с медицинскими учреждениями. В 2012 г. в Украине насчитывалось 2,5 тысячи больничных учреждений, а в 2017 г. – уже 1,7 тысяч[257]. Противники реформы утверждают, что таким образом власть пытается согнать население с земли, которая затем будет передана транснациональным корпорациям.

Подводя итоги административно-территориального компонента реформы децентрализации, отметим следующие факты:

• Создание объединённых территориальных общин проходит медленнее, чем планировали власти. Ему мешают беспорядок в документах о землеустройстве и желание властей более крупных населённых пунктов получить в своё распоряжение землю более мелких.

• Вопреки заявленным целям, объединение сельских и поселковых советов в территориальные общины далеко не всегда приводит к улучшению качества предоставляемых административных услуг. Основными причинами такого положения вещей являются отдалённость базовой инфраструктуры (школ, больниц, советов ОТО) от жителей вошедших в них сёл, сочетающаяся с отвратительным качеством дорог, а также – нездоровые пропорции распределения управленческого ресурса (чиновников) между местной исполнительной властью и органами местного самоуправления (3/1 в пользу первых).

• Административно-территориальная реформа, проводимая в

[256] *Освіта в цифрах: як змінилась кількість шкіл за останні роки. Нова українська школа. http://nus.org.ua/news/osvita-v-tsyfrah-yak-zminylas-kilkist-shkil-za-ostanni-roky/*

[257] *В Украине стало меньше больниц. UNN. https://www.unn.com.ua/ru/news/1738838-v-ukrayini-pomenshalo-likaren .*

рамках децентрализации, не учитывает существенно уменьшившегося за прошедшие 27 лет населения и не меняет границы районов/областей, установленные ещё в советский период. Из-за этого между различными районами и областями создаётся дисбаланс в количестве источников дохода и налогоплательщиков, который власти впоследствии пытаются компенсировать с помощью перераспределения доходов и дотаций из центрального бюджета. Это в свою очередь создаёт существенные коррупционные риски.

Заключение

В ходе анализа вышеизложенного материала, мы пришли к следующим выводам:

Во-первых, несмотря на то, что 2017 г. был заявлен «решающим» и едва ли не «завершающим» в деле проведения реформы, предполагавшей бюджетную децентрализацию и изменение административно-территориального устройства, ни один из её компонентов до сих пор (по состоянию на конец 2018 г.) не реализован полностью.

Во-вторых, с каждым годом реформы страна уходит всё дальше от задекларированной властями цели – роста собственных доходов местных бюджетов. Несмотря на положительную динамику, которую демонстрирует правительственная статистика, количество трансфертов из центрального бюджета в местные (по сути – дотаций) с каждым годом растёт и уже достигло 141% от общей суммы собственных доходов местных бюджетов. Один из основных трансфертов – базовая дотация, подрывает саму идею реформы децентрализации, так как является реинкарнацией системы перераспределения «излишков» от «богатых» регионов «бедным». В результате все регионы уравниваются в бедности, а количество экономически эффективных предприятий, платящих налоги на территории общины, не влияет на её благосостояние. Что касается реальных доходов местных бюджетов, в долларовом эквиваленте с 2013 по 2017 гг. они упали с 13,1 млрд. долл. до 7,24 млрд. долл. Принцип обеспечения «прогрессивной» статистики за счёт увеличения процента трансфертов в структуре местных бюджетов свидетельствует о том,

что видимость «бюджетной децентрализации» создаётся из центра в ручном режиме. Это приводит к ситуации зависимости местных властей от власти центральной, которая может выделять им средства на насущные расходы, а может и не выделять (в том числе, и по причине политической нелояльности местных руководителей). Таким образом, декларируемая децентрализация оборачивается ещё большей централизацией, происходящей скрытно, но всплывающей при внимательном анализе статистики и законодательной базы. Оставив в своих руках «кран» на финансовом потоке, центральная власть переложила всю формальную ответственность за недофинансирование объектов инфраструктуры на местных чиновников.

В-третьих, на момент проведения исследования, административно-территориальный компонент реформы (создание объединённых территориальных общин) охватывает менее половины своей целевой аудитории (по количеству населения) и чуть более половины (по количеству запланированных к созданию объединённых территориальных общин). Это объясняется тем, что объединение далеко не всегда влечёт за собой улучшение качества административных и иных услуг. Основное количество чиновников в регионах сосредоточено в органах исполнительной власти, а не местного самоуправления, на которое возложена функция непосредственного контакта с людьми. Кроме того, в условиях бездорожья даже 20 км., определённые как максимальное расстояние от центра до окраины общины, становятся серьёзным препятствием, когда речь заходит о поездке в школу или больницу. Ещё одна проблема административно-территориальной реформы – беспорядок в данных Госгеокадастра о границах населённых пунктов и желание больших городов поглотить близлежащие сёла, чтобы распоряжаться их землёй. Это обстоятельство уже породило ряд конфликтов, и, скорее всего, породит ещё не один в будущем.

Послесловие

После первой публикации данного исследования на сайте УИАМП власти продолжали рекламировать реформу децентрализа-

ции в качестве самой успешной из всех проведённых реформ. При этом назывались те же самые цифры «роста местных бюджетов», которые мы приводили выше, и замалчивался рост доли субвенций из центра в этих бюджетах.

Тем не менее, децентрализация Украине нужна, как и административно-территориальная реформа. Но цель этих преобразований должна заключаться не в урезании расходов на «неэффективные» сельские школы и больницы, а в оптимизации территориальной организации государства в соответствии с уменьшением его населения за последние 27 лет. Кроме того, местным властям, действительно, следует передавать больше полномочий в части улучшения инфраструктуры и привлечения инвестиций. Однако это не означает того, что на них нужно сваливать проблемы, связанные с финансированием образовательных, или иных коммунальных учреждений.

По состоянию на февраль 2019 г. можно прогнозировать, что реформа децентрализации будет и дальше следовать проторенным курсом, не принося ощутимых положительных результатов.

УКРАИНСКИЙ ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И МЕНЕДЖМЕНТА ПОЛИТИКИ



Цена реформ. Реформа децентрализации.

Декабрь 2018
Киев

Авторы исследования:

Руслан Бортник

Даниил Богатырёв

Директор

Бортник Руслан Олегович

Тел.: +38 093 757 75 65

uiamp2012@gmail.com

http://uiamp.org.ua

Реформа децентрализации

В 2014 г. в Украине стартовал процесс децентрализации. Он включает в себя два блока:

• **Административно-территориальная реформа с созданием объединенных территориальных общин**

• **Бюджетная децентрализация**

В рамках бюджетной децентрализации изменены источники наполнения местных бюджетов. Суть изменений такова:

• Из государственного бюджета передана плата за предоставление административных услуг (кроме 50% административного сбора за госрегистрацию прав на недвижимое имущество и государственную регистрацию юридических/физических лиц – предпринимателей), а также – государственной пошлины.

• Увеличен процент зачисления экологического налога с 35 до 80%.

• С 2015 года расширена база налога на недвижимость путем включения в налогообложение коммерческого (нежилого) имущества.

• С 2015 года введен сбор с розничных продаж подакцизных товаров (пиво, алкогольные напитки, табачные изделия, нефтепродукты) по ставке в диапазоне от 2 % до 5 % стоимости реализованного товара вместо сбора за виноградарство, садоводство и хмелеводство, который будет поступать в местные бюджеты.

• За местными бюджетами закреплены стабильные источники – налог на доходы физических лиц по новым нормативам (бюджеты городов областного значения, районов – 60%, областные бюджеты – 15%, бюджет г. Киева – 40%) и 10% от налога на прибыль в областные бюджеты; Стоит отметить, что ранее, до начала реформы, в распоряжении местных бюджетов оставалось 100% НДФЛ (Киева – 50%).

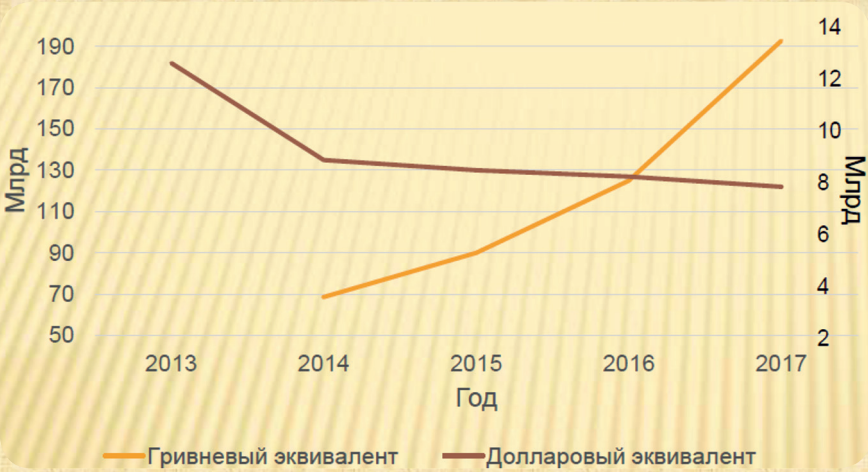
Изменение доходов местных бюджетов

• Президент и правительство рапортуют о росте собственных доходов местных бюджетов с 68,6 млрд. до 192,7 млрд. грн. с 2014 по 2017 гг. На деле, ситуация обстоит несколько иначе:

• Из-за девальвации, в долларовом эквиваленте за указанный период, доходы местных бюджетов Украины уменьшились чуть более, чем на 1 млрд. долларов (с 8,8 млрд. до 7,24 млрд.). Если же сравнивать с 2013 годом, доходы местных бюджетов упали на 5,86 млрд. долларов.

• Стоит также делать поправку на инфляцию, которая в 2014 году составила 24,9%, а в 2015 – 43,3%.).

Изменение доходов местных бюджетов



Увеличение зависимости местных бюджетов от трансфертов

Анализ динамики межбюджетных трансфертов за 2010 – 2016 годы показал, что почти все разновидности трансфертов с каждым годом увеличиваются. По данным Государственного казначейства Украины, в 2016 г. было перечислено 195,4 млрд. грн. межбюджетных трансфертов из государственного бюджета в местные, что на 210% превышает объём трансфертов в 2010 г.

• В 2013 году размер трансфертов составил 115,8 млрд грн. (125% от собственных доходов местных бюджетов).

• В 2016 – 170,6 млрд грн. (115% от собственных доходов).

• В 2017 – 272,9 млрд. грн. (141% от собственных доходов).

Виды трансфертов:

• Базовая дотация

Бюрократический язык объясняет её как «результат и средство выравнивания налоговой платёжеспособности местных бюджетов». По факту, это означает то, что у «богатых» территориальных общин и областей, которых не так много, изымаются «излишки» собранных ими налогов и направляются в «бедные» административные единицы, где собранные налоги не покрывают план по затратам. Типичная «уравниловка» советского образца.

Виды трансфертов:

• Дополнительные дотации

Здесь картина ещё интересней. Официально, эти дотации направляются на финансирование переданных из госбюджета затрат на содержание учреждений образования и здравоохранения, а также – компенсацию потерь местных бюджетов, вызванных введением государством льгот на уплату земельного налога. То есть, государство и дальше продолжает финансировать учреждения, переданные на баланс местных органов власти, однако теперь всю ответственность за возникающие в них проблемы несут именно городские, поселковые советы, и ОТО, а не центральные и региональные аппараты министерств.

Виды трансфертов:

• Субвенции

Делятся на два вида: образовательную и медицинскую.

Этот вид трансфертов – прямая производная от реформ образования и медицины, сокративших количество соответствующих учреждений в сельской местности. Тем районам и ОТО, где остались «опорные» больницы и школы, выделяют эти субвенции, а соседним районам, в которых и проживает большинство учеников «опорных» школ и пациентов «опорных» больниц, не достаётся ничего.

Итоги бюджетной децентрализации

• С учётом инфляции и девальвации национальной валюты, в период с 2013 по 2017 годы, собственные доходы местных бюджетов не увеличились, как рапортуют власти, а сократились. В долларовом эквиваленте они упали с 13,1 млрд. долл. до 7,24 млрд. долл.

• Так называемые трансферты (дотации и субсидии) из центрального бюджета значительно превышают собственные доходы местных бюджетов. В 2017 году они составили 141% от задекларированной суммы их доходов.

• Базовая дотация (один из основных видов трансфертов) представляет собой ни что иное, как реинкарнацию старой доброй системы, в которой «излишки» от регионов-доноров перераспределяются дотационным регионам.

• Дополнительные дотации содержат в себе финансирование (существенно урезанное) учреждений, переданных на местный баланс, включая больницы, школы, и ПТУ. По факту, государство продолжает их финансировать, но ответственность за урезание средств на их содержание возложило на местные органы.

Административно-территориальная реформа

Административно-территориальная реформа предполагает формирование нового административно-территориального устройства государства, состоящего из трёх уровней:

• **Базовый**

Его административно-территориальными единицами станут общины, созданные путём объединения сельских и поселковых советов близлежащих населённых пунктов. На сегодняшний день создано 838 подобных общин (57,7% от запланированного на 2020 г. финального количества объединённых общин – 1450).

• **Районный**

Здесь всё остаётся без изменений.

• **Региональный**

Здесь, как и в предыдущем пункте, никаких пересмотров границ регионов (областей, городов национального подчинения, и автономной республики) не предусмотрено.

Цели реформы:

• Усиление правовых, организационных, и материальных ресурсов территориальных общин;

• Повышение качества и доступности публичных услуг;

• Введение механизма государственного и общественного контроля за оказанием публичных услуг;

• Внедрение стандартов качества публичных услуг, и т. п.

Диспропорция чиновников

Одной из помех на пути к реформе административно-территориального устройства стала диспропорция между чиновниками местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. В 2015 г. первых насчитывалось три четверти, а вторых – всего четверть. При объединении территориальных общин, эта пропорция практически не изменилась. Между тем, данный показатель является ключевым при определении реальной, а не декларативной децентрализации. Чиновники исполнительной ветви районного и, тем более, областного уровня, не смогут эффективно реагировать на нужды и чаяния граждан даже если их будет в 3 раза больше, чем работников органов местного самоуправления. Именно поэтому, в соседних странах, успешно проведших административно-территориальную реформу, данная пропорция выглядит с точностью до наоборот. Например, в Польше на одного чиновника местной исполнительной власти приходится 3 работника органов местного самоуправления.

Законодательное регулирование

Законодательным актом, регламентирующим объединение территориальных общин, стал принятый в 2015 году закон «О добровольном объединении территориальных общин». Согласно его основным положениям, добровольное объединение территориальных общин сел, поселков, и городов осуществляется с соблюдением следующих принципов:

- Конституционности и законности;
- Добровольности;
- Экономической эффективности;
- Государственной поддержки;
- Повсеместности местного самоуправления;
- Прозрачности и открытости;
- Ответственности.

Проблемы с внедрением

• На данный момент, наибольшее количество вопросов вызывает принцип «повсеместности».

Согласно данным правительственного портала «Децентрализация», сегодня в Украине существует 838 объединённых территориальных общин, население которых составляет 6 864 882 человек. При этом, согласно официальным данным (из которых и исходит правительственный портал при определении количества населения ОТО, хотя они явно завышены), 31,1% населения Украины, или 13 155 300 человек составляют сельские жители. С учётом того, что в объединённые территориальные общины входят не только сёла и ПГТ, но и небольшие города, можно констатировать, что административно-территориальная реформа затрагивает меньше половины своей потенциальной аудитории.

Проблемы:

Одним из препятствий на пути объединения общин является неразбериха с данными Госгеокадастра, возникшая в результате беспорядочного и/или коррупционного выделения земельных наделов представителями сельсоветов.

• При объединении общин нередко большой проблемой становится желание более крупного населённого пункта «прикарманить» земли, приписанные к соседнему небольшому селу/сёлам, с целью их последующего распределения.

• Больше всего «земельных» проблем при объединении территориальных общин возникает вблизи крупных городов и областных центров.

• Ещё одной проблемой при объединении территориальных общин становятся критерии выбора их центров. Государство определило их максимально просто: не более 20 километров расстояния и наличие в центре общины дороги с твёрдым покрытием. Тем не менее, простое наличие дороги с твердым покрытием ничего не решает. По словам Министра инфраструктуры, 97% дорог в стране находится в неудовлетворительном состоянии.

Сокращение количества школ и больниц

• По данным Госкомстата, в 2016 – 2017 учебном году численность образовательных учреждений, по сравнению с предыдущим «сезоном», сократилось на 400 единиц: с 17,3 тыс. до 16,9 тыс. На 6 тысяч сократилось и количество учителей: с 444 тыс. до 438 тыс.

• Не лучше обстоят дела и с медицинскими учреждениями. В 2012 г. в Украине насчитывалось 2,5 тысячи больничных учреждений, а в 2017 г. – уже 1,7 тысяч.

Итоги административно-территориального компонента реформы децентрализации

• Создание объединённых территориальных общин проходит медленнее, чем планировали власти. Ему мешают беспорядок в документах о землеустройстве и желание властей более крупных населённых пунктов получить в своё распоряжение землю более мелких.

• Вопреки заявленным целям, объединение сельских и поселковых советов в территориальные общины далеко не всегда приводит к улучшению качества предоставляемых административных услуг.

• Административно-территориальная реформа, проводимая в рамках децентрализации, не учитывает существенно уменьшившегося за прошедшие 27 лет населения и не меняет границы районов/областей, установленные ещё в советский период.

Общие выводы

• **Во-первых**, несмотря на то, что 2017 г. был заявлен «решающим» и едва ли не «завершающим» в деле проведения реформы, предполагавшей бюджетную децентрализацию и изменение административно-территориального устройства, ни один из её компонентов до сих пор (по состоянию на конец 2018 г.) не реализован полностью.

• **Во-вторых**, с каждым годом реформы страна уходит всё дальше от задекларированной властями цели – роста собственных доходов местных бюджетов. Несмотря на положительную динамику, которую демонстрирует правительственная статистика, количество трансфертов из центрального бюджета в местные (по сути – дотаций) с каждым годом растёт и уже достигло 141% от общей суммы собственных доходов местных бюджетов.

• **В-третьих**, на момент проведения исследования, административно-территориальный компонент реформы (создание объединённых территориальных общин) охватывает менее половины своей целевой аудитории (по количеству населения) и чуть более половины (по количеству запланированных к созданию объединённых территориальных общин). Это объясняется тем, что объединение далеко не всегда влечёт за собой улучшение качества административных и иных услуг. Основное количество чиновников в регионах сосредоточено в органах исполнительной власти, а не местного самоуправления, на которое возложена функция непосредственного контакта с людьми. Кроме того, в условиях бездорожья даже 20 км, определённые как максимальное расстояние от центра до окраины общины, становятся серьёзным препятствием, когда речь заходит о поездке в школу или больницу. Ещё одна проблема административно-территориальной реформы – беспорядок в данных Госгеокадастра о границах населённых пунктов и желание больших городов поглотить близлежащие сёла, чтобы распоряжаться их землёй. Это обстоятельство уже породило ряд конфликтов, и, скорее всего, породит ещё не один в будущем.

Исследование № 7
из цикла «Цена реформ»

Судебная реформа

Авторский коллектив:
Даниил Богатырёв,
Руслан Бортник

Официально, последняя судебная реформа в Украине началась в 2014 г., когда была разработана её стратегия[258]. До этого попытки реформирования предпринимались неоднократно, однако они не являются предметом данного исследования. Изначальная цель реформы была сформулирована достаточно размыто: «достижение стандартов ЕС к 2020 году». Вместе с тем, у юристов и судей, задействованных в разработке данной стратегии, существовало понимание того, что будущая реформа должна быть комплексной.

Так, руководитель Главного управления по вопросам судоустройства и правовой политики Администрации президента Украины Александр Волков при разработке стратегии реформирования судебной системы отмечал: «Судебную реформу как таковую без конституционной реформы реализовать невозможно. До момента внесения изменений в Конституцию следует исправлять то, что можно. Если есть проблемы с прозрачностью судебной системы или конкретными делами конкретных судей, то надо эти проблемы устранять.

Европейский суд по правам человека в одном из своих решений отмечал, что в Украине наблюдается существенный дисбаланс в организации распределения властей, поэтому страна должна привести свою Конституцию в соответствие со взятыми на себя обязательствами. Следует определиться с конституционными основами судебной системы.

[258] *Блудшая М. Новая волна судебной реформы. Вища рада правосуддя. http://www.vru.gov.ua/mass_media/510*

Серьезная реформа судебной системы может произойти только на основании нового раздела «Правосудие» в Конституции[259].

Кроме того, на заре реформы появилась идея не назначать судей решением парламента, так как это «политизировало процесс».

В соответствии с принятым весной 2014 г. законом «О восстановлении доверия к судебной власти в Украине»[260] была создана временная специальная комиссия для проверки судей, которых подозревали в «принятии неправосудных решений». Проверка проводилась на протяжении одного года с момента формирования временной специальной комиссии, порядок создания которой также был определен данным законом.

В частности, подлежали проверке судьи, которые принимали решения об ограничении прав граждан на проведение митингов и собраний в период с 21 ноября 2013 г. до вступления закона в силу, об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей лиц, которые признаны политзаключенными, а также решения об административных взысканиях с участников акций протеста в период с 21 ноября 2013 г. до вступления закона в силу и решения о лишении статуса народного депутата, и т.д.

Закон также установил новые правила формирования судейских органов. В частности, на административные должности судьи стали избираться путем тайного голосования из числа судей, работающих в данном суде. Делегаты на съезд судей стали конференциями судей общих, административных и хозяйственных судов во всех областях Украины по принципу «один делегат от двадцати судей».

Совет судей Украины стали избирать делегаты съезда судей. Новыми членами Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии судей, а также судьями Конституционного Суда Украины, которые стали назначаться съездом судей, могли быть только лица, назначенные в соответствии с требованием данного закона.

В переходных положениях указано, что с момента вступления

---

[259] Там же.

[260] Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 23, ст.870. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18

в силу этого закона полномочия членов Высшего совета юстиции и Высшей квалификационной комиссии судей Украины прекращались, после чего данные органы формировались в соответствии с действующим законодательством.

В народе вышеописанный закон был прозван «законом о люстрации судей». Так его преподносила и сама новая власть. Однако «люстрировать» судей на практике оказалось гораздо сложнее, чем принять закон.

Здесь стоит упомянуть о том, что, согласно классическому определению, люстрация – это законодательные ограничения, вводимые после смены власти для ограничения прав сторонников прежней власти[261]. Таким образом, люстрация (в том числе и судей) по признаку их принадлежности к прежней власти не соответствует Конституции Украины, так как статья 24 последней гласит: «Не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений»[262]. Занятие определённых должностей при прежней власти можно трактовать как следование определённым политическим убеждениям.

10 августа 2016 г., спустя два года после принятия закона о восстановлении доверия к судебной системе, глава Департамента по вопросам люстрации Министерства юстиции Украины Татьяна Козаченко заявила, что в Украине люстрация судебной системы фактически не состоялась[263]. По её мнению, этого не произошло «из-за огромного сопротивления судебной системы».

Отчасти Т. Козаченко была права. Зная законодательную базу и имея обширные связи в системе правосудия, уволенные судьи без труда восстанавливались в должностях, доказывая незаконность своего увольнения.

---

[261] Ларин А. Люстрация как основание ограничения избирательного права. https://cyberleninka.ru/article/n/lyustratsiya-kak-osnovanie-ogranicheniya-izbiratelnogo-prava

[262] Конституція України. https://www.president.gov.ua/documents/constitution

[263] В Украине люстрация судебной системы фактически не состоялась – Минюст. УНИАН. https://www.unian.net/politics/1463343-v-ukraine-lyustratsiya-sudebnoy-sistemyi-fakticheski-ne-sostoyalas-minyust.html

Таким образом, можно констатировать, что первый и самый импульсивный акт судебной реформы не удался.

Следующей попыткой реформировать судебную систему стал вступивший в силу в марте 2015 г. закон «Об обеспечении права на справедливый суд»[264]. Его основными нововведениями стали: возвращение права принятия финального решения в спорных делах Верховному Суду Украины, разрешение одному судье возглавлять суд не более одного срока, а также прохождение всеми судьями квалификационной оценки, включающей любую информацию о работе судьи.

Результатом квалификационной оценки и более подробной детализации требований по «перетряхиванию» судейского корпуса в законах, речь о которых пойдёт ниже, стало сокращение количества судей с 2015 г. по лето 2018 г. на 3,2 тысячи человек. Об этом в начале августа 2018 г. сообщил председатель Высшей квалификационной комиссии судей (ВККСУ) Сергей Козьяков[265]. По его словам, когда начал работу новый состав ВККСУ (2015 г.), в Украине работали около 9 тысяч судей, а по состоянию на лето 2018 г. их число уменьшилось до 5,8 тысячи.

Сам С. Козьяков тогда прокомментировал эти итоги реформы так: «Потому что у нас требования были людей и политиков, чтобы провести реформу серьезную из двух составляющих – это очищение и обновление. К сожалению, очистка происходит гораздо быстрее, чем обновление»[266]. Он также рассказал, что в 2016 г. совместно с Национальным антикоррупционным бюро ВККСУ начала процедуру первичного квалификационного оценивания. «В прямом эфире фактически задавали много неприятных вопросов о состоянии и так далее. Всего 350 судей оценили мы сначала, а в последующие

---

[264] Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 18, № 19-20, ст.132. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-19

[265] С 2015 года количество судей в Украине уменьшилось более чем на треть, – ВККСУ. Цензор.net. https://censor.net.ua/news/3081180/s_2015_goda_kolichestvo_sudeyi_v_ukraine_umenshilos_bolee_chem_na_tret_vkksu

[266] Там же.

четыре месяца уволились по собственному желанию более 1,5 тысяч судей», – заявил С. Козьяков[267].

Вместе с количеством судей сократилось и число судов. В июне 2018 г. эксперт Стратегической группы советников по поддержке реформ в Украине Люба Бердсли рапортовала о том, что на центральном уровне Верховный суд поглотил четыре Высших специализированных суда, что позволило сократить число судей вдвое, а на региональном и местном уровнях количество судов сократилось с 764 до 380[268].

На сегодняшний день в Украине есть 22 суда, в которых не рассматривают дела и в целом не совершается правосудие. Об этом 13 августа 2018 г. заявил председатель Совета судей Украины Олег Ткачук. «В Украине из более 8 тыс. судей работает сейчас 5,200 тыс. Возможно, несколько меньше, несколько больше – проходит квалификационное оценивание, судьи подают заявления на увольнение и так далее. То есть, нехватка судейских кадров и судов как таковых в государстве – очевидна», – сказал О. Ткачук[269].

Говоря о сокращении числа судов и судей, нельзя обойти вниманием и тему затрат на судебную систему. Согласно отчету Европейской комиссии по эффективности юстиции (CEPEJ) Совета Европы, опубликованному в 2016 г., бюджет Украины, выделенный на нужды судебной системы, в пересчёте на каждого жителя составлял 8,1 евро. Эта сумма была почти в восемь раз ниже средней по Европе – 64,5 евро – и в 26 раз ниже максимального показателя среди стран ЕС, который был зафиксирован в Швейцарии – 214,8 евро на душу населения[270].

В целом в Европе самый низкий государственный бюджет, выделенный для судебной системы на душу населения в 2016 г., был

[267] Там же.

[268] Бердсли Л. Реформа правосудия в Украине: прогресс есть. Украинская правда. https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/06/19/7183788/

[269] В Совете судей рассказали, сколько судов в Украине не работают. Сегодня. https://www.segodnya.ua/politics/v-sovete-sudey-rasskazali-skolko-sudov-v-ukraine-ne-rabotayut-1162618.html

[270] Расходы Украины на судебную систему в 26 раз ниже среднеевропейских – Совет Европы. Fi.Новости. https://news.finance.ua/ru/news/-/435953/rashody-ukrainy-na-sudebnuyu-sistemu-v-26-raz-nizhe-sredneevropejskih-sovet-evropy

зафиксирован в Азербайджане (7,8 евро), Молдове (8,3 евро) и Армении (8,4 евро)[271].

Стоит отметить, что одной из целей судебной реформы в Украине изначально было названо сокращение расходов на содержание судебной системы. Тем не менее, можно констатировать, что, в сравнении со странами ЕС, равнение на которые декларируется в качестве государственной политики, Украина тратит на правосудие слишком мало, и это вполне может являться одной из причин его неэффективности.

Что же касается расходов на судебную систему Украины, в абсолютных цифрах они растут (а не уменьшаются, как было задекларировано) год от года. Так, на финансирование Аппарата Государственной судебной администрации Украины из общего фонда государственного бюджета в 2018 г. было выделено 10 млрд. 687 млн. грн.[272], что на 61% больше, чем в 2017 г. (6 млрд. 632 млн. грн.). Бюджет-2019 предусматривает ассигнование на аналогичные цели 13,6 млрд. грн.[273]

Что касается зарплат судей, с 2014 г. они повысились. С 1 января 2018 г. (по состоянию на начало 2019 г.) базовый размер должностного оклада судьи составляет: для судьи местного суда – 20 прожиточных минимумов (37 060 грн.), для судьи апелляционного суда и высшего специализированного суда – 30 прожиточных минимумов (55 590 грн.)[274].

При этом зарплаты административных сотрудников судов остаются крайне низкими. Так, должностной оклад помощника судьи местного суда составляет 7900 грн., апелляционного суда – 9600 грн., секретаря судебного заседания местного суда – 3500 грн., апел-

---

[271] Там же.

[272] Расходы на суды в 2018 году вырастут на 60% – проект госбюджета. ZN.ua. https://zn.ua/UKRAINE/rashody-na-sudy-v-2018-godu-vyrastut-na-60-proekt-gosbyudzheta-260401_.html

[273] Бюджет-2019: сколько денег получит судебная система. Судебно-юридическая газета. https://sud.ua/ru/news/publication/125484-byudzhet-2019-skolko-deneg-poluchit-sudebnaya-sistema

[274] В 2018 году разрыв в зарплате судей будет ещё больше, – Монич. Закон и бизнес. https://zib.com.ua/ru/131564-v_2018_godu_razriv_v_zarplate_sudey_budet_esche_bolshe__moni.html

ляционного суда – 4400 грн., судебного распорядителя местного суда – 2643 грн., апелляционного суда – 3600 грн.[275]

Из вышеприведённых данных следует, что несмотря на повышение затрат на судебную систему, далеко не все её сотрудники получают достойную зарплату.

Нововведения, предусмотренные законами «О внесении изменений в Конституцию Украины (о правосудии)» и «О судоустройстве и статусе судей»

29 июня 2016 г. был опубликован Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (о правосудии)»[276], который вступил в силу с 30 сентября 2016 г., за исключением положений о возможности признания Украиной юрисдикции Международного уголовного суда на условиях, определенных Римским уставом, которые вступят в силу через три года после публикации этого закона. Кроме того, 16 июля 2016 г. был опубликован Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей»[277], изложенный в новой редакции и направленный на имплементацию изменений, введенных Законом о правосудии. Судебная реформа предполагает следующие концептуальные изменения[278]:

---

[275] *Обнародованы размеры зарплат работников судебной системы в 2018 году. Закон и бизнес. https://zib.com.ua/ru/131639-obnarodovani_razmeri_zarplat_rabotnikov_sudebnoy_sistemi_v_2.html*

[276] *Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст. 532. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19*

[277] *Закон України «Про судоустрій і статус суддів» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19*

[278] *Судебная реформа в Украине. Asters. https://www.asterslaw.com/ru/press_center/publications/judicial_reform_in_ukraine/*

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

РАДА З ПИТАНЬ СУДОВОЇ РЕФОРМИ

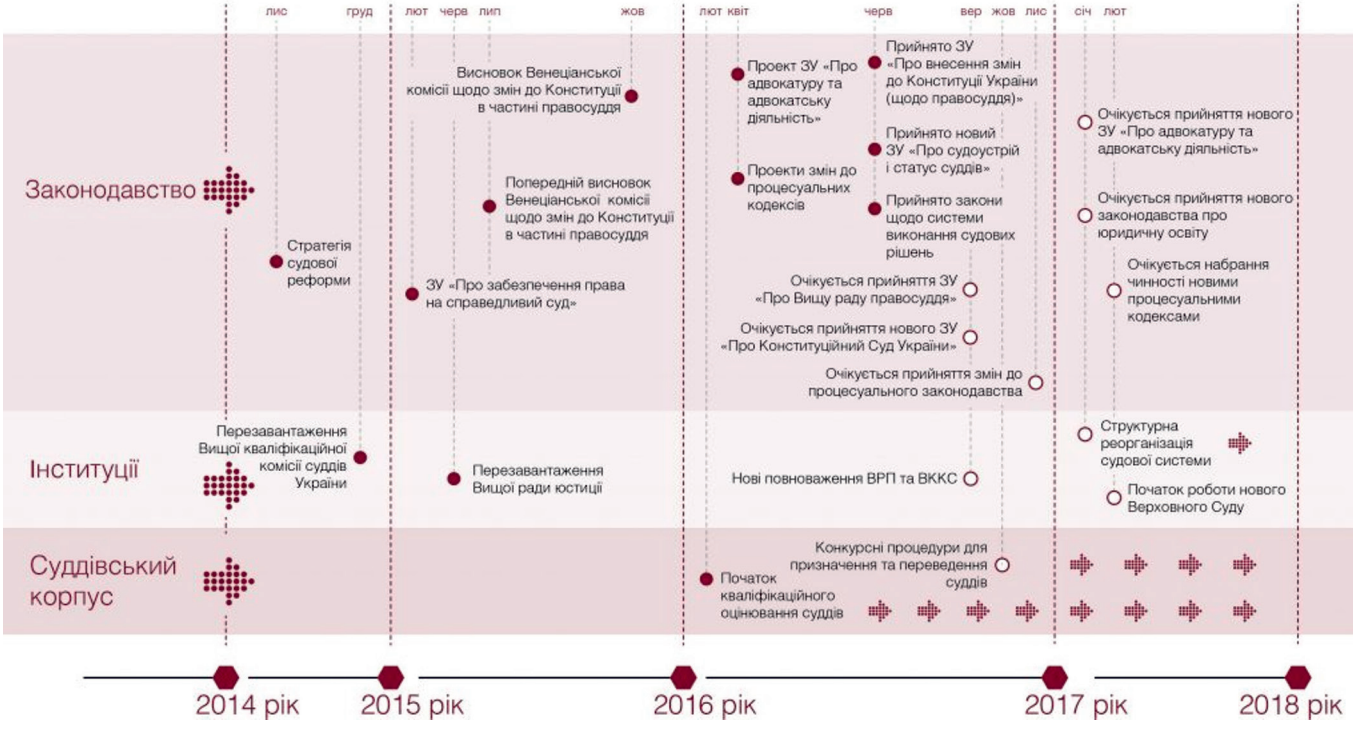


Таблица - «Судебная реформа в Украине»[279]

1. Изменения системы судов

Закон о судоустройстве внедряет трехзвенную систему судоустройства, в которую вошли местные суды, апелляционные суды и Верховный Суд, осуществляющий функции кассационной инстанции (здесь есть прямое противоречие с Конституцией, о чём пойдёт речь ниже). Для рассмотрения отдельных категорий дел в системе судоустройства будут действовать высшие специализированные суды. В состав Верховного Суда входит Большая Палата Верховного Суда, Кассационный административный суд, Кассационный хозяйственный суд, Кассационный уголовный суд и Кассационный гражданский суд.

Реструктуризация Верховного Суда должна была быть осуществлена в течение шести месяцев со дня вступления в силу Закона о судоустройстве (то есть – в конце 2016 г.). Тем не менее, процесс продлился до начала ноября 2017 г. (затянулся почти на год дольше прописанных в законе сроков), когда президент назначил 114 судей Верховного Суда[280]. Весь процесс, при этом, выглядел так.

Высший совет правосудия в течение 14-25 сентября 2017 г. рассмотрел 120 материалов о внесении представления Президенту о назначении на должности судей Кассационного хозяйственного, Кассационного административного, Кассационного уголовного, Кассационного гражданского судов в составе Верховного суда. 29 сентября 2017 г. Высший совет правосудия одобрил внести представление Президенту о назначении 111 кандидатов на должности судей кассационных судов в составе Верховного суда. В то же время ВСП отложил рассмотрение материалов по семи кандидатам на должности судей Верховного суда. Причинами этого стали нерас-

---

[279] Судова реформа в Україні. Ukraine Crisis Media Centre. http://uacrisis.org/ua/44463-ukrainian-sudova-reforma-v-ukrayini

[280] Новый Верховный суд: Порошенко сегодня назначит 114 судей. Укринформ. https://www.ukrinform.ru/rubric-polytics/2341861-novyj-verhovnyj-sud-porosenko-segodna-naznacit-114-sudej.html

смотренные дисциплинарные производства в отношении действующих судей; наличие дисциплинарных жалоб, требующих проверки до решения вопроса назначения кандидатов на должности; поступления обращений относительно кандидата, которые требовали дополнительного изучения.

Во время заседания 9 ноября 2017 г. ВСП рассмотрел вопрос о внесении представления Президенту о назначении ещё трех судей на должности в Кассационном уголовном суде и Кассационном гражданском суде в составе Верховного суда.

Таким образом, Высшим советом правосудия был сформирован список из 114 судей Верховного суда, которых 11 ноября 2017 г. назначил на должности президент. 30 августа 2018 г. он назначил ещё трёх судей[281].

Критика процесса создания Верховного суда в профессиональных юридических кругах связана как с чрезмерной ролью президента в назначении судей (передача этих полномочий от парламента президенту подавалась под соусом «сокращения политического влияния на судебную систему», однако теперь такое влияние сосредоточилось в одних руках), так и с неопределённостью правовых нюансов его формирования (как уже отмечалось выше, ВС должен был быть сформирован за полгода, а на деле этот процесс занял почти полтора; кроме того, в Конституции говорится, что новый суд должен создаваться отдельным законом, а принятия закона о Верховном суде Украины так и не состоялось[282].

Отдельно стоит остановиться на вопросе формирования Высшего совета правосудия, который, согласно закону «О судоустройстве и статусе судей», отвечает за подачу кандидатур на судейские должности на утверждение президенту. В полномочия ВСП входит назначение и увольнение судей, а также рассмотрение в отношении них дисциплинарных дел. Данная структура пришла на смену существовавшему ранее Высшему совету юстиции, и именно на неё ложит-

[281] Президент назначил трех судей Верховного Суда. Судебно-юридическая газета. https://sud.ua/ru/news/publication/124430-prezident-naznachil-trekh-sudey-verkhovnogo-suda

[282] ВС: легитимность под вопросом. Закон и бизнес. https://zib.com.ua/ru/130612-o_chem_zabili_reformatori_sozdavaya_verhovniy_sud_.html

ся ответственность за формирование судейского корпуса. Сейчас у Банковой в ВСП есть подконтрольное большинство. По различным оценкам, президенту и его партнерам верны 16 «штыков» при достаточном кворуме в полтора десятка членов. Высший Совет превратился в удобный орган для тотального контроля за судейским корпусом[283]. Таким образом, любые решения данной структуры могут быть признаны потенциально заангажированными, особенно когда речь идёт о назначении судей Верховного суда.

2. Специализация

Учитывая специфику определенных категорий дел, планировалось внедрить Высший суд по вопросам интеллектуальной собственности и Высший антикоррупционный суд, которые должны были действовать как суды первой инстанции по рассмотрению отдельных категорий дел, отнесенных к их юрисдикции, и должны были быть созданы в течение 12 месяцев со дня вступления в силу закона.

Как нам известно, эпопея с созданием Высшего антикоррупционного суда продолжается до сих пор. Вплоть до начала весны 2018 г., фракции парламентской коалиции вообще отрицали необходимость его учреждения. Затем после того, как западные партнёры, в лице ЕС и МВФ «дожали» украинские власти, закон «О Высшем антикоррупционном суде» всё же был принят. Однако данный суд до сих пор не создан. По состоянию на момент проведения исследования процесс его формирования находился на стадии отбора кандидатов. Между тем, столь продолжительное формирование антикоррупционного суда является ничем иным, как саботажем норм одного из двух основных законов, определяющих контуры судебной реформы в стране, так как там чётко сказано, что процесс создания данного суда не может длиться более 12 месяцев. Впрочем, эта норма была «перебита» (без отмены) аналогичной нормой закона «О Высшем

[283] *Бросок из Сахалина на Киев и исчезновение десятков тысяч долларов и евро. Страна. https://strana.ua/articles/analysis/174563-iz-deklaratsii-hlavy-vysshehosoveta-pravosudija-ihorja-benedisjuka-ischezli-krupnye-summy-nalichnosti.html*

антикоррупционном суде», позволяющей тянуть с началом работы данного органа до лета 2019 г.

Кроме того, реформой предусматривается дополнительная специализация на уровне кассационного пересмотра дел. Так, в Кассационном административном суде должны быть созданы отдельные палаты для рассмотрения дел в отношении налогов, сборов и других обязательных платежей, защиты социальных прав, избирательного процесса и референдума, а также защиты политических прав граждан, а в Кассационном хозяйственном суде – отдельные палаты для рассмотрения дел о банкротстве, о защите прав интеллектуальной собственности, и дел, связанных с антимонопольным и конкурентным законодательством, а также касательно корпоративных споров, корпоративных прав и ценных бумаг.

3. Новый порядок назначения, увольнения и ответственности судей

Мы уже мельком затрагивали эту тему выше, когда писали о формировании нового состава Верховного суда. Теперь рассмотрим её подробнее.

В рамках судебной реформы минимальный возрастной порог для судей был повышен до 30 лет и установлен максимальный – 65 лет. Также была введена процедура назначения судей на основании публичного конкурса и квалификационного оценивания. Такое назначение осуществляется Президентом по представлению Высшего Совета правосудия (ранее бессрочное избрание судей осуществляла Верховная Рада). Данная норма вызывает больше всего вопросов и позволяет усомниться в искренности намерений президентского окружения реформировать судебную систему в направлении увеличения её независимости. Если раньше назначение судей требовало поиска компромисса как минимум внутри правящей парламентской коалиции, что обеспечивало (пусть и не идеальную) систему сдержек и противовесов, то теперь президент единолично принимает подобные решения. Можно ли в такой ситуации говорить о независимости назначенных судей – вопрос риторический.

Как и ранее, судьи назначаются на должность бессрочно. Однако, во избежание злоупотреблений, основания для их увольнения расширены, а гарантии неприкосновенности сужены. Так, судья не может быть привлечен к ответственности за принятое им судебное решение, в то время как совершение им преступления или дисциплинарного проступка будет иметь следствием привлечение к ответственности на общих основаниях.

Также определен исчерпывающий перечень оснований для увольнения судьи, который охватывает, в частности, такие основания как: совершение судьей существенного дисциплинарного проступка, грубое или систематическое пренебрежение своими обязанностями, что является несовместимым со статусом судьи или определило его несоответствие занимаемой должности, а также нарушение судьей обязанности подтвердить законность источника происхождения имущества. Высшему совету правосудия (сформированному из Высшего совета юстиции) предоставлены полномочия, среди прочего, принимать решение об увольнении судьи с должности, давать согласие на задержание судьи или содержание его под стражей и принимать решение о временном отстранении судьи от осуществления правосудия. Кроме того, в течение двухлетнего переходного периода (закончился летом 2018 г.) президент был наделен полномочиями осуществлять перевод всех судей из одного суда в другой, а соответствующие полномочия Высшего совета правосудия в этой сфере были отсрочены. Данная норма также показывает истинные намерения реформаторов судебной системы – максимально расширить полномочия президента с тем, чтобы он смог сформировать полностью лояльный к себе судейский корпус.

Следует отметить, что Закон о правосудии предусматривает, что полномочия судей, ранее назначенных на должность сроком на пять лет, прекращаются с окончанием срока, на который они были назначены. В дальнейшем такие судьи могут быть назначены на должность в общем порядке. Судьи, которые ранее были избраны бессрочно, продолжают осуществлять свои полномочия. Вместе с тем, законом о правосудии предусмотрено проведение оценки соответствия занимаемой должности всех без исключения судей. Определение по результатам такой оценки несоответствия судьи занимаемой

должности по критериям компетентности, профессиональной этики или добропорядочности, или отказ судьи от указанного оценивания, являются основаниями для увольнения судьи с должности.

Летом 2018 г. Высшая квалификационная комиссия судей сообщила, что по результатам квалификационного оценивания 17%, или 238 судей, уже были уволены или подлежат увольнению[284]. Как отмечается, по состоянию на 30 июля 2018 г. оценивание завершено в отношении 1385 судей местных и апелляционных судов. Из них 1147 судей (83%) успешно прошли эту процедуру и признаны соответствующими занимаемой должности. Остальные 238 (17%) судей подлежат увольнению или уже уволены, в частности: 127 судей (9%) не подтвердили соответствия занимаемой должности – 83 судьи не сдали экзамена и 44 судьи не прошли собеседования с членами Комиссии; 111 судей (8%) уволены, среди прочего, по собственному желанию или их полномочия во время оценивания были прекращены. Судей, в отношении которых начато оценивание, но нет окончательных результатов по причинам объявления перерыва или приостановки квалификационного оценивания, – 292.

За бюрократическими формулировками сложно выявить, кто именно из судей был уволен по объективным причинам, а кто – по указанию «сверху», однако можно предположить, что самым сомнительным во всей процедуре оценивания является этап собеседования с членами комиссии, на которых имеет серьёзное влияние президент.

4. Итоги работы судов

Основными итогами работы судов принято считать соотношение количества обвинительных и оправдательных приговоров, а также – способность выносить приговоры по резонансным делам, имеющим существенное общественно-политическое значение.

---

[284] За результатами кваліфікаційного оцінювання 17%, або 238 суддів, вже звільнено або підлягають звільненню. Вища кваліфікаційна комісія суддів. https://vkksu.gov.ua/ua/news/za-riezultatami-kwalifikacijnogo-ociniuwannia-17-abo-238-suddiw-wzie-zwilnieno-abo-pidliagaiut-zwilnienniu/

Говоря об этих показателях, стоит отметить, что в 2016 г. местными судами было оглашено приговоры в отношении 86 744 лиц. Из них оправдали 314 человек, что составляет 0,36%. В 2017 г. процент оправдательных приговоров составил 0,29%[285]. Для сравнения, в Японии оправдывают 1%, в Нидерландах – 10%, в Великобритании – 20%, в США – 20% (из тех, кто не стал сотрудничать со следствием)[286].

Из вышеприведённого следует, что «отреформированная» украинская судебная система по своему обвинительному уклону и мизерному количеству оправдательных приговоров может сравниться разве что с российской (в РФ в 2016 г. процент обвинительных приговоров также составил 0,36%, в 2015 – 0,43%, а в 2014 г. – 0,54%[287]), а никак не с судебными системами либеральных демократий Запада.

Одним из ярчайших итогов реформирования судебной системы Украины по праву можно считать дело судьи Днепровского районного суда Киева Николая Чауса. 9 августа 2016 г. он был задержан при получении взятки в $150 000. Взятка была для вынесения «нужного решения» в уголовном производстве по торговле наркотиками. «Николай Чаус подозревал, что им занимается НАБУ, и потребовал поднять взятку со $100000 до $150000», – заявил глава Национального антикоррупционного бюро Артем Сытник. Полученные деньги судья закапывал на своём огороде в литровых банках. Несмотря на то, что судью поймали на взятке арестовать его не смогли, так как Верховная Рада не дала на это разрешения. Запрос о согласии на задержание Н. Чауса послали в Верховную Раду. На следующий день после уличения в крупной валютной взятке судья на работу не пришел.

11 августа 2016 г. детективы Национального антикоррупционного бюро Украины провели обыск у Н. Чауса.

---

[285] Горобец А. Где оправдательные приговоры? Презумпция невиновности и практика. Лига.net. https://www.liga.net/society/opinion/gde-opravdatelnye-prigovory-prezumptsiya-nevinovnosti-i-praktika

[286] 99,64%. С такой вероятностью вас признают виновным, если дело дойдет до суда. Новая газета. https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/08/11/73453-peredkem-vy-opravdyvaetes

[287] Там же.

14 ноября 2016 г. пресс-служба Национального антикоррупционного бюро Украины сообщила о том, что 11 ноября 2016 г. Интерпол объявил в международный розыск судью Днепровского районного суда Киева Николая Чауса. Последний нелегально перешел границу в Молдову и сдался властям. Украина потребовала экстрадиции, и пока дело было на рассмотрении, Н. Чаус якобы был обнаружен мертвым в квартире со множественными ножевыми ранениями. Позже оказалось, что это неправда, Н. Чаус жив, находится под домашним арестом и ожидает экстрадиции в Украину. По состоянию на начало 2019 г. ожидание экстрадиции одиозного «служителя Фемиды» продолжается[288].

Ещё одним резонансным «достижением» отреформированной судебной системы является история судьи Антона Чернушенко, тянущаяся с 2015 г. 19 июня 2015 г. в его рабочем кабинете в здании Апелляционного суда Киева состоялся обыск, который провели сотрудники Генеральной прокуратуры и СБУ. Судью обвинили в совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 375 (Вынесение судьей заведомо неправосудного решения) и ч. 2 ст. 376-1 (Вмешательство в деятельность судебных органов) УК[289].

Судье вменяли факты вмешательства в работу автоматизированной системы распределения дел. Это, по версии следствия, привело к тому, что Антон Чернушенко лично решал, какому судье рассматривать какое дело, в том числе и с политическим подтекстом.

30 июня 2015 г. Верховная Рада дала согласие на задержание и арест Антона Чернушенко.

2 июля 2015 г. был задержан сын судьи Дмитрий Чернушенко, которого следствие заподозрило в том, что он влиял на распределение дел в Апелляционном суде столицы.

Впрочем, привлечь Антона Чернушенко к ответственности так и не удалось. 7 июля 2015 г. ГПУ сообщила, что судья уехал из Киева,

---

[288] Сбежавший в Молдову судья Чаус временно отстранен от должности, – ВСП. Цензор.net. https://censor.net.ua/news/458046/sbejavshiyi_v_moldovu_sudya_chaus_vremenno_otstranen_ot_doljnosti_vsp

[289] Уволен бывший председатель апелляционного суда Киева. Суд.ua. https://sud.ua/ru/news/publication/119180-uvolen-byvshiy-predsedatel-apellyatsionnogo-suda-kieva

и объявила его в розыск. По данным следствия, Антон Чернушенко уехал в Россию.

Впоследствии беглый судья опубликовал ряд видеообращений, в которых рассказал о санкциях, которые судьи Апелляционного суда Киева выдавали на прослушивание тех или иных лиц, например, известных политиков, дипломатов и представителей различных иностранных миссий в Украине.

Уволить судью пытался Высший совет юстиции, но в силу разных причин это не произошло. В 2016 г. А. Чернушенко пытался даже уйти в отставку, но этого ему сделать не удалось.

Рассматривать дело Антона Чернушенко Высший совет правосудия начал 2 апреля 2018 года, после чего уволил его лишь 29 мая 2018 г. О привлечении А. Чернушенко к уголовной ответственности речь, похоже, уже не идёт.

Другой показатель, красочно описывающий результаты судебной реформы в Украине – её места в международных рейтингах. Так, по итогам рейтинга верховенства права, составленного международной организацией World Justice Project в 2017 г., Украина оказалась на 77 месте (из 113)[290]. В 2016 г. она занимала 78 позицию, а в дореформенном 2012 г. в аналогичном рейтинге наша страна занимала 79 позицию по показателю «Эффективность уголовной юстиции»[291], правда, тогда оценивали всего 97 стран.

Прогресс в 2 позиции в данном международном рейтинге крайне сложно назвать «выдающимся достижением реформы».

5. Попытки реформировать институт адвокатуры

6 сентября 2018 г. в Раду был внесён проект закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» № 9055, инициированный

---

[290] World Justice Project: Украина стала 77-ой в мировом рейтинге верховенства права. ДС. http://www.dsnews.ua/politics/world-justice-project-ukraina-stala-77-oy-v-mirovom-reytinge-verhovenstva-04022018133700

[291] Уровень верховенства права в Украине оценили на тройку. LB.ua. https://lb.ua/news/2012/11/28/180602_uroven_verhovenstva_prava_ukraine.html

президентом[292]. Данный законопроект вызвал бурную критическую реакцию в профессиональном сообществе.

8 октября 2018 г., в День юриста, в социальной сети Facebook начался массовый флешмоб адвокатов, которые выразили протест против президентского законопроекта[293]. По мнению представителей юридического сообщества, документ существенно ограничивает адвокатскую независимость и сужает права адвокатов. Юристы отмечают, что анализ положений законопроекта в разрезе адвокатской деятельности свидетельствует о наличии реальной угрозы потери адвокатами независимости, и, как результат, лишения граждан Украины на годы вперед их права на эффективную защиту.

«За нескрываемым желанием изменить профильный закон стоят призрачные идеи сделать адвокатуру слабой и зависимой, а адвокатов – управляемыми», – писали адвокаты с призывом поддержать инициативу против законопроекта[294].

Ведущие юристы страны приняли участие во флешмобе и выразили таким образом свое отношение к законопроекту, подчеркивая, что, если он будет принят, государству в лице органов правопорядка значительно проще будет избавиться от «строптивого» адвоката, чем выстраивать свою правовую позицию в подконтрольном государству суде. Адвокаты хотят привлечь внимание власти, депутатов, общественности и всего общества к рискам риски законопроекта № 9055. Некоторые из них обратили внимание, что подобные нормы недавно были приняты в самопровозглашенной «ДНР»[295].

Что касается сути президентского законопроекта, он содержит два блока: кардинальные изменения системы адвокатского самоуправления и новые права адвокатов. При этом, ни одну из этих задач законопроект не решает, что и вызвало публичный протест и адвокатского сообщества, и правозащитных организаций. Более того, ре-

---

[292] Проект Закону про адвокатуру та адвокатську діяльність. Верховна Рада України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64557

[293] Какие риски и угрозы несет президентский законопроект об адвокатуре. UN. https://ukranews.com/publication/2548-kakye-rysky-y-ugrozy-neset-prezydentskyy-zakonoproekt-ob-advokature

[294] Там же.

[295] Там же.

ализация законопроекта может привести к противоположному эффекту – параличу самоуправления и бесправию адвоката в процессе. Когда будет достигнут кумулятивный эффект этих двух тенденций, адвокатура как профессиональный институт перестанет существовать.

Наибольшее сопротивление у адвокатов вызывают заложенные в законопроекте правки в УПК о так называемом «злоупотреблении процессуальными правами». На усмотрение судьи, многие действия адвоката могут быть признаны нарушением с дальнейшими санкциями против защитника. Ходатайства, жалобы и отводы могут превратиться из тактики защиты в злоупотребление, если так решит судья. За неявку в заседание эту норму можно применить к адвокату, а к прокурору нельзя.

Законопроект содержит много преференций в пользу прокуратуры, начиная от доступа в адвокатскую профессию и заканчивая вручением адвокатам подозрений в упрощенном порядке. По действующему законодательству, если подозрение вручает следователь, то он нарушает права адвоката как специального субъекта. Часто это расценивается как форма давления на адвокатов.

Если новый законопроект будет принят, у прокуроров появятся расширенные возможности временно отстранять адвокатов, заменяя их госзащитниками из системы бесплатной правовой помощи по сути в любой невыгодной обвинению ситуации. Документ также предусматривает полную «перезагрузку» (ликвидацию) всех органов адвокатского самоуправления и избрания новых, что напрямую повлияет на защищенность и законный статус каждого адвоката.

Подводя итоги раздела, посвящённого изменениям в судебной системе Украины, внесённым законами «О внесении изменений в Конституцию Украины (о правосудии)» и «О судоустройстве и статусе судей», отметим следующие моменты:

• Высший совет юстиции был заменён Высшим советом правосудия, в котором президент имеет большинство лояльных ему членов;

• право назначать судей перешло от Верховной Рады президенту, что изначально подавалось как «снижение политического влияния

на процесс назначения судей», но на деле привело к сосредоточению этого влияния в одних руках.

• несмотря на то, что назначенные ранее судьи сохранили свои посты, механизм квалификационного оценивания, предусмотренный новыми законами, позволяет отсеивать наиболее нелояльных власти судей под предлогом несоответствия занимаемой должности, или непрохождения «собеседования» с членами ВККС;

• в целом, принятие двух вышеупомянутых законов было направлено скорее не на реформирование судебной системы, а на её подчинение президенту, в которое в итоге и вылилось.

• украинская система правосудия сохранила свой «обвинительный» уклон с мизерным количеством оправдательных приговоров. Вместе с тем, по наиболее резонансным делам добиться вынесения решений так и не удалось;

• мизерный процент обвинительных приговоров, обилие вопиющих резонансных дел и стабильно низкие места Украины в рейтингах правосудия говорят о провале реформы, а попытки сделать адвокатуру «ручной» ещё более усугубляют впечатление от итогов реформирования.

Нововведения, предусмотренные законом «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты».

Закон № 6232 «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты»[296] был подписан Президентом 23 ноября 2017 г.

---

[296] *Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. Верховна Рада України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415*

Его основными недостатками стали:

• антисоциальная направленность, лишающая доступа к правосудию большинство граждан;

• процедурные нарушения – законопроект содержит три новых кодекса, изменения в ряд других кодексов и законов, которые должны рассматриваться и приниматься как отдельные законопроекты.

Далее рассмотрим основные нововведения, внедрённые вышеупомянутым законом, и их последствия более подробно.

1. Верховный Суд стал и первой и кассационной инстанцией одновременно.

Новые процессуальные кодексы законопроекта № 6232 определяют Верховный Суд как суд кассационной инстанции, что прямо противоречит положениям п. 11 «Переходных положений» Конституции Украины, который четко разграничивает Верховный Суд и суды кассационной инстанции. Большая палата Верховного Суда теперь действует как суд апелляционной инстанции по делам, рассмотренным Верховным Судом как судом первой инстанции.

Перечень таких дел определяется в ст. 22 проекта Кодекса административного судопроизводства Украины[297], согласно которой Верховному Суду как суду первой инстанции подсудны дела по установлению Центральной избирательной комиссией результатов выборов или всеукраинского референдума, дела по иску о досрочном прекращении полномочий народного депутата, а также по обжалованию актов, действий или бездеятельности Верховной Рады, Президента Украины, Высшего совет правосудия, Высшей квалификационной комиссии судей, квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров.

Нетрудно заметить, что все перечисленные виды судебных разбирательств касаются выборов, политических процессов в стране и

[297] *Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15*

процесса назначения/увольнения судей. Это означает, что их передача в Верховный суд, на который, как мы уже писали выше, президент имеет огромное влияние, чревато полной политизацией данных судебных разбирательств и вынесением спорных (зависимых) решений по ним.

2. Кассация теперь не для всех.

Согласно ст. 328 Кодекса административного судопроизводства Украины, судебные решения по делам незначительной сложности не подлежат кассационному обжалованию, кроме случаев, определенных нерасшифрованными в тексте оценочными понятиями:

• кассационная жалоба касается вопроса права, имеет фундаментальное значение для формирования единой правоприменительной практики;

• лицо, подающее кассационную жалобу, лишено возможности опровергнуть обстоятельства, установленные судебным решением при рассмотрении другого дела;

• дело представляет значительный общественный интерес или имеет исключительное значение для участника дела, который подает кассационную жалобу.

Таким образом, могут возникать ситуации, когда аналогичные дела будут пересматриваться в кассационном порядке в зависимости от состава суда, а не наличия законных оснований для такого пересмотра.

Кассационному административному суду предоставляются полномочия признания кассационной жалобы необоснованной до её рассмотрения, на стадии её принятия. Кроме того, он может отказывать в открытии кассационного производства в случае очевидности правильного применения нормы права и отсутствия «разумных сомнений» по её применению или толкованию. Эти понятия не расшифрованы в тексте закона, что лишает заявителя, гарантированного ст. 6 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» права на справедливое судебное разбирательство.

3. Окончательное уничтожение банковской тайны.

Изменения в закон «О судоустройстве и статусе судей» предусматривают создание единой судебной информационно-телекоммуникационной системы, которая, в частности, будет обеспечивать автоматизированный арест средств.

4. Суд станет недоступен бедным.

Согласно ст. 136, в очередной раз возрастает судебный сбор, после выросшего в десятки раз с принятием закона о судебном сборе в 2016 г. Истец вместе с ответчиком должны предоставить в суд ориентировочный размер расходов на профессиональную юридическую помощь. Суд может обязать стороны внести авансом на депозитный счет суда предварительно определенную сумму таких расходов. В случае невнесения истцом указанных средств суд вправе оставить иск без рассмотрения или отменить из-за неуплаты авансом вызова свидетеля или экспертизы. Это ограничивает доступ к правосудию для 90% граждан.

С 1 января 2019 г. судебный сбор для физлиц составляет от 768,4 грн. до 9 605 грн. Для юридических лиц аналогичный показатель составляет от 1921 грн. до 672 350 грн. Таким образом, ставки судебных сборов достаточно велики для того, чтобы ограничить доступ к правосудию для большинства граждан.

Кроме того, обязательность досудебного урегулирования ограничивает доступ к правосудию. Ст. 169 закона предусматривает, что исковое заявление возвращается, в частности, когда к нему не приложены доказательства принятия мер досудебного урегулирования спора в случае, когда такие меры являются обязательными по закону.

5. Увеличенные сроки апелляции дают возможность уйти от ответственности (изменения к ст. 461 УПК).

Установление 30-дневного срока для подачи апелляционной жалобы. В течение этого времени решение суда первой инстанции не

вступает в силу. Если суд не применил меры обеспечения иска, то ответчик, проигравший дело, может, например, продавать или иным образом отчуждать имущество, по которому рассматривался спор, или совершить действия, которые сделают невозможным в будущем исполнение судебного решения, принятого в пользу истца. Нарушается ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно разумных сроков рассмотрения дела[298].

6. Электронный суд лишает доступа к правосудию всех, у кого нет интернета.

Согласно статьям 129 и 130, часть уведомлений о судебном процессе (например, если последней регистрацией был Донбасс, Крым или местонахождение неизвестно) будет передаваться через интернет, в то время как в прожиточный минимум не включены ни смартфоны, ни услуги интернета.

7. Суд перестал быть открытым для общества; нарушен принцип гласности судебного процесса (ст. 9, 204, 205).

Суд может запретить фотофиксацию, видеозапись или трансляцию открытого судебного заседания, если они мешают ходу судебного процесса. Фактически это неограниченное дискреционное право судьи сделать процесс закрытым для общества по надуманным мотивам, особенно по резонансным делам.

Суд может не пускать в зал судебных заседаний желающих присутствовать в открытом судебном заседании, если нет свободных мест.

Суд может не провозглашать публично судебные решения, принятые по результатам закрытых судебных заседаний, что нару-

---

[298] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколом № 11 в сопровождении текстов Протоколов №№ 1, 4) г. Рим, 4.XI.1950: г. https://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=276:1&lang=ru&Itemid=

шает статью 6 Европейской конвенции по правам человека[299], где указано, что судебные решения в любом случае провозглашаются публично.

Судья сможет тайно встречаться с каждой из сторон в отдельности, при этом предмет разговора не может быть зафиксирован даже участником процесса под страхом уголовного преследования. Это позволит судьям требовать неправомерную выгоду от той, или иной стороны, не боясь ответственности.

Отменяется презумпция вины ответчика в административном производстве. Если раньше орган власти обязан был доказывать правомерность своих решений, то после принятия 6232 суд получил возможность перевести обязанности доказывания нарушения прав на истца-гражданина. Это ограничивает права граждан в адмінпроцессе.

Легализуется рассмотрение дел в случае, когда по вине суда участник дела своевременно не получил уведомление. Так, в большом количестве административных дел, в частности по избирательным спорам, спорам об ограничении свободы мирных собраний, обжалования административных взысканий, участник дела считается надлежащим образом уведомленным о времени и месте рассмотрения дела с момента направления уведомления (ч. 2 ст. 268 КАС в редакции закона). И даже если такое направление произошло за минуту до начала судебного заседания, лицо будет считаться надлежащим образом уведомленным.

Эксперты с полномочиями судей. В соответствии со ст. 69, к участию в деле может привлекаться эксперт по вопросам права, в полномочия которого отнесено предоставление заключения по вопросам применения аналогии права или аналогии закона и содержания норм иностранного права (статья 115 проекта). Однако, согласно украинскому законодательству, только суд имеет такое право.

Карательная психиатрия. Ст. 343 предусматривает, что решение суда по делу о предоставлении лицу психиатрической помощи в принудительном порядке подлежит немедленному исполнению, а обжалование решения не приостанавливает его исполнения.

---

[299] *Там же.*

Разглашение личных данных. В реестре судебных решений будут указываться имена и фамилии участников дел.

Процедурные нарушения

В соответствии со статьей 4 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», изменения в данный закон могут вноситься исключительно законами о внесении изменений в Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей».

Текст законопроекта, вводя в действие новые редакции кодексов, не отменяет действия старых кодексов.

Огромное количество формулировок, нарушающих конституционное требование для органов власти действовать только на основании и в рамках закона: «суд может», «суд имеет право», «признаётся судом», «по инициативе суда», «суд содействует примирению сторон».

В завершение второго раздела нашего исследования, отметим, что закон «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты»:

• продолжает тенденцию на усиление контроля президента над судебной системой. Это обеспечивается посредством рассмотрения всех дел, имеющих отношение к выборам, политическим процессам, и, собственно, назначению судей, в Верховном суде Украины, на который президент имеет непосредственное и сильное влияние;

• нарушает ряд прав граждан, включая право на доступ к независимому судебному разбирательству вне зависимости от материального положения.

Заключение

Подводя итоги исследования, можно сделать несколько важных выводов.

Во-первых, до начала реформы в 2016 г. её авторы говорили о том, что она должна обеспечить прописанное в конституции функционирование судебной системы как одной из трёх независимых ветвей власти. Для этого предполагалось, среди прочего, нивелировать влияние политических факторов на назначение судей, лишив Верховную Раду данной функции. На деле это вылилось в полную противоположность. В результате принятия законов «О внесении изменений в Конституцию Украины (о правосудии)» и «О судоустройстве и статусе судей», а также трансформации судебной системы в соответствии с ними, право назначать судей перешло к президенту. Он также получил решающее влияние в Высшем совете правосудия и Верховном суде. Таким образом, политическое влияние на судебную систему было сосредоточено в одних руках, что ещё больше усугубило проблему политически мотивированных назначений и приговоров.

Во-вторых, под предлогом квалификационного оценивания проводится «очистка» судебной системы от нелояльных власти/недостаточно сговорчивых судей. Наличие в процедуре этого оценивания такого субъективного элемента как собеседование с членами Высшей квалификационной комиссии судей при решающем влиянии президента на эту комиссию позволяет забраковать любого «политически неблагонадёжного» или отказывающегося выносить решения, спущенные сверху, судью.

В-третьих, тот факт, что дела, связанные с работой Центризбиркома, результатами выборов, прекращением полномочий народных депутатов, назначением и увольнением судей теперь будет рассматривать подконтрольный президенту Верховный суд, делает вынесение независимых вердиктов по таким делам практически невозможным.

В-четвёртых, затраты на функционирование судебной системы растут, а не уменьшаются, вопреки задекларированным целям ре-

формы. Тем не менее, на что идут эти деньги – большой вопрос. Если зарплаты судей повысили до достойного уровня, то жалования административных работников судов по-прежнему остаются мизерными. Судебные издержки при этом переложили на плечи граждан и юрлиц-истцов. Таким образом получается, что львиная доля увеличившихся расходов на систему правосудия идёт на «реорганизации» и «квалификационные проверки», эффективность которых крайне сомнительна, ввиду большого количества незаполненных судейских вакансий и, как результат – затягивания в рассмотрении дел.

В-пятых, итоги реформирования судебной системы путём принятия и имплементации вышеупомянутых законов остаются сомнительными. С 2012 г. Украина поднялась в рейтинге верховенства права лишь на 2 позиции, что трудно назвать «успехом», адекватным затраченным на реформу средствам и усилиям. Кроме того, процент оправдательных приговоров не только не растёт, но даже уменьшился за последние годы, что говорит о «карательном» уклоне нашей судебной системы, который никак не соотносится с положением дел в странах с развитой демократией. Последней каплей в деле оценки судебной реформы стали резонансные уголовные дела, которые не закончились ничем, кроме бегства фигурантов.

В-шестых, закон «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты» сузил возможность доступа граждан к справедливому и независимому правосудию. Фактически, он ввёл имущественный ценз на обращение в суд, в очередной раз увеличив судебные сборы. Кроме того, изменения, внесённые данным законом в Кодекс административного судопроизводства Украины, позволяют отказывать гражданам в кассации на основании положений, которые могут трактоваться двусмысленно. Помимо этого, закон содержит ряд более мелких правовых несоответствий и нарушений прав граждан.

Послесловие

Исследование УИАМП о судебной реформе ранее не публиковалось на сайте института. Оно было проведено в декабре 2018 г. и является самым «свежим» из всех, представленных в этой книге. За время, прошедшее с момента его проведения, ситуация в сфере правосудия не изменилась.

Для подтверждения данного тезиса приведём один вопиющий факт: 26 февраля 2019 г. Конституционный суд признал неконституционной ст. 368-2 Уголовного кодекса, которая предусматривает наказание за незаконное обогащение[300]. Эта статья обязывала государственных служащих давать пояснения об источниках их доходов и доходов членов их семей. В случае, если чиновник не мог этого сделать, его должны были привлечь к уголовной ответственности. По мнению Конституционного суда, ст. 368-2 УК нарушает презумпцию невиновности. По мнению судей, доказывать незаконность доходов должна сторона обвинения.

После отмены вышеуказанной статьи Национальное антикоррупционное бюро и Специальная антикоррупционная прокуратура вынуждены будут закрыть все уголовные дела, возбуждённые по ней. Среди прочего, это означает, что общественность так и не дождётся приговора по делу министра инфраструктуры Владимира Омеляна и многих ему подобных. Фактически, данное решение Конституционного суда поставило крест сразу на двух реформах – судебной и антикоррупционной.

---

[300] *Конституционный суд отменил статью УК о незаконном обогащении. Лига Новости: https://news.liga.net/politics/news/konstitutsionnyy-sud-otmenil-statyu-uk-o-nezakonnom-obogaschenii*

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово 5

Реформа полиции 7

Реформа образования 29

Антикоррупционная реформа 67

Реформа системы здравоохранения 91

Реформа дерегуляции ведения предпринимательской деятельности 117

Реформа децентрализации 153

Судебная реформа 179

Научное издание

ЦЕНА РЕФОРМ

Цели, ход и результаты системных изменений в Украине (2014 – 2019 гг.)

Под редакцией
доктора политических наук, кандидата юридических наук,
профессора В.М. Якушика

Издатель «ФЛП Середняк Т. К.», 49000, Днепр, 18, а/я 1212
Свидетельство о внесении субъекта издательской деятельности в
Государственный реестр издателей, изготовителей и
распространителей издательской продукции
ДК № 4379 от 02.08.2012.
Идентификатор издателя в системе ISBN 7761

Подписано к печати 22.07.19. Формат 60x84 1/16. Бумага
офсетная. Тираж 100 экз. Заказ № 758.
Усл. печатн. листов 11,16. Учетно-изд. листов 9,25