УСИЛИЯ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ



РЕДАКТОРЫ
МАЙКЛ ЭМЕРСОН
ДЕНИС ЧЕНУШЭ
ТАМАРА КОВЗИРИДЗЕ
и ВЕРОНИКА МОВЧАН

Усилия по продвижению надлежащего управления в Восточной Европе

Усилия по продвижению надлежащего управления в Восточной Европе

Редактор

Майкл Эмерсон
Денис Ченушэ
Тамара Ковзиридзе
Вероника Мовчан

Участники

Стивен Блокманс
Денис Ченушэ
Майкл Эмерсон
Надежда Хриптиевски
Корнели Какачиа
Александр Калитенко
Войцех Конончук
Тамара Ковзиридзе
Андрей Макарычев
Михаил Минаков
Вероника Мовчан
Гия Нодия
Гергана Нучева
Вячеслав Панасюк
Екатерине Згуладзе
Елена Прохницки
Серена Романо
Катарина Волчук
Екатерине Згуладзе

Центр европейских политических исследований (CEPS),
Брюссель
Rowman & Littlefield International, Лондон

Опубликовано Rowman & Littlefield International, Ltd.
Unit A, Whitacre Mews, 26-34 Stannary Street, London SE11 4AB
www.rowmaninternational.com

Rowman & Littlefield International Ltd. is an affiliate of Rowman & Littlefield
4501 Forbes Boulevard, Suite 200, Lanham, Maryland 20706, USA
Дополнительные офисы в Боулдере, Нью-Йорке, Торонто (Канада) и Плимуте (Великобритания)
www.rowman.com

Copyright © 2018 Центра европейских политических исследований

Центр европейских политических исследований
Place du Congrès 1, B-1000 Brussels
Телефон: (32.2) 229.39.11
Электронная почта: info@ceps.eu
Веб-сайт: http://www.ceps.eu

Иллюстрации Константина Саннерберга (cost-art@skynet.be)
На обложке фотография ка: "Лаокоон и его сыновья", демонстрирующийся в Музеях Ватикана

Авторы подтвердили свои права, что делает возможным идентифицировать их как авторов данной работы в соответствии с Законом об авторских правах, промышленных образцах и патентах 1988 г.

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой-либо форме, в том числе с использованием электронных или механических средств, включая системы хранения и поиска информации, без письменного разрешения от издателя, за исключением рецензентов, которые могут цитировать фрагменты в рецензии.

Отдел каталогов данных о публикациях Британской библиотеки
Выписка из каталога для данной книги может быть получена в Британской библиотеке

ISBN: 978-1-78660-790-4 Книга в мягкой обложке
978-1-78660-789-8 Книга в твердом переплете
978-1-78660-791-1 Электронный вариант книги

В данной публикации соблюдены минимальные требования, предъявляемые к качеству бумаги Американским национальным институтом стандартов для информатики — Требования к прочности бумаги для библиотечных печатных материалов, ANSI/NISO Z39.48-1992.

Напечатано в Соединенных Штатах Америки

Содержание

Предисловие x

Суть борьбы
Майкл Эмерсон 1

1. За становление демократическими государствами европейского типа
Гия Нодия с Денисом Ченушэ и Михаилом Минаковым 11

Введение 11
На каком этапе находятся эти три страны? 15
Как развилась демократия: Параллельные траектории 16
Этнические, региональные и культурные конфликты и разногласия 21
Общие конституционные системы 27
Эффективность управления и законность 32
Политические партии и партийные системы 38
Революционные и основанные на системе правил формы политической конкуренции 46
СМИ, гражданское общество, средства массовой информации, народные движения, социальные силы, религиозные группы 51
Внешняя политика и влияния 57
Заключение 61
Библиография 64

2. Олигархи как основное препятствие в проведении реформы
Войцех Конончук, Денис Ченушэ & Корнели Какачия 68

Предисловие 68
Кто такие олигархи? 70
Портфели олигархов 74
Недостатки олигархии 83
Как реагировать на вызовы, создаваемые олигархами? 99

Выводы 103
Библиография 103

3. Профессиональная этика и судебная реформа проходят испытательный срок
Стивен Блокманс, Надежда Хриптиевчи, Вячеслав Панасюк & Екатерина Згуладзе 107

Вступление 107
Конституционная и институциональная реформа 112
Конституционная и институциональная реформа в Украине 118
Конституционная и институциональная реформа в Молдове 127
Борьба с коррупцией в секторе правосудия 133
Осуществление DCFTA в судебном порядке 148
Выводы 155
Библиография 161

4. Антикоррупционная политика
Майкл Эмерсон, Надежда Хриптиевчи, Олександр Калитенко, Тамара Ковзиридзе, Вероника Мовчан & Елена Прохницки 163

Введение 163
Стратегические и всеобъемлющие аспекты 167
Институциональные вопросы 174
Конкретные правовые механизмы 186
Более широкие вопросы политики 200
Выводы 211
Библиография 215

5. Может ли помочь уменьшить коррупцию в руководящих кругах увеличение гендерного равенства?
Серена Романо 217

Введение 217
Определение «коррупции» 218
Определение “женщины во власти” 220

Связь между женщинами и коррупцией 222
Предлагаемые области для дальнейшего исследования и методология 235
Библиография 244

6. Неполна гегемония, гибридные соседи: Игры идентичности и средства осуществления политики
Андрей Макарычев 248

Введение 248
Гибридность в общем регионе 253
Гибридные гегемонии: ЕС и Россия 260
Альтернативы и сценарии 278
Библиография 289

7. Политическое и экономическое управление на Балканах в сравнении с Восточной Европой
Майкл Эмерсон & Джергана Нучева (Michael Emerson & Gergana Noutcheva) 296

Введение 296
Политическое управление 298
Экономическое развитие и управление 311
Всесторонние сравнения и стратегические последствия 324
Библиография 330
Приложение А. Методологии 333

8. Демистификация Соглашений об Ассоциации
Катарина Волчук 338

Постепенное изменение: От Европейской политики добрососедства к DCFTA 340
Почему AA-DCFTA? 343
Понимание соглашений 346
Проблемы в отношении реализации 355
Библиография 360

Об авторах статей 363

Список таблиц и иллюстраций

Таблица 1.1 Оценка в баллах согласно доклада «Свобода в мире», 1996-2016 15
Таблица 1.2 Работа государственных учреждений и доминирующей церкви (“хорошо или очень хорошо”) 35
Таблица 1.3 Уровни коррупции 36
Таблица 1.4 Поддержка различных вариантов внешней политики (%) 59
Таблица 2.1 Анатомия олигархических групп в Украине, Молдове и Грузии 83
Таблица 3.1 Увеличение бюджетов судов / млн. GEL. (2003-15) 134
Таблица 4.1 Обзор предприятий Всемирного банка 166
Таблица 4.2 Антикоррупционные стратегии и институты 171
Таблица 4.3 Правовые положения, относящиеся к антикоррупционной политике 187
Таблица 4.4 Более широкие проблемы, связанные с коррупцией 201
Таблица 4.5 Обобщенные оценки антикоррупционной политики 214
Таблица 7.1 Бальные оценки в области демократии в регионах партнерства с ЕС 300
Таблица 7.2 Рейтинги коррупции по 180 странам мира, 2017 302
Таблица 7.3 Обследование предприятий Всемирным банком – рейтинги коррупции 303
Таблица 7.4 Рейтинги верховенства права 304
Таблица 7.5 ВВП на душу населения, паритет покупательной способности 1990 и 2016 ($) 313
Таблица 7.6 Индекс развития человеческого потенциала (HDI), 2015 314
Таблица 7.7 Переходные показатели ЕБРР, 2017 317
Таблица 7.8 Рейтинг по упрощению процедур для ведения бизнеса, 2017 318
Таблица 7.9 Кредитные рейтинги балканских государств и государств DCFTA 320
Таблица 7.10 Инструменты экономической политики ЕС, используемой на Балканах, в Турции и государствах DCFTA 323

Таблица A7.1 Итоговые рейтинги политического и экономического управления 334
Таблица A7.2 Сравнительные рейтинги политического и экономического управления Балканских государств и государств DCFTA 335

Рисунок 7.1 Политическое управление на Западных Балканах и в странах Европейского добрососедства 308
Рисунок 7.2 Имидж ЕС на Балканах и в странах Восточного добрососедства, 2017 309
Рисунок 7.3 Доверие к ЕС и ЕАЭС в странах Восточного партнерства, 2017 310
Рисунок 7.4 Политические и экономические рейтинги управления 326

Предисловие

Этот том является частью более широкого проекта по Соглашениям об ассоциации с Европейским Союзом (АА) и Углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA) с Грузией, Молдовой и Украиной. Эти соглашения служат краеугольным камнем амбициозной стратегии ЕС помощи этим трем государствам в том, чтобы они закрепили то, что они сами называют своим "европейским выбором". В этих глубоких по объему и содержанию документах уделяется равноценное внимание как политическим, так и экономическим аспектам. Этот широкий спектр вопросов систематизировано анализируется в трех Руководствах, которые выходят сегодня во втором издании.[1]

В данном томе более углубленно рассматриваются ключевые политические аспекты на основе сравнительного подхода, при этом все три кейса рассматриваются одновременно. Задача состояла в том, чтобы рассмотреть критические определяющие факторы и препятствия на пути «надлежащего управления», включая конституциональные аспекты и опасные для процесса моменты, такие как олигархи, распространяющаяся коррупция и уникальное геополитическое положение, в котором находятся эти три государства, расположенные между ЕС и Россией.

Что касается трех «Руководств», этот был разработан группами исследователей из четырех независимых научно-

[1] Эмерсон, М. и В. Мовчан (редакторы), *Углубление отношений между ЕС и Украиной - Что, почему и как?,* Брюссель и Лондон: CEPS и RLI, 2-ое издание, 2018.

Эмерсон, М. и Т. Ковзиридзе (редакторы), *Углубление отношений между ЕС и Грузией - Что, почему и как?,* Брюссель и Лондон: CEPS и RLI, 2-ое издание, 2018.

Эмерсон, М. и Д. Ченушэ (редакторы), *Углубление отношений между ЕС и Молдовой- Что, почему и как?,* Брюссель и Лондон: CEPS и RLI, 2-ое издание, 2018.

исследовательских центров, CEPS в Брюсселе, Reformatics в Тбилиси, Expert-Grup в Кишиневе и Института экономических исследований и политических консультаций в Киеве.

Хотя большая часть содержания Руководства написана, несомненно, довольно сухо, мы надеемся, что читатель оценит более легкий стиль в творческом вступлении к каждой главе Константина Саннерберга.

Также выражаем благодарность группе редакторов из CEPS – Энн Харрингтон, Джеки Вест, Элс Ван ден Брок, Маргарита Минкова и Хью Бартон-Смит – за их кропотливую работу.

Наконец, авторы крайне признательны шведскому Международному агентству международного развития (Sida) за поддержку и финансирование проекта и в особенности Мирже Петерсон и Марие Люнгман, работавшим с начала, и впоследствии присоединившейся Санне Лейно.

Все сделанные выводы, конечно, принадлежат только авторам.

Майкл Эмерсон, Денис Ченушэ, Тамара Ковзиридзе и Вероника Мовчан

Суть борьбы

Майкл Эмерсон



Эта книга о политической борьбе, происходящей в трех странах Восточного партнерства ЕС – Грузии, Молдове и Украине – которые сделали, как они называют, свой «европейский выбор». Борьба за их политическое и экономическое преобразование от того, чтобы быть постсоветскими государствами к тому, чтобы быть частью «нормальной Европы». В политическом отношении, борьба является самой фундаментальной - стать демократическими государствами европейского стиля. Столкновение с этой проблемой является тем более амбициозным в то время, когда большая часть остальной части мира видит или говорит о том, что назвали «демократической рецессией», даже если реальность этой рецессии оспаривается.[1]

Все три страны хотели бы иметь стимул в виде получения возможности стать полноправными членами Европейского

[1] См. С. Левицки и Л. Вэй «Миф о демократической рецессии», *Журнал Демократия* [S. Levitsky and L. Way, "The Myth of Democratic Recession", *Journal of Democracy*], том 26, № 1, январь 2015.

союза (ЕС). Официально обозначенной «перспективы членства» как формулировки и статуса нет, поскольку они не согласованы государствами-членами ЕС, но, при этом, это не исключается в некоторой будущей перспективе. В Договоре об учреждении ЕС говорится, что любая европейская демократия имеет право обратиться за получением членства. Однако, в настоящее время, ЕС не желает порождать преждевременные ожидания, когда рассматриваемые государства в значительной степени не удовлетворяют политическим и экономическим условиям для получения полноправного членства, а сам ЕС находится в состоянии значительного смятения. ЕС пребывает в стадии неуверенности по поводу того, как укрепить собственную защиту от значительных масс иммигрантов из соседних арабских и африканских стран, как усилить управление еврозоной, как реагировать на появление нелиберальных демократических государств в некоторых частях Центральной Европы и как справиться с выходом Великобритании из Евросоюза. Есть также длинная очередь стран Балканского полуострова, чьи процессы, предваряющие вступление, продвигаются очень медленно.

Несмотря на эту двусмысленность со стороны ЕС, борьба за продвижение надлежащего управления в Грузии, Молдове и Украине ведется на политической сцене день за днем и год за годом. Для более четкой картины можно провести сравнение с Россией и другими государствами Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС), где едва ли ведется какая-либо реальная борьба, возможно, за исключением Армении. В них преобладает авторитаризм, а оппозиционные движения либо подавляются, либо влачат жалкое существование, что является пародией на демократию.

В четырех основных главах этой книги рассматривается политическая ситуация в этих трех борющихся полудемократических государствах с подробным освещением основных факторов, препятствующих укреплению демократической практики, либо способствующие ей, особенно судебной системы, олигархов и антикоррупционной политики.

«Демократия и дефицит демократии» - сокращенное название первой главы Гия Нодия *и др*. Оба слова крайне

важны. Определенно, политические системы трех государств относительно демократичны, по сравнению с системами ЕАЭС; но их системы также имеют серьезные недостатки по любому из относительно широких нормативных определений демократии «европейского типа». Формальные конституциональные механизмы во всех трех странах обеспечили состязательные политические процессы. Созданы основные институты политической демократии, выборы являются открытыми и действительно очень состязательными.

Однако не все изменения в системе управления были достигнуты путем обычных выборов. Различие состоит в изменениях системы управления, обеспеченных путем голосования, и изменениями, достигнутыми борьбой на баррикадах. «Цветные революции» Грузии в 2003 и Украины в 2004 и 2014 годах вывели на баррикады людей, гневно протестовавших против неспособности государственной политики обеспечить то, что электорат обоснованно ожидал от добросовестного или, по крайней мере, более добросовестного управления.

Различие также связано с существованием двух конкурирующих элит, которые все еще существуют во всех трех странах: бывшей коммунистической *номенклатурой* и новыми элитами, продвигающими сочетание продемократических и националистических повесток дня. Принципиально важно то, что все три страны были неспособны начать формировать свои посткоммунистические эры со всесторонних реформ демократического и свободного рынка. *Номенклатура* научилась говорить о «демократии», но оказалась структурно невосприимчивой к полноценным процессам реформ. Политическим системам пришлось столкнуться с «болезненным выбором между эффективностью и плюрализмом, что характерно для стран со слабыми демократическими традициями». Нодия отмечает, что Грузия была единственной из трех стран, где руководитель (при президенте Саакашвили в 2003-13 годах) добился концентрации власти, которая, хотя и отступила от принципа демократии, все же обеспечила проведение наиболее успешных реформ государственной политики (особенно в ограничении коррупции, к чему мы вернемся далее по тексту).

Обязательным элементом прочных демократических систем является независимость судебной власти, обеспечивающая как верховенство права с его операционными механизмами, так и ключевой компонент необходимых сдержек и противовесов между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Предпринимаются усилия по проведению реформы, однако, во всех трех странах продолжают оставаться проблемы, как это описано в главе Стивена Блокманса «Испытание для организационного единства: реформа судебной системы: в Грузии, Украине и Молдове'.

Реформа в секторе правосудия Грузии была осуществлена в несколько этапов на протяжении более десятилетия. Задачи становились все более и более сложными. Технически, Грузия сделала больше, чем какая-либо другая страна в регионе. В то же время, местные и международные надзорные органы указали на случаи избирательного правосудия и попытки его применения, ведущие к тому, что правовой/институциональный прогресс тормозится из-за отсутствия политической воли (или из-за ее излишка, используемого в неправильном направлении). При наличии многих примеров надлежащей практики, решающим испытанием является гарантия того, что судебная власть не будет использоваться в целях неуместного политического вмешательства, ставящего под угрозу наработки структуры власти в Грузии, что является поводом для беспокойства.

Продвижение в этом плане Молдовы в последние годы было обратным и ее Стратегия реформирования сектора правосудия на протяжении 2011 - 2016 годов не имела успеха: были предприняты изменения, главным образом, на процедурном и технических уровнях, но они не сопровождались повышением независимости и добросовестности судей. Молдова сталкивается с беспрецедентными нападками на независимость судебной системы и феноменом растущей избирательности правовой системы.

В Украине, несмотря на революцию, названную Евромайданом в 2013 г., все еще проявляется постсоветское наследие слабой власти закона и высокий уровень

жульничества. Судебная власть, в частности, традиционно воспринимается как один из самых коррумпированных институтов в стране. В июне 2016 г. власти запустили процесс рассчитанной на многие годы реформы сектора правосудия с внесением поправок в Конституцию и принятием нового законодательства. Несмотря на эти попытки проведения реформы, правоохранительные органы остаются предвзятыми в пользу групп высокопоставленных должностных лиц и богатых бизнесменов, по всей вероятности, пользующихся низким уровнем индивидуальной ответственности и высоким уровнем незаконных привилегий. Изменения в секторе правосудия планируется проводить постепенно в течение последующих нескольких лет, поэтому суд присяжных не будет существовать до 2020 г.

Одним из основных препятствий в обеспечении демократического управления во всех трех странах является роль олигархов или очень богатых людей, которые имеют возможность в значительной степени влиять на политический процесс, если не полностью его захватывать. Войцех Конончук и др. рассматривают феномен олигархата как основное препятствие реформе. В этой главе с некоторой степенью подробности рассматриваются экономические активы нескольких олигархов в Украине, единственного олигарха-лидера Молдовы Влада Плахотнюка, и единственного очень богатого человека в Грузии, Бидзины Иваншвили, контролирующего правящую партию. Ни Плахотнюк, ни Иваншвили в настоящее время не занимают какую-либо выборную должность. Президент Украины - богатый человек, но его нельзя классифицировать как пятизвездочного олигарха. Г-н Иванишвили был какое-то время премьер-министром Грузии, но впоследствии предпочел действовать без ограничений, налагаемых государственной должностью.

Олигархат характеризуется несколькими недостатками: ограничение политического плюрализма, монополизация экономики, блокирование реформ, захват государственных институтов, поддержка коррупции, и так далее. Чтобы эти недостатки не казались слишком общими, мы можем привести два недавних примера, когда олигархи практически подвели экономики к точке финансового банкротства. В Молдове

политическое руководство не отдало под суд лиц, ответственных за огромное банковское мошенничество в 2016 г. В Украине в ведущем частном банке, принадлежавшем очень крупному олигарху также произошло огромное банковское мошенничество в 2017 г. В обоих случаях государственный бюджет должен был затратить значительные, с точки зрения макроэкономики, суммы на операции по спасению/приватизации банковской системы.

Как эти страны могут справиться со зловещими вызовами, связанными с олигархатом? Не существует какого-либо единственного чудодейственного средства, а скорее существует ряд условий, которые обеспечили бы все необходимые фундаментальные возможности для надлежащего управления: становление зрелых демократических систем, правила финансирования политических партий, эффективные антикоррупционные политики, серьезные конкурентные политики и независимость судебной власти и СМИ. Важна также и повестка дня в связи с реформой в соответствии с Соглашениями об Ассоциации с ЕС, предполагающими ряд мер в обширной сфере экономического регулирования (необходимость создания независимых регуляторов в области энергетики и в основных секторах предоставления услуг, и т.д.).

Характерной для сферы управление почти во всех посткоммунистических государствах Европы является проблема коррупции, как «мелкой коррупции», включающая, например, услуги по техосмотру, так и «крупной коррупции» на уровне политического руководства и олигархов. Антикоррупционная политика в последние годы стала хорошо структурированной сферой благодаря работе нескольких международных организаций и НПО. Это дает основание для проведения сравнений. Среди этих трех стран выделяется Грузия в том плане, что она довольно существенно трансформировалась в де-коррумпированное государство, тогда как ни Молдова, ни Украина до сих пор не сумели этого сделать. Почему? Глава, подготовленная Майклом Эмерсоном *и др.*, освещает вопросы борьбы с коррупцией, включая стратегический уровень политического руководства и роль системы судебных органов (как подчеркивалось выше) и

уровень законодательства конкретного характера по таким вопросам как криминализация коррупции, меры ответственности и неприкосновенность, декларация активов, защита осведомителей, и т.д.

В целом, все три страны продвигались во многом параллельно по законодательной повестке дня. В чем они различаются, однако, так это в решающем вопросе политической воли по реализации законодательной повестки дня искренне и решительно. Как упоминалось выше, Грузия отличилась в плане реализации важной программы, сочетающей либерализацию экономического регулирования и ликвидацию коррупции во время президентства Саакашвили. К сожалению, мы должны отметить, что это было достигнуто с использованием жестокости, без какой-либо щепетильности в отношении вопросов демократии. С другой стороны, примечательным является то, что этот эпизод, кажется, возымел действие, и при последующих администрациях не наблюдалось значительного повторения коррумпированных практик. Похоже на то, что грузинское общество восприняло декоррумпированную культуру. В то же время, в Молдове и Украине, при всех значительных успехах в области законодательной повестки дня, не появилось политическое руководство, которое, пожелало и сумело бы предложить последовательную, мощную поддержку по ее реализации.

В главе Серены Романо сформулирован интригующий вопрос, который состоит в том, могли ли бы эти проблемы коррупции снизиться, если бы больше женщин занимало в этих странах высокие посты. Некоторые ученые утверждают, что женщины в большей степени заслуживают доверия и патриотически настроены, чем мужчины, и, таким образом, они с большей вероятностью могли бы побороть коррупцию. В отличие от них, мужчины рассматриваются как более индивидуалистичные. Определенные доказательства этому можно найти при сопоставлении большего количества женщин в парламентах и более низких уровней коррупции. Более точный тезис, подтвержденный некоторыми исследованиями, говорит о том, что, когда уровень представленности женщин повышается с очень низкого, уровень коррупции понижается, но, когда уровень становится,

приблизительно, одинаковым, картина полностью меняется. Молдова, как страна и с высоким уровнем представленности на официальных должностях и высоким уровнем коррупции приводится в качестве иллюстрации этого тезиса. Автор признает, что эти заключения оспариваются другими учеными, и что необходимы дальнейшие исследования. Более широкое согласие касается того, что там, где наблюдается значительный гендерный дисбаланс по общему количеству женщин, их влияние становится крайне низким, тогда как уровень представленности в, приблизительно, 40% или выше, является пороговым для эффективного представления связанных с гендерным аспектом проблем.

В то время как Грузия, Молдова и Украина заявили о своем «европейском выборе», подписав Соглашения об Ассоциации с ЕС, некоторые из их соседей – особенно Беларусь и Армения – сделали противоположный выбор присоединившись к возглавляемому Россией Евразийскому экономическому союзу. В этом отношении возникает вопрос, насколько этот ход событий означает категорическое разделение восточноевропейского пространства на два клуба радикально различных политических и социальных культур. Эта проблема исследуется Андреем Макарычевым, она сформулирована в названии его главы «Неполные гегемонии, гибридные соседи …" что уже указывает на более детальное ее рассмотрение. Диссоциированная идентичность этих государств, ориентирующихся и на восток, и на запад, остается и даже углубляется.

Излагаются в некоторых деталях соответствующие стратегии партнерства ЕС и России. «Европеизация» является ключевым словом в стратегии ЕС, подчеркивающим ценности и правила и отказ от использования принудительных инструментов. Однако, одним из неприятных уроков для ЕС стало наблюдение, что, в то время как лидеры некоторых государств, имеющих Соглашения об Ассоциации стали искусно рассуждать о европейской демократии, не предпринимая никаких значительных шагов для снижения коррупции своих режимов. Набор инструментария России для «ближнего зарубежья» основан как на идеях, так и на военной силе. Идеи заключаются в евразийской интеграции и «русском

мире», который включает этнические, религиозные и лингвистические аспекты, отсутствующие в европейском подходе. Готовность России использовать военную силу была в достаточной степени продемонстрирована в Грузии и Украине; автор отмечает, что эта «неприкрыто милитаристская имперская *Realpolitik*, принесла в результате определенные дивиденды, но также и неприятие, и отчуждение. Такова краткая информация, касающаяся исследования автором нескольких сценариев, которые могли бы привести к созданию остающегося гипотетическим общеевропейского пространства с возможным ослаблением реального напряжения между двумя региональными гегемониями – ЕС и Россией –. Это заслуживает непредубежденного рассмотрения и обсуждения, так как статус-кво весьма неудовлетворителен, хотя и не существует какого-либо легкого выбора.

В отличие от этих идей «гибридного» статуса и идентичности, глава Майкла Эмерсона и Герганы Нучевой посвящена сравнительному анализу качества управления всех государств Европейского партнерства, которые хотят стать полноправными членами ЕС, т.е. балканским государствам, не входящим в Европейский Союз, и трем восточноевропейским государствам, имеющим Соглашения об Ассоциации с ЕС. Сам ЕС проводит различие между этими двумя группами стран - странами Балканского полуострова, которым предоставлена «перспектива членства», и Грузией, Молдовой и Украиной, не имеющим такой перспективы. Таким образом, в этой главе рассматривается характеристики обеих групп стран с точки зрения их политического и экономического управления. Многочисленные источники, как официальные, так и неправительственные, сходятся в одном, а именно в том, что эти две группы сопоставимы. Обе группы видят значительный потенциал в работе с лидерами и отстающими, и это обогащает, а не снижает смысловую нагрузку. Лидеры в обеих группах (Сербия, Черногория и Грузия) сопоставимы, хотя по результатам Грузия выглядит несколько лучше балканских лидеров. Что касается отстающих участников - Молдовы и Украины - они ближе к Албании и Боснии, хотя и несколько опережают их. Эти результаты показывают, что различение ЕС в плане перспектив членства этих двух групп лишено

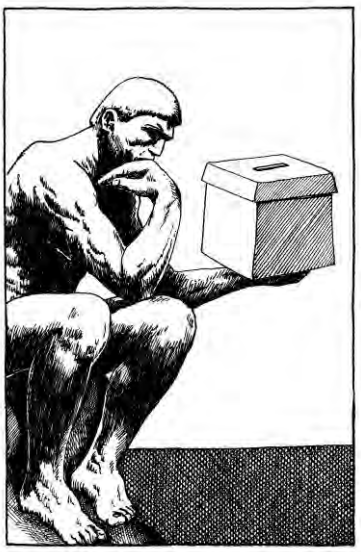
объективных оснований. Тем не менее, перспектива дальнейшего расширения ЕС, сама по себе, является достаточно отдаленной. В целом, вывод состоит в том, что набор политик ЕС по партнерству требует переосмысления, для чего предлагаются три варианта.

Наконец, в главе, подготовленной Катариной Волчук рассматриваются три Руководства по Соглашениям об Ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной.[2] В ней предлагается обзор основных характеристик этих трех Соглашений об Ассоциации, которые содержат беспрецедентную возможность передачи регламентирующего законодательства ЕС государствам не-членам ЕС в дополнение к важным положениям, помогающим в поиске рынков. Предполагается, что регламентирующие стандарты ЕС, действующие на территориях соседних государств, являются современными, эффективными, широко распространенными и юридически действенными. Хотя это может показаться гиперболой для тех, кто привык к собственным жестоким внутренним дебатам в ЕС, сам факт, что следование стандартам надлежащего управления в этих трех странах вызывает такое сопротивление, требует внимания к отдельным существенно важным моментам. Внутренняя политика в этих трех странах подвергается риску продолжающейся нестабильности, особенно в Молдове и Украине, учитывая структурные проблемы, обсуждавшиеся выше (несовершенность демократических государств, олигархат, коррупция, и т.д.). В этой ситуации, расширение процесса сближения с подвергающимся испытаниям нормами ЕС приведет к структурной стабилизации процессов реформы и сделает их, хотя бы отчасти, работающими в режиме автопилота на много лет вперед. Без этого перспективы политической и экономической реформы будут намного слабее, как мы видим на примере стран Евразийского Экономического Союза.

[2] См. ссылки к Главе 8.

1. За становление демократическими государствами европейского типа

Гия Нодия с Денисом Ченушэ и Михаилом Минаковым



Введение

Грузия, Молдова и Украина - три государства-участника Европейского партнерства, которые приняли решение заключить Соглашения об Ассоциации с Европейским Союзом, зачастую рискуя своими отношениями с их самым влиятельным соседом - Россией. Они также находятся на достаточно одинаковых уровнях своего демократического развития. В постсоветском пространстве они выделяются своим относительно высоким уровнем демократических свобод и политического плюрализма; при этом ни одно из этих государств нельзя считать консолидированной демократией, и большинство аналитиков описывает их как неопределившиеся или гибридные политические режимы, в которых сочетаются характеристики автократии и демократии.

В этой главе предлагается сравнительный анализ политических систем этих трех стран с попыткой интерпретировать как корни их относительного успеха, так и природу недостатков, которые препятствуют консолидации их демократических институтов. Эти недостатки включают проблемы, проистекающие из этнических, региональных и культурных конфликтов; сильных и слабых сторон их конституционных систем в целом; связи между демократическим развитием и возможностью правительства предоставлять общественные блага; захвата государства (включая контроль над самыми влиятельными средствами массовой информации) влиятельными олигархами и повсеместной коррупцией; экономической отсталости политических партий и партийных систем; недостаточного доверия к институтам электоральной демократии и проистекающей из этого склонности к использованию внеконституционных средств политической борьбы. Организации гражданского общества также потерпели неудачу в общении с более широкой общественностью, в то время как антилиберальные проповеди в традиционно доминирующих церквях, и антизападные СМИ и группы гражданского общества зачастую поддерживаются Россией.

Несмотря на эти структурные проблемы, приверженность европейским ценностям и нормам, продемонстрированным обществами в этих трех странах, дает надежду, что, в конечном счете, они смогут объединить свои демократические институты. Утверждается, что более близкие связи с ЕС важны для разъяснения их относительно высокого уровня демократического развития. Поэтому последовательная и расширенная работа Европейского Союза в этом регионе крайне важна для их дальнейшего успеха в этой области.

Грузия, Молдова и Украина не находятся в едином географическом регионе, но с 2014 г. они приобрели определенную общность судьбы. Все три страны подписали Соглашения об Ассоциации (АА) с Европейским Союзом, которые вступили в силу в июле 2016 для Грузии и Молдовы и в сентябре 2017 для Украины. Этот выбор оказался намного более трудным, если не судьбоносным, чем это первоначально

представляли себе большинство европейцев и многие граждане этих стран. Украина заплатила самую большую цену за выбор, который она сделала: она столкнулась с силовым свержением правительства, фактической потерей территории и продолжающимися военными действиями в регионе Донбасса, развязанными Россией. Для Молдовы и Грузии, однако, их выбор этой, пока еще скромной, формы интеграции с Европой приводит к большим проблемам в их отношениях с Россией и активному сопротивлению политике европеизации изнутри. Выбор в пользу Европы выделяет эти три страны из числа их партнеров по восточноевропейскому сотрудничеству с ЕС, а также постсоветского пространства в целом. Примечательно, что этот выбор был сделан тогда, когда наблюдался поток евроскептицизма внутри ЕС и открыто агрессивных выпадов России с целью подорвать его извне, выявивших уязвимость Европы. Именно поэтому, возможно, оправдано, что, говоря о Грузии, Молдове и Украине, мы называем их «Регионом АА» на Востоке Европы: этот термин используется в остальной части документа.

Общества в регионе АА считают, что АА не должно быть конечным пунктом назначения в их отношениях с ЕС. Эти страны настаивают на своей европейской идентификации и полагают, что в конечном счете она должна быть признана, а им предложена возможность членства. Внутри ЕС не существует согласия по этой проблеме, хотя голоса в пользу европейского членства Грузии, Молдовы и Украины увеличиваются. [1]

При этом также подразумевается, что и ассоциация с ЕС и надежда на возможное членство неразрывно связаны с реализацией европейских ценностей, норм, институтов и практик. Ценности либеральной демократии имеют первостепенную важность. Как можно оценить в этом отношении эти три страны АА? Это зависит, от стандарта, который мы выбираем. Если мы сравним их с другими постсоветскими странами (исключая страны Балтии), они -

[1] Европейский парламент, Рекомендация от 15 ноября 2017 Совету, Комиссии и ЕСВД по Восточному партнерству, в преддверии Саммита в ноябре 2017 (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-440+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN).

безусловно самые демократические. Но это не делает их консолидированными демократическими государствами, и они все еще далеки от удовлетворения требований, выполнения которых ЕС ожидает от своих будущих членов. Их политические институты слабы, нестабильны, уязвимы в отношении захвата олигархами[2] или деспотичными лидерами, и пользуются низким доверием среди населения. При этом, в них есть оживленная политическая конкуренция, периодически происходит смена власти (иногда конституционным, иногда революционным способом), в них есть относительно яркие независимые СМИ и гражданское общество, а также люди, которые в основном поддерживают демократические ценности. Тем не менее, политические системы находятся в опасности из-за внутреннего риска и открытости внешним влияния. Однако, можно с уверенностью сделать два предположения: у них есть реальные шансы на успех и успешное сотрудничество с Европейским Союзом, может быть для них ключевым фактором этого успеха.

В этой работе обобщаются траектории движения трех стран в их развитии демократических институтов европейского образца и обрисовываются, в общих чертах, стоящие перед ними проблемы. Авторы не претендуют на исчерпывающий отчет об успехах и неуспехах, но сосредотачиваются на нескольких ключевых параметрах, имевших наибольшее значение в их политическом развитии до настоящего времени, и вскрывают самые болезненные аспекты процесса их развития. В ней не рассматриваются некоторые важные области, такие как верховенство права и системы правосудия.[3] Она направлена на то, чтобы обрисовать общую картину и послужить отправной точкой для дискуссии.

---

[2], Войцех Конончук, Денис Ченушэ и Корнели Какачия, «Олигархи в Украине, Молдове и Грузии как ключевые препятствия реформам», июнь 2017 (http://3dcftas.eu/publications/other/oligarchs-ukraine-moldova-and-georgia-key-obstacles-reforms).

[3] CEPS проводит сравнительное исследование по этому аспекту.

На каком этапе находятся эти три страны?

Несмотря на огромные различия между политическими ситуациями внутри этих трех стран АА и траекториями их развития, у них также есть общие характеристики. Это подтверждается наиболее широко используемыми сравнительными международными оценками уровней демократии в разных странах. В своем докладе «Свобода в Мире», Freedom House, как правило, оценивает эти страны между 3 и 4 баллами (1 означает наиболее «свободную» или демократическую страну, а 7 - самую «несвободную» или деспотичную.) Это значит, что они считаются только «отчасти свободными», но также и близкими к тому, чтобы стать «свободным» – оценка в 2,5 балла вполне допускает это.[4] На самом деле, их оценки улучшились незначительно за прошедшие три года – период, когда ассоциация с Европой была в первых строках их политических повесток дня (это не предполагает, что такой относительный прогресс будет продолжаться в последующие годы).

Таблица1.1 Оценка в баллах согласно доклада «Свобода в мире», 1996-2016

	Грузия	**Молдова**	**Украина**
Среднее, 1996-2016	3,52	3,26	3,26
Среднее 2014-2016	3	3	3

По классификации *Индекса демократии* Аналитического отдела журнала Экономист [Economist Intelligence Unit], который пользуется несколько отличной методологией и терминологией, эти же страны оцениваются несколько выше или ниже 6 баллов[5] – относясь к разделительной линии между «гибридными режимами» и «демократическими государствами, имеющими недостатки». Однако, по этой

[4] Единственное исключение - Украина. Между 2004-09 годами ее оценка была 2,5 балла (т.е. «свободная» страна) на протяжении пяти лет – но это оказалось нестабильным.

[5] В данном случае, более высокие рейтинги означают более демократические режимы, а более низкие рейтинги - менее демократические.

оценке, различия между странами несколько больше: с 2007, когда Индекс демократии начал собирать свои данные, он оценил Молдову как «демократию, имеющую недостатки» (даже более значительные, чем большинство других); Грузию – как «гибридный режим» (хотя прошедшие четыре года она считается одной из самых демократических среди «гибридных режимов»); в то время как Украина опустилась от категории «демократии, имеющей недостатки» (2007-10) до категории «гибридного режима» (2011-16).

Подобные балльные оценки не обязательно подразумевают общие черты в плане *типологии* проблем или успехов между этими тремя странами, как это демонстрируется в следующем анализе. Мы начинаем с общего рассмотрения пути развития этих нестабильных демократических государств и их типичных проблем, проистекающих из их стартовых условий и окружающей среды.

Как развилась демократия: Параллельные траектории

Во всех трех странах демократия появилась в качестве альтернативы дискредитировавшему себя советскому коммунистическому управлению. Ранний постсоветский период характеризовался энтузиазмом по поводу демократии, как заявленной цели реформ. Однако успеху демократического проекта препятствовало множество структурных или социальных недостатков: привычка к сверхзависимости от государства; слабая готовность граждан к добровольному ассоциированию в общественном пространстве (то, что мы считаем гражданским обществом); отсутствие понимания того, как на самом деле работают демократические институты (что контрастирует с высоким уровнем легитимности нормативной идеи демократии в целом); и глубокий раскол среди многонационального населения, проявлявшийся в отношении проектов новых национальных государств. Эти проблемы усилились из-за экономического спада, вызванного имплозией «административно-командной экономики» советского типа и разрывом экономических связей с остальной частью бывшего Советского Союза. Эти проблемы тормозили демократический

переход и затруднили развитие демократии на протяжении прошедших 25 лет.

На политическом уровне существовало две основных конкурирующих элиты. Альтернативная политическая элита появилась на основе партий и движений, которые бросили вызов существующему режиму, сочетая продемократические и в значительной степени националистические повестки дня. Они противостояли существующей коммунистической *номенклатуре*, которая стремилась сохранить свою власть и присущие ей привилегии. У обеих этих элит были фундаментальные недостатки. Посткоммунистические элиты теряли свои былые идеологические приверженности и открыто заявляли о преданности новым лозунгам демократии и национального государства, но структурно были предрасположены к сопротивлению в отношении необходимой демократии и реформам свободного рынка. Они также занимали хорошие должности, позволявшие им трансформировать имевшуюся у них ранее административную власть в контроль над самыми важными экономическими ресурсами, таким образом закладывая основы для формирования новых режимов плутократического (или олигархического) характера. Слабость нарождающихся элит заключается в отсутствии у них политического опыта, недостаточной организованности и излишнем внимании националистической повестке дня, которая, возможно, способствовала отчуждению этнических меньшинств. Электорат рассматривал *номенклатуру* как силу, способную обеспечить стабильность и спокойствие, в то время как новые элиты рассматривали ее как силу, которая обеспечит изменение и реформу. Турбулентность раннего посткоммунистического периода склонила их предпочтение в пользу стабильности как ценности.

Результаты борьбы между этими элитами в разных странах были разными. В Грузии альтернативная элита была первоначально самой успешной, отстранив коммунистическую партию от власти на выборах октября-ноября 1990 г. Это было похоже на полный разрыв с прошлым, что привело к невозможности формирования нового преемника коммунистической партии в Грузии. Однако

националистическая коалиция Круглого стола во главе с харизматичным Звиадом Гамсахурдия привела к разногласиям и оказалась некомпетентной, и в январе 1992 г., она была смещена после народного мятежа или переворота. Пришедшее на смену правительство во главе с Эдуардом Шеварднадзе, реформировавшимся коммунистом, было комбинацией бывшей *номенклатуры*, демократических реформаторов и вооруженных авторитарных лидеров. События в Молдове и Украине не были столь драматичными, но новые элиты так и не сумели нанести поражение и делегитимизировать бывшую *номенклатуру*, хотя им удалось отчасти навязать им внушительные элементы своей повестки дня. Результатом было то, что, в отличие от более успешных демократических государств в Центральной и Восточной Европе, эти три страны так и не преступили к более или менее всесторонним реформам по созданию демократического и свободного рынка во главе с новыми некоммунистическими элитами.

Этнотерриториальное разделение стало еще одним родовым пятном этих трех нарождающихся демократических государств, которое продолжает преследовать их по сей день. Для этого существовали как «объективные» причины (некоторые этнические меньшинства были не готовы принять новые национальные государства); были допущены ошибки националистическими элитами; так и готовность Москвы манипулировать внутренними трудностями государств, находившихся на стадии становления. И опять, грузинские события были наиболее судьбоносными с двумя длительными войнами, приведшими к отделению Абхазии и Южной Осетии,[6] что привело к поражению центрального правительства и созданию двух непризнанных государств. Молдова столкнулась с подобной проблемой и подобным результатом в Приднестровье в 1992 г., хотя масштаб ожесточенности был намного ниже. В обеих странах российские вооруженные силы играли важную роль в определении результатов конфликтов. Украина была самой успешной в плане предотвращения этнотерриториальных проблем, но, как оказалось, это только отложило проблему,

[6] Война в Южной Осетии продолжалась с января 1991 по июнь 1992, в то время как в Абхазии она продлилась с августа 1992 до сентября 1993.

пока Россия не решила использовать существовавшие расколы для своей гибридной войны в 2014 в восточной Украине и Крыму.

По этим причинам, первая половина 1990-х была периодом неопределенности и экономического кризиса, а в случае Грузии – полного развала государственности. Ситуация стабилизировалась только в середине 1990-х, при этом появились смешанные режимы. Вышеупомянутые рейтинги Freedom House подтверждают, что этот смешанный характер политических систем с тех пор остается, в основном, неизменным. Именно в это время все три страны приняли новые конституции. Каждая конституция отражала политический баланс и отношения на тот период, и подверглась периодическим полным пересмотрам, по мере изменения баланса сил.

Хотя после периода турбулентности приветствовалась стабильность, на практике это происходило, в основном, за счет высокого уровня коррупции, захвата государства олигархическими группами, неэффективности правительства с точки зрения его возможности обеспечить общественные блага и замедления экономического развития. Все страны сталкивались с противоречием между официально заявленными принципами конституционной демократии, прозрачности и меритократии, которые были, к тому же, более или менее отражены в конституциях и законодательстве (подготавливавшимися, возможно, в сотрудничестве с консультантами из устоявшихся западных демократических государств), и существовавшим в реальности неопатримониальным, неформальным, основанным на клановости управлении. Это подорвало законность закрепившихся элит (зачастую это была бывшая *номенклатура*, «обогащенная» новыми экономическими и политическими предпринимателями), что привело к созреванию потребности в кардинальной перемене. Это вылилось в «цветные революции» в Грузии и Украине в 2003 и 2004 годах, соответственно. В Молдове сопротивление правлению коммунистов во главе с хаотичной коалицией проевропейских политических сил не приняло столь драматичной формы, но в 2009 г. они также сумели прийти к власти после апрельских

событий, когда взбунтовалась молодежь и последующей политической суматохи в том же году.

Подобные перемены во власти, однако, привели к различным результатам в разных странах. В Грузии реформы, проведенные президентом Михаилом Саакашвили и его Единым национальным движением (UNM), были, в основном, успешны в искоренении коррупции, явно улучшив качество социальных услуг и инвестиционный климат. Однако то, что эти реформы были выполнены по нисходящей вертикали, за счет концентрации власти офисом президента и сопровождались некоторыми нарушениями прав человека, в конечном счете вызвало значительные протесты на основе бурного сочетания националистических и демократических дискуссий. В Украине «оранжевое» правительство было более плюралистическим, но не привело к серьезным успехам ни в политическом, ни в экономическом развитии, что вылилось в очень глубокое общественное разочарование. В Молдове коалиция центристов с правыми партиями была успешной и привела к свержению коммунистов, но запачкалась коррупцией, что привело к значительным скандалам в связи с ненадлежащим управлением, и, таким образом, коалиция потеряла доверие.

Еще одну новую тенденцию 2000-х можно назвать «геополитизацией» политических дискуссий по вопросам демократии.[7] С одной стороны, при Путине появилась более сильная Россия, явно встревоженная цветными революциями, интерпретируя их как заговоры Запада с целью выжать Россию из ее привычной зоны влияния в «ближнем зарубежье». С другой стороны, включение региональных стран в Европейскую политику добрососедства (2003 г. - для Молдовы и Украины, 2004 - для Грузии), и, особенно инициатива Восточного партнерства (EaP) превратила ЕС в более влиятельного игрока в регионе и его стали ключевым партнером и союзником политических групп - поборников реформы в этих странах. Таким образом, разница между продемократическими реформами и про-статус-кво повесткой

[7] См. Гия Нодия, «Месть Геополитики», *Журнал демократии*, том 25, № 4, октябрь 2014, стр 139-150.

дня начала воспринимается как столкновение между проевропейскими и пророссийскими силами.

Таково было восприятие, которое разделяло российское правительство и различные субъекты общества в будущем регионе АА. Острее всего это выразилось в революции Евромайдана 2013-14 годов в Украине, вызванной негодованием в связи с отказом президента Януковича в последнюю минуту подписать Соглашение об Ассоциации с ЕС. На Украину давил и обольщал ее Путин, но повестка дня Евромайдана переросла в общий протест против режима и коррумпированного олигархического правления. ЕС, таким образом, стал символом чистой, эффективной и представительной демократии, которую так хотели украинцы. Это в меньшей мере относилось к Молдове, где ЕС обвинялся в поддержке коррумпированных элит после вскрывшегося банковского мошенничества в ноябре 2014 г., которое отрицательно сказалось на отношении общества к ЕС.

В то же время, во всех трех странах существует реальная потребность в такой демократии, как и глубокое разочарование политическими элитами, включая тех, кто считает себя предвестниками реформы и борцами с коррупцией. Во всех трех странах политические партии являются институтами, которым менее всего доверяют. Несмотря на несколько смен власти – путем революции или конституционным образом (дававших вдохновенные надежды на подлинный демократический прорыв и надлежащее управление), они обычно заканчивались разочарованием для населения. С другой стороны, в этих странах создан относительно динамичный и конкурентоспособный политический ландшафт, открытое пространство для политических дебатов и достаточный уровень социальной активности.

Этнические, региональные и культурные конфликты и разногласия

Соглашение о границах, также, как и общее чувство принадлежности граждан того или иного государства, может быть единственным самым важным предварительным

условием для успешного функционирования демократической политической системы. Прежде чем люди приступят к трудной задаче совместного строительства институтов демократического государства, они должны считать себя политическим сообществом или страной, что может не обязательно совпадать с этническим определением страны. Поэтому попытка демократического перехода может быть чрезвычайно опасной для единства нарождающихся демократических государств, особенно когда это совпадает по времени с распадом многонациональных государств или империй.

В принципе, у большинства демократических стран есть региональные и/или этнические разногласия. При надлежащем управлении разнообразием, эти разногласия не обязательно представят угрозу для единства страны. Приводят ли определенные разногласия к конфликтам, которые угрожают единству и гражданскому миру, зависит от многих факторов, включая глубину существовавших ранее культурных расколов, стратегических решений, принимаемых политическими элитами, и/или внешними влияниями.

У Грузии, Молдовы и Украины есть значительные этнические и региональные разногласия и нерешенные территориальные конфликты. Именно в период распада Советского Союза появилось большинство таких конфликтов в постсоветском пространстве. У Грузии было два таких конфликта (Абхазия и Южная Осетия). Они явились следствием существовавших ранее этнокультурных разногласий и различий в коллективной исторической памяти и идентичности; определенные меньшинства опасались националистической риторики нарождающихся элит в новых странах; был и фактор внешнего влияния России. У Молдовы есть конфликт в приднестровском регионе, не имеющий этнических корней, но базирующийся скорее на исторических и геополитических различиях, связанных с возрождением националистических движений после краха СССР. В целом, Россия не была заинтересована в консолидации новых национальных государств на территориях постсоветских стран, которые она рассматривала как свою естественную зону влияния и искала местных союзников с целью разрушить такие

процессы: этнические меньшинства могли стать естественным выбором.

Во всех трех случаях результат был схожим: сепаратистские силы победили, установив *de facto* контроль над регионами, которые они требовали; предположительно, временные соглашения о перемирии создали квазипостоянные разделительные линии и фактические состояния неопределенного международного статуса, развившиеся в квазигосударства со всеми формальными признаками государственности на отошедших им территориях. Все три из них существуют уже более 20 лет. По крайней мере, в восприятии так называемых «метрополий», поддержка России была крайне важна для достижения этого результата и поддержания шаткого статус-кво. Жители *de facto* государств привыкли жить таким образом и превратились в отдельные общества, хотя у Приднестровья, в отличие от двух других случаев, существуют довольно сильные экономические связи с метрополией посредством гуманитарных платежей (пенсий, социальных пособий, и т.д.) и связанные с газом преимущества для промышленности отколовшегося региона.

В то время как международное сообщество пыталось решить эти конфликты и достигнуть более постоянных и взаимно согласованных решений, именно Россия была в действительности главным серым кардиналом. В течение долгого времени российское правительство было заинтересовано либо в решениях, которые по существу могли поставить под угрозу суверенитет затронутых государств (которые последние отклоняли), либо в продлении статус-кво, которое обеспечивало ей влияние в регионе. В связи с российско-грузинским конфликтом 2008 года, ситуация изменилась в отношении Грузии, поскольку Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Лишь несколько государств последовали примеру Москвы, что означало, что обе территории превратились в российские протектораты с незначительным реальным суверенитетом. После этих изменений Грузия считала, что и Абхазия, и Южная Осетия являлись «территориями, оккупированными Россией». В случае Молдовы, Россия пыталась удерживать свое влияние, предлагая федерализацию страны, как предусматривалось в ее

«Плане Козака 2003 года», который молдавское правительство первоначально рассмотрело, но в конечном итоге отклонило. Этот факт послужил причиной первой конфронтации с Кремлем, что выразилось в пересмотренных ценах на поставки газа и эмбарго на молдавские вина.

Как бы то ни было, этнические или региональные разногласия не всегда заканчивались такими конфликтами. Во всех трех странах были другие этнические и религиозные меньшинства; в некоторых случаях их существование не вызвало напряжения отношений, в других - напряженные отношения были решены. Например, Молдове удалось сдержать проблему, которая появилась в отношениях между нарождающимся молдавским государством и его меньшинством гагаузами путем создания административной автономии Гагаузия. Таким же образом, у Грузии была региональная проблема с Аджарской автономной областью, которая требовала больших полномочий, чем это предусматривала грузинская конституция. Но никогда не появлялась повестка дня раскола или угрозы насилия. После изгнания местного деспотичного лидера Аслана Абашидзе в результате протестного движения, территориальная проблема, по всей видимости, исчезла. Хотя были некоторые опасения, что часть грузинских областей Самцхе-Джавахете и Квемо Картли, где сконцентрированы, соответственно, этнические армяне и азербайджанцы на границе со своими исконными этническими территориями, все же никогда не было никаких открытых конфликтов в этих регионах.

Украина также является мультиэтнической и мультиконфессиональной страной, но все ее основанные на идентичности разногласия меркнут перед расколом между ее юго-восточной частью, в которой существует тенденция культурной близости к России, и западной частью, где намного более сильна украинская этническая идентичность с ее желанием государственного суверенитета. В то же время, хотя этот раскол был сильно выражен в том, как голосовал восток с его тенденцией голосовать за кандидатов, считавшихся «пророссийским» и запад, поддерживавший пронезависимые и проевропейские силы, Украине долго удавалось избегать политической конфронтации по линии национально-

культурного разделения. В 1991 г. создание автономной области в Крыму (наиболее ориентированной на Россию территории среди всех регионов Украины), казалось, предотвратило угрозу территориального конфликта такого же типа, что происходил в Грузии и Молдове. Однако, в 2014 г. Россия воспользовалась предлогом изменений в украинском правительстве, когда президент Янукович бежал из страны, чтобы присоединить Крым и разжечь сепаратистское движение в юго-восточных регионах. Это движение закончилось созданием двух непризнанных «небольших независимых государств» в Донбасском регионе. После восьми месяцев кровавой войны в 2014-15 годах, линия фронта стабилизировалась и медленно превратилась в подобие границы с поддерживаемым Россией сепаратистским регионом. В результате, ситуация в Украине стала похожей на ситуацию в Грузии и Молдове с аннексией Крыма Россией и Донбассом, становящимся регионом «полузамороженного конфликта».

Такие конфликты препятствуют демократической консолидации в нескольких направлениях: они разрушают целостное функционирование государства; усиливают политических игроков, склонных к радикальным и исключительно националистическим повесткам дня; способствуют созданию гражданских ополчений, присутствие которых может нарушить равновесие сил и препятствовать реализации организованных демократических процедур; и, конечно же, ведут к крупным нарушениям основных прав и свобод людей. Однако, особенно в отношении Украины и Грузии, эти конфликты, которые, прежде всего, воспринимаются как конфликты с Россией, ослабили возможность последней влиять на национальных политических игроков и, в целом, усилили решимость обеих стран следовать повестке дня интеграции с Европой. После того, как в Донбасском регионе разразились бои, население, которое вообще-то является русскоязычным, заняло сильную проукраинскую позицию. В этом смысле, вооруженная борьба способствовала консолидации украинской гражданской идентичности на тех территориях, которые не были под сепаратистским контролем.

В результате этих конфликтов, во всех трех странах есть определенная часть территорий, не находящихся под их реальной юрисдикцией. В то время как ни одна из них не собирается примиряться с потерей этих территорий, эти страны признают, что у них мало шансов на восстановление их территориальной целостности в скором времени и существует консенсус, что они должны сосредоточиться на повестке дня внутренних реформ и развития, не отказываясь от попыток по реинтеграции. Это не означает, тем не менее, что у них нет продолжающихся разногласий, связанных с идентичностью и культурой, а также проблем в тех частях стран, которые находятся под контролем государства. В Молдове проблема с молдавской и румынской идентичностями продолжает оставаться разъединительным фактором. Как только европейская устремленность Молдовы стала более очевидной в 2009 г., и особенно после подписания Соглашения об Ассоциации, началось движение за воссоединение с Румынией, которое, практически, объединилось с проевропейскими устремлениями. Так как в Молдове пришли к власти так называемые проевропейские правительства, существенно усилилось геополитическое разделение между проевропейскими и пророссийскими политическими силами. В Украине, проблемы, связанные с формальным статусом и практическим применением русского языка в противовес украинскому, продолжают вызывать споры. В Грузии большинство людей в армянских и азербайджанских этнических меньшинствах не владеют грузинским языком и слабо интегрировано в грузинское общество, что препятствует их участию в политической и социально-экономической жизни. Статус религиозных, особенно мусульманских меньшинств, также является проблемой. Во всех странах поддержка объединения с Европой обычно более слабая среди многих лиц, представляющих меньшинства,[8] таким образом,

[8] Например, в Грузии, в июне 2017 г., в сообществах меньшинств только 23% поддержали цель государства по интеграции с Европой, при этом 49% поддержали евразийский выбор. Лора Торнтон, Давид Сичинава, «Отношение общественности по результатам социологического опроса в Грузии в июне 2017 г., проведенного CRRC Грузии для Национального демократического института»,

правительства и общества должны убедить их, что путь объединения с Европой, на самом деле, улучшит защиту прав меньшинств.

Общие конституционные системы

Грузия, Молдова и Украина приняли свои первые посткоммунистические конституции в середине 1990-х: Молдова в 1994, Грузия в 1995 и Украина в 1996 годах. Этому предшествовал долгий процесс дебатов между различными политическими силами. Силы, выступавшие за стабильность, обычно продвигали сильное президентское управление, больший централизм и мажоритарные избирательные системы, в то время как реформисты, как правило (но не всегда последовательно), призвали к более сильной парламентской системе, большей децентрализации и пропорциональным системам голосования. Кроме того, первые конституции должны были учитывать фактические и потенциальные этнотерриториальные конфликты, которые угрожали трем нарождающимся государствам.

Результаты были основаны на своего рода компромиссе между различными политическими силами и различались в разных странах. Украина приняла полупрезидентскую систему управления, при этом президент жестко контролировал исполнительную власть, включая кабинет министров, премьер-министра и структуру из представителей президента в регионах (областях), названных губернаторами, включая Автономную республику Крым. Однако парламент (Рада) сохранил высокий уровень независимости и имел возможность вместе с президентом контролировать судебную систему. Существовала смешанная система политического представительства, включая как мажоритарные, так и пропорциональные компоненты. Конституция также вновь подтвердила автономию области Крым (которой он не имел в советские времена).

В Грузии конфликт между проправительственными и оппозиционными силами привел к компромиссному

(https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_ june%202017_ ISSUES_ENG_VF.pdf).

решению, которое выразилось в строгом разделении американского типа власти между президентом и парламентом. Это позволило парламенту быть относительно независимым центром власти. Из-за трудности в достижении консенсуса по территориальному устройству страны, эта тема не была включена в конституцию вообще под предлогом, что она будет добавлена после разрешения конфликтов в Абхазии и Южной Осетии (после этого также должна была быть создана Верхняя палата Парламента). На практике, однако, была установлена довольно централизованная система управления. Новый региональный уровень управления (еще не упоминавшийся в конституции) был создан на основе личных представителей президента в регионах. Администраторы *(гамгебели)* муниципального *(районного)* уровня также назначались президентом.

Молдова была единственной страной из трех (а также в постсоветском пространстве в целом), которая избежала пути сильного президентского правления. Парламентская система формировала политику страны, начиная с получения независимости в августе 1991 г., и несколько более поздних попыток ввести более сильное президентское правление потерпели неудачу (даже при том, что это всегда было популярной идеей, что подтверждено результатами референдума 1999 г., который не имел никаких юридических последствий).[9] Согласно положению конституции, принятому в 2000 г., президент должен был избираться тремя пятыми голосов членов парламента (а не прямым народным голосованием, как прежде), но это создало проблемы после 2009 г., когда монополия коммунистической партии закончилась и разнообразные правящие коалиции столкнулись с трудностью

[9] Согласно референдуму мая 1999, из 1,4 миллионов граждан (58,33% от общей численности населения) 55,3% выбрали президентскую форму правления и поддержали право президента формировать и контролировать правительство. Однако, этот плебисцит не имел никаких юридических последствий, потому что в нем участвовало менее 61% электората (http://www.e-democracy.md/monitoring/politics/comments/constitutional-crisis-responsibilities-consequences/).

в получении достаточного количества голосов для избрания президента. В таких обстоятельствах, Молдова столкнулась с многочисленными политическими кризисами и частыми внеочередными выборами (в 2001, 2009, и 2010 годах). В 2016 г., в спорном акте, Конституционный суд восстановил положение конституции, действовавшее до внесения изменения в 2000 г., и, таким образом, вернул прямые выборы президента.[10] Однако, система еще не стабилизировалась и постоянно раздаются требования расширить компетенции президента.

В то время как конституция Молдовы была относительно стабильной с момента ее принятия, в Украине и Грузии изменяющееся равновесие сил привело к нескольким кардинальным изменениям. В случае Украины, компетенции президента и баланс сил президента и премьер-министра / парламента изменялись несколько раз. Несмотря на это, однако, президент всегда считался самой важной политической фигурой в стране. В Грузии, изменения конституционной системы власти оказались более капитальными. Пакет поправок 2004 года изменил систему, превратив ее в официально полупрезидентскую, но в действительности сделав ее, скорее, президентской, что правительство того времени оправдало необходимостью ускоренного проведения реформ. Другое кардинальное изменение произошло в 2010 г. (большинство изменений вошло в силу в 2013 г.), когда полномочия парламента были значительно увеличены за счет президентских, которые становились скорее церемониальными. Движение в сторону парламентской системы завершено внесением поправок в 2017 г., которые отменили прямые выборы президента. Избирательная система также стала чисто пропорциональной. Внедрение обоих изменений, однако, было отложено до окончания следующих президентских и парламентских выборов (должны состояться в 2018 и 2020 годах).

Не менее важно и то, как развивался конституционный *процесс*. Грузия демонстрировала склонность к парламентскому

[10] Денис Ченушэ, «Возврат к прямым президентским выборам в Молдове: От одного политического кризиса к другому?», 21 марта 2016 (http://3dcftas.eu/publications/other/back-direct-presidential-elections-moldova-one-political-crisis-another).

сверхквалифицированному большинству: это позволило правящим партиям изменять конституцию по своему желанию. Конституция 1995 года была результатом подлинного компромисса между правящими и оппозиционными партиями; но перестройки 2004, 2010 и 2017 годов отразили политическую волю единственной партии (UNM в первых двух случаях и Грузинской мечты в последнем случае). Вмешательство внешних сил (представленных, например, Венецианской Комиссией) сыграло некоторую балансирующую роль. В Молдавском и Украинском парламентах почти никогда не создается сильное большинство, что предусматривает проведение дополнительных дебатов и инклюзивный конституционный процесс, хотя этот фактор зачастую подрывает эффективность управления.

Каковы бы не были сильные или слабые характеристики формальных конституций в этих трех странах, все они сталкиваются с проблемой внеконституционного управления. Слабость демократических традиций и институтов делает их уязвимыми в отношении сильных внеконституционных неформальных влияний. Укоренившиеся бизнес олигархии являются наиболее очевидным примером. Этот термин, однако, более всего применим в прямом смысле к политической ситуации в Молдове и Украине, где группа сверхбогатых игроков, которые иногда становятся непосредственными политическими игроками, либо пытаются влиять на политический процесс, присоединяясь к различным политическим и социальным игрокам и владеть самыми влиятельными СМИ. Это могло привести к своего рода олигархическому плюрализму на основе борьбы между различными финансовыми политическими группами, особенно в Украине. Сей факт сдерживал деспотичные тенденции какого-либо единственного политического игрока, но при этом чрезвычайно затрудняет возможность формирования чистого, прозрачного и эффективного правительства.

До недавнего времени, Грузия не сталкивалась с «олигархией» в строгом смысле слова, потому что никогда не было группы влиятельных компаний, которые были бы в состоянии управлять политическими субъектами. Здесь,

проблемой была, скорее, чрезвычайная персонализация политики, связанная с отдельными харизматичными лидерами (Звиад Гамсахурдия, Эдуард Шеварднадзе, Михаил Саакашвили) часто рассматривавшиеся как стоящие выше партийных систем и конституционных правил. Это, возможно, изменилось с появлением Бидзины Иванишвили, который пришел к власти в 2012 г., в основном, благодаря его огромным, по грузинским стандартам, финансовым ресурсам (он, как широко полагают, оказывает сильное неофициальное влияние на свою правящую партию Грузинская мечта после его отставки с должности премьер-министра в 2013 г.). Это несколько сближает ситуацию в Грузии с ситуацией в Молдове, где Владимир Плахотнюк, богатый бизнесмен, также распоряжается правящей Демократической партией в стране, не занимая должность премьер-министра и не имея какого-либо другого избиранной должности.

Таким образом, формальные конституции всех трех стран, в целом, способствуют конкурентоспособному политическому процессу, который предусматривает создание ответственного правительства. Они также включают все основные гарантии для защиты политических свобод и прав человека. Это не означает, что нет никакой возможности для улучшения формальных конституционных систем (например, усиление местного и регионального управления может быть такой сферой), эти недостатки не препятствуют тому, чтобы эти страны объединили свои демократические политические системы. На практике, однако, эти системы уязвимы в отношении отрицательного влияния внеконституционных факторов, таких как харизматичные люди и управляемые ими личностно-ориентированные партии, а также влиятельные игроки от бизнеса, известные как олигархи.

Политические системы также сталкиваются с болезненным выбором между эффективностью и плюрализмом, который характерен для стран со слабыми демократическими традициями. Период между 2004 и 2013 годами в Грузии, возможно, был единственным во всех трех странах, когда формальное конституционное устройство явно обеспечило чрезмерную концентрацию власти в руках главы исполнительной власти. Однако, именно в этот период

(особенно в его первую половину), Грузия провела самые успешные реформы государственной политики, когда уровень коррупции значительно снизился, в то время как возможность правительства обеспечить производство общественных благ (а также качество этих общественных благ) существенно увеличилась. Эта же система создала также подлинную угрозу неограниченной консолидации власти. С другой стороны, конституционная среда, предусматривающая больший плюрализм, может также ослабить возможность правительства проводить необходимые реформы в государственной политике, что, таким образом, позволит влиятельным плутократическим игрокам управлять системой.

Все три страны должны все же найти надлежащий баланс между сильным и эффективным государством, с одной стороны, и сильными демократическими институтами, которые смогут обеспечить подлинный контроль над их правителями в плане ответственности, с другой. Им также необходимо признать, что только инклюзивный, основанный на консенсусе конституционный процесс, ведущий к принятию законных, эффективных, формальных конституционных правил, а не наличие внеконституционных полномочий позволяет контролировать поведение политических игроков.

Эффективность управления и законность

Помимо соблюдения демократических норм, таких как соблюдение прав человека, ответственность и прозрачность, и т.д., демократические режимы также должны добиться «эффективной законности», чтобы продемонстрировать, что они способны эффективно служить своим народам. Делая свой политический выбор, большинство граждан руководствуется не идеологическими соображениями, а способностью правительства производить общественные блага, которые улучшат их жизнь. В постсоветских странах демократия сталкивалась с широко распространенным восприятием, что демократический плюрализм приносит хаос, неэффективность и коррупцию, тогда как автократическое советское управление обеспечивает более организованную и изобильную жизнь. Коммунистическая *номенклатура*

эксплуатировала эту ностальгию в течение многих предыдущих лет и представляла себя как более компетентных руководителей, которые смогли бы обеспечить стабильность после периода беспорядков. Режим Путина в России - самый очевидный пример такой тенденции, поскольку он, в основном, обосновывал свою легитимность на противопоставлении более демократическому, но неуправляемому периоду 1990-х с его нищетой. Поэтому крайне важно для демократических государств доказать, что они могут функционировать лучше, чем автократии.

Эффективность управления была проблемой для всех этих трех обсуждаемых здесь стран, хотя уровень проблемы и динамика развития различались. В 1990-х именно Грузия была государством, которое пострадало от самой драматичной имплозии, вызванной как продолжительными этнотерриториальными конфликтами, так и кризисом легитимности, порожденным силовой сменой первого демократически избранного правительства. В это время Грузия была примером из учебника по несостоявшимся государствам с вооруженными ополченцами, борющимися за контроль, который потеряло правительство. Хотя, в основном, порядок был восстановлен к середине 1990-х, государство было все еще откровенно слабым и коррумпированным, неспособным к взиманию налогов, оплате зарплат государственным служащим, поддержанию общественной инфраструктуры, и т.д. В 2003 г., оно занимало 124-128-е места среди 133 стран согласно индексу восприятия коррупции Transparency International.[11] Доверие почти ко всем правительственным органам было ниже 20%.[12] Этот полный крах правительства создал ситуацию, приведшую к «Революции роз» ноября 2003г.

---

[11] Transparency International, *Индекс восприятия коррупции 2002* (https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2002/0/).

[12] Международный республиканский институт, *Национальное исследование об участии граждан в выборах, Грузия, май 2003; Теодор Хэнф и Гия Нодия, Крен в пользу демократии. [Georgia National Voter Study May 2003; Theodor Hanf and Ghia Nodia, Lurching to Democracy] От агностической толерантности до набожного якобинства: Социальное изменение и реакции людей*, Баден-Баден:

Грузия также является страной, добившейся самого существенного успеха в усилиях по реформированию правительства после Революции роз. К 2012 г. она заняла 51-ое место среди 174 стран.[13] Она также добилась значительных успехов в сфере налоговой политики, предоставлении социальных услуг гражданам, в развитии общественной инфраструктуры, и т.д.[14] В то время как этот прорыв был достигнут в период нахождения у власти UNM, реформы оказались, в целом, стабильными и после смены власти: например, к 2016 г., положение Грузии, согласно Индексу восприятия коррупции, улучшалось и далее, и страна занимала 46-ое место среди 176 стран,[15] опередив многие страны Европейского Союза, включая Италию, Грецию, Чешскую Республику, Словакию, Венгрию и Хорватию.

Однако, это не переводит к росту доверия со стороны граждан. Между апрелем 2015 и июнем 2016 годов, количество грузин, которые полагали, что страна идет в правильном направлении, колебалось между 20-30%, достигая 33% к апрелю 2017 г. (31% думал, что Грузия идет в неправильном направлении, и еще 31% думали, что ничего не меняется вообще). Когда речь заходила о работе учреждений, между 30-55% оценивали работу залов публичного обслуживания, армии и полиции как хорошую или очень хорошую, в то время как положительные рейтинги одобрения работы прокуратуры, судов и парламента находились между 10-13%. Это не означало, что люди были абсолютно не удовлетворены: от 40% до 50% оценивали их эффективность как «среднюю».[16]

[*From agnostic tolerance to pious Jacobinism*: Nomos Verlagsgesellschaft], 2000, стр. 105.

[13] Transparency International, *Индекс восприятия коррупции, 2016* (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).

[14] Всемирный Банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: Chronicling Georgia's Reforms*, Washington, D.C., 2012.

[15] Transparency International, *Индекс восприятия коррупции, 2016* (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).

[16] Результаты исследования отношения общественности Грузии в апреле 2017 г., выполненного CRRC Грузии для NDI

Таблица1.2 Работа государственных учреждений и доминирующей церкви ("хорошо или очень хорошо")

	Грузия[17]	**Молдова**[18]	**Украина**[19]
Армия	49	46	57
Полиция	37	46	41
Суды	13	24	9
Парламент	10	17	14
Церковь	58	68	62
Страна идет в правильном направлении	31	38	35

Украина часто используется в качестве контрпримера. Рейтинг, с точки зрения слабости государства, никогда не падал настолько низко как в Грузии в 1990-х, но после двух революций Майдана демократические прорывы Украины, так и не трансформировались в сколько-нибудь ощутимый успех в плане преодоления коррупции или увеличения эффективности социальных услуг. После Оранжевой революции 2004 года, новое правительство не провело какие-либо эффективные реформы и вскоре было дискредитировано, уступив власть тому самому кандидату (Виктору Януковичу), которого победил Виктор Ющенко, фаворит движения 2004 года. Правительство, избранное в связи с «Революцией достоинства 2014 года», действительно провело определенные реформы и достигло некоторых результатов. В

(https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_April_2017_political%20Presentation_ENG_version%20final.pdf).

[17] Лора Торнтон и Коба Турманидзе, «Отношение общественности в Грузии: Результаты исследования, проведенного CRRC Грузии для NDI» в апреле 2017г. (https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_April_2017_political%20Presentation_ENG_version%20final.pdf).

[18] Институт публичной политики, «Барометр общественного мнения», апрель 2017 (www.ipp.md).

[19] "Stavlennia hromadyan Ukrainy do suspilnykh instytutiv, elektoralni orientatsii", Razumkov Center, 11 October 2017, (http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press1017.pdf).

2015-16 годах, было создано два новых учреждения для преследования по суду (Национальное антикоррупционное бюро, NABU) и борьбе с коррупцией (Национальное агентство по предотвращению коррупции, NAPC), которые провели много резонансных расследований в отношении людей близких к президенту и бывшему премьер-министру.[20] Этот факт принес скромные результаты: в 2016 Индекс восприятия коррупции оценивался в 29 пунктов, как показано в Таблице 1.3, что является самым высоким результатом по всему периоду измерения, но это, тем не менее, означает наличие повсеместной коррупции, что оставляет страну на 131-ом месте среди 176 стран, т.е. положение едва ли удовлетворительное.[21]

Таблица1.3 Уровни коррупции

	Грузия	**Молдова**	**Украина**
2002	24	21	24
2009	41	33	22
2016	67	30	29

Примечания: Сегодня, бальная оценка 100 означает наименее коррумпированные страны, а оценка 1 - самые коррумпированные. До 2012 г., однако, Transparency International использовала систему, в рамках которой наименее коррумпированная страна получала 10, а не 100 пунктов. Таким образом, например, в 2006 г., оценка Грузии была равна 4,1, а не 41, но для лучшей иллюстративности мы модернизировали старые оценки в новый формат как в Таблице 1.3, так и далее по тексту.

Источник: Индекс восприятия коррупции, Transparency International (https://www.transparency.org/research/cpi/).

Эта ситуация далее отражена в очень низком доверии к правительственным учреждениям. Опрос декабря 2016 г. показал, что среди пользующихся наибольшим доверием (более чем 50%) институтов находятся церковь, волонтеры и армия; в то время как наименее заслуживающими доверия

[20] http://www.reuters.com/article/us-ukraine-corruption-arrests/ukraine-makes-two-high-profile-detentions-in-corruption-case-idUSKBN17N1AS?il=0

[21] Ibid.

(менее 10%) являются правительство, парламент и суды.[22] Более 70% украинцев полагают, что Украина развивается в неправильном направлении, которое отражает довольно высокий уровень общественной неудовлетворенности, которая может быть опасной для легитимности политической системы.[23]

Неэффективность и коррупция правительства также рассматриваются как огромная проблема в Молдове, влияющая на государственные закупки, управление компаниями с участием государства, государственные активы и честность в принятии решений в таких сферах как финансовый сектор, энергетика, окружающая среда и т.д. В целом, Молдова считается очень коррумпированной страной согласно Индексу восприятия коррупции Transparency International, хотя иногда наблюдаются взлеты и падения: в 2012-14 годах у страны была лучшая, чем когда-либо оценка в 35-36 пунктов, но она упала до 33 и 30 (123-е место среди 176 стран) в 2015 и 2016 годах. Это было несколько лучше, чем в 2000-х, в период правления коммунистической партии, когда обычно оценки колебались между 24-28%.[24] Народ Молдовы крайне не удовлетворен тем, как идут дела: согласно исследованию Института публичной политики, в апреле 2017 г. только 31% из опрошенных полагал, что страна идет в правильном направлении, и 64% считали, что в неправильном.[25]

Для Украины и Молдовы особенно важно повышение эффективности работы правительства, его живой отклик на нужды граждан и существенное снижение уровня коррупции - все это является самой приоритетной задачей. Однако, это может быть достигнуто только путем решения ключевой

---

[22] Киевский Международный институт социологии, «Доверие социальным институтам» (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=678&page=1).

[23] IRI Poll: Социальные и политические настроения украинцев, 8 июня 2017 (http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/poll_iri_dinamika_obschestvenno-politicheskih_vzglyadov_v_ukraine.html).

[24] Ibid.

[25] Источник: Институт публичной политики, www.ipp.md.

политической проблемы, а именно «захвата» государственных институтов влиятельными олигархическими группами или супербогатыми людьми во всех трех странах.

Политические партии и партийные системы

Высокий уровень политического плюрализма и конкурентоспособной политической среды являются самыми важными положительными чертами политических систем в этих трех странах. Это является именно тем, что выделяет их среди других, более автократических режимов постсоветского пространства. В этих странах выборы зачастую (если не всегда) являются значимой и непредсказуемой борьбой за власть, а не просто демократическим фасадом, и выборы могут быть возможностью для оппозиции прийти к власти (хотя они все еще являются не единственным путем).

С другой стороны, во всех трех странах уровень развития политических партий и партийных систем может быть одним из основных (если не основным) слабым звеном структурного характера демократических институтов. Партии слабо институционализированы и зачастую персонифицированы, в то время как партийные системы фрагментированы и нестабильны, а уровень доверия народа к политическим элитам низкий. Как правило, партийная ситуация может радикально изменяться от одних выборов к другим и в какой-то момент на вид крупная партия полностью покидает политическую сцену и становится маргинализованной.

Наблюдается тенденция создавать партии власти, которые едва отличимы от государственной администрации и используются скорее, как инструмент власти. С одной стороны, это слияние с государственным управлением может стать их уязвимым местом, поскольку они зависят от удержания своего положения во власти для самого своего существования или организационной стабильности, и могут оказаться в трудном положении в случае утери рычагов административного контроля. С другой стороны, оппозиция может состоять из множества малочисленных нестабильных групп, не имеющих последовательных и четких стратегических платформ, и своих стабильных избирателей, чтобы конкурировать за протестное голосование и пытаться использовать в своих интересах слабые

места действующих властей. Люди, таким образом, цинично относятся к политическим партиям, рассматривая их как механизмы, которые соперничают за власть вместо того, чтобы действительно представлять их интересы. Одним из самых ярких выражений этого недоверия к политическому классу была настойчивость активистов Евромайдана во время протестов 2014 года, когда они дистанцировались от всех политических партий и их лидеров, потому что они, как полагали активисты, были, по определению, коррумпированными организациями. Это контрастирует с «Оранжевой революцией» 2004 года, когда Виктор Ющенко и его партия Наша Украина привлекла на свою сторону широкий энтузиазм протестующих. Но эта партия оказалась недолговечной и исчезала как политическая сила к 2010 г.

Возможно, закат политических партий, включая кризис их авторитета среди общественности, является также проблемой, с которой сталкиваются многие состоявшиеся демократические государства Запада. Здесь, отрицательная тенденция выражается в укреплении новых популистских партий с крайне правыми или левыми повестками дня, сужая политическое пространство для умеренных уже утвердившихся партий. Для начала необходимо отметить, однако, что в обсуждаемых здесь странах никогда не было никаких «утвердившихся партий», и поведение, и общественную риторику большинства важных партий всегда можно было охарактеризовать как «популистские» – по крайней мере, когда они были в оппозиции.

В Грузии, тенденция к созданию доминирующей партии власти, всегда вдохновлялась их лидерами, бывшими известными выдающимися личностями. Первая из таких партий, Союз граждан Грузии, была создана вокруг личности Эдуарда Шеварднадзе после того, как он уже утвердился в качестве лидера страны. То же касалось и Союза возрождения Грузии, созданного вокруг личности Аслана Абашидзе, регионального лидера Аджарии. Единое национальное движение (UNM) Михаила Саакашвили и Грузинская мечта (GD) Бидзины Иванишвили, с другой стороны, сформировались как широкие оппозиционные движения. Однако, как партии власти, все они действовали одинаковым

образом, являясь инструментом политического господства над всеми ветвями государственного управления и зачастую конституционного большинства в парламенте. В результате выборов 2016 года, GD победила всех своих предшественников, получив более трех четвертей мест в парламенте. Все они, за исключением UNM, исчезали, как только теряли власть, и их лидеры покидали политическую сцену.

В Украине и Молдове, попытки создать стабильные партии власти были менее успешными. Руководимые президентами партии, а именно, Леонидом Кучма *За единую Украину!* (а также его *Народно-демократическая партия* и *Социал-демократическая партия Украины (объединенные)*), Виктором Ющенко *Наша Украина*, Виктором Януковичем *Партия регионов*, и *Блок Петра Порошенко* получали большинство в парламенте (наибольшее количество голосов, но никогда не решающее большинство), и, таким образом, должны были создавать парламентские коалиции. В Молдове только у коммунистической партии было стабильное парламентское большинство между 2001 и 2009.

Общественные деятели крупных партий, могут иметь политические заслуги или быть харизматичными лицами (такими как Виктор Ющенко в Украине, Эдуард Шеварднадзе и Михаил Саакашвили в Грузии), но также наблюдается растущая тенденция создавать новые партии вокруг экономической мощи богатых личностей или олигархов. В Молдове Владимир Плахотнюк, который зачастую характеризуется как, возможно, самый богатый человек в стране, возглавил Демократическую партию (PDM), которая с начала 2016 контролирует молдавское правительство. Предполагается, что он реально координирует деятельность правительства, не занимая официального или выборного положения. Контроль над правительством захватывался в течение 2015-16 годов, когда партия Плахотнюка поглотила членов парламента, дезертировавших из конкурирующих и оппозиционных партий. Это позволило Демократической партии увеличить число своих членов парламента с 19 до 41 за два года без избирательного процесса. В Украине, президент Петр Порошенко также характеризуется как один из олигархов, хотя и не самый богатый. Другие олигархи активно

вовлечены в поддержку или противостояние режиму и различным политическим деятелям. В Украине принято считать, что создание сильных политических сил без, по крайней мере, некоторой поддержки со стороны олигархических групп является очень трудным делом. В Грузии, партия Грузинская мечта была создана Бидзиной Иванишвили, который является безусловно самым богатым человеком в стране; хотя он официально не занимает в ней постов, он, как считается, является ее главной объединяющей силой, способной, при желании, определять направление ее движения.

Эта олигархизация политического процесса может рассматриваться и как *выражение* слабости политической партии, и как фактор, способствующий дальнейшей эрозии общественного доверия к этому ключевому институту демократии. Это показывает, что общество недостаточно мобилизовано, объединено и не имеет социально-экономического капитала, чтобы поддерживать независимые политические организации, в то время как пустота может заполняться богатыми людьми, которые заменяют социальные группы, беря на себя полномочия либо оставаясь у руля, либо прячась за политическими партиями. Но если политические партии становятся инструментами богатых людей или групп, это дает гражданам серьезный повод не доверять им.

Будучи персоналистскими, олигархическими и клиенталистскими, партии обычно сталкиваются с отсутствием четкого идеологического или программного видения. Коммунистические партии в Украине и Молдове могут быть частичными исключениями. В этих странах (но не в Грузии), коммунистические партии и старые сети *номенклатуры* успешно поддерживали относительно сильные организации, принявшие эстафету. У них не было повестки дня полного восстановления экономического порядка подобного коммунизму, они восприняли демократические правила политического соперничества, но их символическая ассоциация с, предположительно, более организованным и богатым коммунистическим прошлым придала им несколько отличный идеологический профиль, в то время как связь с бывшими *номенклатурными* структурами помогла сохранить

относительную организационную стабильность. В Украине, коммунистическая партия была хорошо организованной парламентской силой до 2014 г., и в 1990-х у нее были самые сильные фракции в Верховной Раде (Парламенте), хотя другие партии, объединившись с независимыми членами парламента сформировали парламентское большинство, которое исключило коммунистов. Социалистическая партия, более централизованный преемник КПУ, также была влиятельной силой в 1990-х вплоть до 2006 г. Однако, она никогда не была достаточно влиятельной, чтобы получить власть. В Молдове коммунистическая партия фактически была у власти между 2001 и 2009 годами, но влияние коммунистических партий в обеих странах имело, со временем, тенденцию к уменьшению влияния, в то время как в Украине она была запрещена из-за предположительной поддержки российской агрессии на востоке.

У большинства других партий нет последовательных идеологических платформ. Они обычно сочетают тенденции к проведению кампании по вопросам социальной справедливости во время выборов с правоцентристской политикой при попадании во власть. Вместо четких отличительных программных характеристик, обычно характерных для партий на Западе, различия между партиями в этих странах обычно основываются на вопросах идентичности и геополитики. С одной стороны, сторонники европейских (или вообще прозападных) политик, которые обычно являются более настойчивыми сторонниками национальной независимости, находятся в конфликте с теми, кто скептически относится к идее объединения с Европой и склонны к более тесному сотрудничеству с Россией. Это более очевидно в Украине и Молдове. На востоке и на юге Украины традиционно голосуют иначе, чем на западе и севере, где люди являются проевропейцами и сторонниками суверенитета. Опросы общественного мнения также подтверждают это разделение: никогда не наблюдалась поддержка членства в НАТО со стороны большинства, при этом существует разделение мнений в отношении интеграции с ЕС. Однако присоединение Крыма к России и фактический контроль поддерживаемыми Россией сепаратистскими силами над

частью Донбасса – областями, которые более остальных поддерживали пророссийские тенденции, а также народное негодование по поводу агрессивной политики России, изменили политический баланс в направлении к Европе.[26]

Несмотря на свой имидж, коммунистическая партия Молдовы балансировала между политикой ослабления напряженности с Россией и сближения с Европой, в то время как Социалистическая партия (сегодня она представлена во власти президентом Игорем Додоном) откровенно евроскептична и поддерживает промосковскую политику. Проевропейский фланг представлен группой партий, которые объединяются, чтобы создать кабинеты министров, как они делали с 2009 г. В последние годы, Демократическая партия (PDM) стала самой сильной среди них. В настоящее время промосковская линия в Молдове является самой сильной среди этих трех стран, что, вероятно, вызвано неэффективностью и многочисленными коррупционными скандалами, характерными для коалиционных кабинетов, которыми управляют партии, поддерживающие интеграцию с ЕС. Ненадежное сосуществование и даже, по неофициальной информации, спорадическая координация, между пророссийским президентом Додоном и проевропейским кабинетом обеспечивает шаткий геополитический баланс.[27]

В Грузии самое небольшое количество сторонников пророссийских сил. Со второй половины 1990-х поддержка прозападной политики, потенциально также политики ЕС и НАТО, стала пунктом национального согласия, который не оспаривается никакой сколько-нибудь значимой партией. Для правительства UNM поддержка прозападной политики стала вопросом подписания Соглашения. Опросы общественного мнения демонстрируют стабильное и твердое большинство в пользу европейской и евроатлантической интеграции. После войны в августе 2008 г. неофициальное табу на открытую поддержку пророссийских позиций было нарушено, вероятно,

---

[26] См. http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=713&page=1&y=2017.

[27] Expert-Grup «Страновой отчет 2017» [State of the Country Report] (http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1482-raport-de-stare-a-tarii-2017).

из-за разочарования в связи с недостаточной поддержкой Запада в ходе войны 2008 года и после нее и обратной реакции на реформы правительства Михаила Саакашвили по вестернизации и новой политики России по активной поддержке пророссийских групп политического и гражданского общества. До настоящего времени, однако, это не привело к радикальным изменениям в расстановке политических сил Грузии. Одна открыто пророссийская партия, Союз патриотов, едва преодолела 5%-й барьер, чтобы войти в грузинский парламент после выборов 2016 года. Однако, опросы также показывают, что число сторонников евразийского курса в противовес интеграции с Европой выросло, приблизительно, до 25% и особенно высоко среди армянских и азербайджанских этнических меньшинств.[28]

На сферу действия политических партий также влияет избирательное законодательство, а именно, баланс между мажоритарными (одномандатными) избирательными округами. В Украине этот баланс никогда не становился предметом спора между различными политическими партиями, кроме выборов 1994 года (когда выборы были основаны на принципе одномандатных избирательных округов) и выборов 2006-07 (на основе принципа пропорционального представительства), когда работал принцип 50/50, при этом половина из 450 мест отдавалась депутатам, избираемым на основе пропорционального представительства, а другая половина - депутатам, избираемым от одномандатных избирательных округов). Эта система продолжает действовать, несмотря на некоторое давление в пользу изменения на чисто пропорциональную систему с открытыми списками кандидатов. Партии власти обычно получали некоторое преимущество в единых избирательных округах и стремились к укреплению этого компонента избирательной системы.

---

[28] Лора Торнтон-NDI, Грузия; Коба Турманидзе-CRRC, Грузия, «Отношение общественности в Грузии. Результаты социологического опроса в ноябре 2016 г., проведенного CRRC Грузии для NDI» (https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_November %202016%20poll_Issues_GEO_vf.pdf).

В Молдове, с начала 1990-х годов, существовала пропорциональная избирательная система, но в 2017 она была изменена на смешанную систему, посредством чего 50 из 101 члена парламента избирались, как прежде, по партийным спискам, а 51 - от одномандатных избирательных округов. Это изменение, принятое несмотря на протесты оппозиции и гражданского общества, а также проигнорированные рекомендации Совета Европы и ЕС, было поддержано Демократической партией и социалистами - двумя партиями, которые контролируют, соответственно, кабинет министров и офис президента. Это подтверждает тенденцию на то, что находящиеся у власти партии надеются выиграть, по сравнению с оппозиционными партиями, на мажоритарных выборах или выборах по системе простого большинства в одномандатных избирательных округах.

В случае Грузии, смешанная система использовалась на всех выборах, за исключением выборов 1992 г. В 1995-2004 годах, количество мест, полученных по пропорциональной системе, превысило количество одномандатных избирательных округов, но после того, как количество мест сократилось до 150, система стала работать по принципу 50/50. Мажоритарный компонент сильно сыграл в пользу правящих партий и считался главной причиной создания квалифицированного парламентского большинства. В результате, оппозиция и продемократические группы выступили за введение полностью пропорциональной системы, в то время как находящиеся у власти партии выступали за поддержку статус-кво. В 2016 г., правящая ГМ получила 48% голосов согласно партийным спискам, но, контролируя почти все одномандатные избирательные округа, получила 117 из 150 мест в парламенте. Во время последующего пересмотра конституции в 2017 г., большинство от ГМ согласилось полностью перейти к системе пропорционального представительства, но это изменение вступит в силу только после того, как пройдут следующие парламентские выборы, ожидаемые в 2020 г.

Главный поводом для беспокойства является то, что изменения в расстановке политических сил показывают незначительные признаки улучшения ситуации. Партии

продолжают опираться на отдельных лиц, а наиболее важные из них все больше и больше опираются на политические интересы плутократов. В Молдове, геополитический водораздел между пророссийскими и проевропейскими настроениями перевешивает все прочие резоны государственной политики, при этом первые, в настоящее время, все возрастают. Грузия все еще продолжает создавать правящие партии со сверхквалифицированным парламентским большинством. Общественность еще более разочаровывается в своем политическом классе. Значительный прогресс в консолидации демократии во всех трех странах едва ли возможен без развития сильных политических партий, которые убедили бы граждан в своей способности и готовности представлять их интересы и понятные политические повестки дня, которые обеспечили бы повышение уровня жизни.

Революционные и основанные на системе правил формы политической конкуренции

Отсутствие веры в политический класс и вытекающий отсюда скептицизм в отношении законности демократии, основанной на системе процедур, которые могут быть «подрегулированы» под обеспечение олигархических интересов, приводят к общей слабости институтов представительной демократии, с одной стороны, и росту готовности вернуться к формам прямой демократии, таким как массовые митинги и акты гражданского сопротивления, которые могут привести к свержению правительства. Относительно высокий уровень легитимности таких методов политической борьбы отчасти оправдан неверием народа в честность процедур выборной демократии и политических партий, а также методами работы правительств, которые зачастую ставят под сомнение саму законность существования оппозиционных групп и используют избирательный подход к отправлению правосудия, чтобы убрать наиболее опасных оппонентов и не допустить их к участию в политическом процессе. Это способствует утверждениям, что мобилизованная общественность может в большей мере представлять волю народа, чем законно избранные представители последнего. На

практике это выражается в неконституционных сменах власти, или в попытках таких смен.

Эта проблема намного более проявляется в Грузии и Украине, чем в Молдове. В обеих упомянутых странах власть дважды сменилась путем применения неконституционных методов. В Грузии, первый демократически избранный президент Звиад Гамсахурдия был свергнут в ходе кровавого народного восстания, или переворота, в январе 1992 г. За ним последовали глубокий кризис законности, слом государственности и гражданская война, после которой стране потребовались годы, чтобы прийти в себя. Второй такой эпизод произошел в ноябре 2003 г., когда широкие народные протесты, вызванные явно сфальсифицированными результатами парламентских выборов, вынудили президента Шеварднадзе уйти в отставку: это событие получило известность как «Революция роз». На этот раз протест принял форму мирного гражданского сопротивления и после отставки президента процессы быстро перешли в конституционную форму, в то время как пришедшее на смену правительство Объединенного национального движения (UNM) провело реформы, за которыми последовало укрепление политических институтов и создание намного более эффективного правительства.

В то время как мирный характер Революции роз способствовал созданию, в целом, положительного имиджа в коллективной памяти, это не способствовало консолидации системы с тем, чтобы только конституционные методы борьбы за власть стали считаться приемлемыми. В 2007 и 2009 грузинская оппозиция, утверждавшая, что автократический характер правления Михаила Саакашвили лишил народ возможности менять правительство путем выборов, попыталось скопировать Революцию роз, организовав широкое мирное движение протеста, что не привело к успеху. В октябре 2012 г. к власти пришла мирным путем, посредством выборов, коалиция ГМ, хотя до этого существовали широко распространенные ожидания как в правительстве, так и среди сторонников оппозиции, больших беспорядков после выборов (при этом одна сторона гипотетически отказывалась соглашаться с их фактическим результатом). Однако, несмотря

на абсолютно конституционную передачу власти, пришедшее к власти правительство ГМ открыло уголовные дела почти против всех лидеров бывшего правительства, включая президента Саакашвили), что многие наблюдатели сочли политической вендеттой на основе избирательного правосудия.[29] В настоящее время существует популярное мнение среди сторонников UNM - самой сильной оппозиционной партии - что ГМ не допустит мирного перехода власти, поэтому рано или поздно, с этой целью может стать необходимой мобилизация уличных протестов. Это мнение не пользуется широкой поддержкой, но при этом нет и консенсуса, что отныне допустимы только конституционные средства для прихода к власти.

В Украине «Оранжевая революция» 2004 года следовала сценарию схожему с недавним грузинским: на предположительно фальсифицированных результатах президентских выборах Виктор Янукович был объявлен победителем в последнем туре над Виктором Ющенко, что привело к длительным общественным протестам, которые вынудили правительство объявить результаты выборов не имеющими законной силы и назначить повторное голосование, которое выиграл Ющенко. Это было еще одним примером успешного мирного движения сопротивления в поддержку демократии, которое привело к действительно большому демократическому плюрализму и породило надежды на демократическую консолидацию. Однако, поскольку надежды, порожденные Оранжевой революцией, разбились об отсутствие успешных правительственных реформ, в 2009 поддержка со стороны выступающих за демократию сил снизилась.[30] В 2010 г. Ющенко потерпел поражение на выборах и он признал победу Виктора Януковича, при этом, впоследствии, его Партия регионов также получила множество голосов в Парламенте. Прецедент конституционной смены власти был воспринят некоторыми

[29] Денис Корбой, Уильям Кортни и Кеннет Яловиц, «Справедливость или Месть?», *International Herald Tribune*, 26 ноября 2012; Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Функционирование демократических институтов в Грузии, Резолюция 2015 (2014).

[30] http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=299&page=1&y=2009.

учеными как показатель консолидации демократии, однако, эти оценки оказались преждевременными. Янукович проводил более твердую линию, заключая в тюрьму своих главных политических противников, включая Юлию Тимошенко, своего главного конкурента на выборах 2010 года. Вторая революция Майдана в 2013-14 годах была намного более существенной: это было вызвано решением Януковича отказаться от плана Ассоциации с ЕС в пользу присоединения к возглавляемому Россией евразийскому Союзу, что привело к вооруженным столкновениям между полицией и протестующими, и закончилось тем, что президент Янукович бежал из страны. Это изменение во власти также послужило России предлогом для присоединения Крыма и провоцирования сепаратистского восстания в юго-восточной Украине.

Еще неизвестно, приведет ли вторая революция на Майдане, в конечном итоге, к консолидации, основанной на правилах избирательной демократической практики. При этом, нет никаких гарантий, что политическая конкуренция будет оставаться в рамках закона. Признаком этого стал, например, эпизод в сентябре 2017 г., когда Михаил Саакашвили, на сей раз как украинский оппозиционный политик, пробился вместе со своими сторонниками через украинскую границу. Он принял решение сделать это, потому что за несколько недель до этого, президент Порошенко лишил его украинского гражданства, предположительно на политических, а не на юридических основаниях. Некоторые из самых популярных украинских оппозиционных политиков поддержали действие Саакашвили и, фактически, присоединились к нему, что стало демонстрацией того, что этот эпизод может задать тон для последующих политических процессов. Процесс, продолжился путем создания палаточного городка в Киеве, но на момент написания данного документа, протестующие лишь призывают к ускорению реформ, а не к отставке правительства.

Случаи с Виктором Януковичем, победившем на президентских выборах в Украине в 2010 г., и ГМ, нанесшей поражение UNM в Грузии в 2012 г., показывают, что в этих странах возможен мирный конституционный переход власти

от правительства к оппозиции. В обоих случаях эти прецеденты были широко одобрены как признаки грядущей демократической консолидации. Однако, общая тенденция к концентрации административных ресурсов действующим правительством, слабость оппозиционных партий и власти закона препятствует созданию единого поля действия для правительственных и оппозиционных игроков и подрывает доверие граждан в то, что правительства могут терять власть путем установленных законом процедур.

Молдова никогда не сталкивалась с неконституционной сменой власти. Смена власти обычно происходит через выборы, которые согласно отчетам, представляемым БДИПЧ, считаются, в целом, свободными и честными, но в действительности находятся под воздействием не подлежащих отчетности административных и медийных ресурсов. Единственный раз, когда Молдова была близка к беспорядкам, которые могли подвергнуть опасности конституционный процесс, был 2009 год, когда в апреле взбунтовалась молодежь, прореагировав на результаты выборов апреля 2009 г., поскольку коммунистическая партия получила 60 мест в парламенте.[31] Беспорядки закончились жесткими преследованиями протестующих со стороны сил государственной безопасности и полиции. Это усугубило общественную реакцию, что подорвало легитимность коммунистической партии и привело к политической поддержке так называемых проевропейских партий. Это также усложнило процедуру выборов президента страны в парламенте, поскольку он не набрал 61 голос, что привело к досрочным выборам в июле 2009 г., которые стали отправной точкой для всех правящих проевропейских коалиций, управляющих с тех пор страной.

---

[31] Резолюция Европейского парламента 300 апреля 2009 относительно ситуации в Молдове (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2009-0264+0+DOC+XML+V0//EN&language=en

).

Во всех трех странах подавляющее большинство людей склоняется в пользу стабильности и не хочет какого-либо варианта повторения революционных беспорядков. В настоящее время нет никаких признаков того, что какая-либо из этих трех стран может пойти еще на одну неконституционную смену власти. Однако, общества этих стран пока еще не достигли стадии, описанной Альфредом Степан и Хуаном Линцем, как основанной на системе правил выборной демократии, являющейся «единственно возможным выходом».[32] Все еще широко распространено восприятие, что действующее правительство может манипулировать системой с тем, чтобы не дать оппозиции сколько-нибудь значимый шанс в попытке оспорить его нахождение во власти. Это придает законность повесткам дня и тактикам, подразумевающим возможность внеконституционного использования «власти народа». В свою очередь, это ослабляет доверие граждан к демократическим политическим институтам и продолжает создавать проблему для долгосрочной политической стабильности в стране.

СМИ, гражданское общество, средства массовой информации, народные движения, социальные силы, религиозные группы

Грузия, Молдова и Украина, в значительной степени, обязаны своим имиджем как демократических стран, главным образом, своему оживленному и плюралистическому гражданскому обществу, которое включает независимые СМИ и различные народные движения. Как правило, субъекты гражданского права имеют возможность свободно выражать свое мнение, включая резкую критику правительств во всех трех странах. Законодательство, в целом, не создает ненужных препятствий

[32] J.J. Линц и А. Степан (1996), *Проблемы демократического перехода и консолидации: Южная Европа, Латинская Америка и посткоммунистическая Европа*, Балтимор, Мэриленд (Linz and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, Latin America and post-communist Europe*, Baltimore, MD): Johns Hopkins University Press.

для функционирования таких групп.[33] Более того, в какой-то степени, они имеют возможность влиять на процесс формулирования политической повестки дня или принятие определенных политических решений.

Организации гражданского общества зачастую служат пулом для назначений на политические и государственные должности, особенно после прихода к власти проевропейских партий - сторонников реформ. Это иногда позволяет им продвигать свою повестку дня на новом уровне. Например, успех реформ после Революции роз зачастую приписывается тому, что большинство политических команд, стремившихся к реформам, пришло из организаций гражданского общества и принесло своим приходом новые отношения и смелые идеи. В Украине коалиции НПО активно и творчески пытаются продвигать повестку дня реформ: последней такой инициативой является «Реанимационный пакет реформ».[34] В Грузии, коалиция НПО *Es shen gekheba* («Это касается тебя») активно работала в последний период правления UNM и какое-то время впоследствии, выдвигая определенные требования в области прав человека и с переменным успехом влияя на государственную политику. В декабре 2016 г. в Молдове, совместные действия гражданского общества предотвратили принятие законопроекта, обеспечивающего налоговую реформу с амнистией капитала, которая легализовала бы незаконно полученное богатство и стимулировала далее незаконные методы.[35] Подписание договоров о сотрудничестве с ЕС повысило гражданскую активность в каждой из этих трех стран, где платформы

---

[33] Однако, существует растущее давление на борющиеся с коррупцией НПО в Украине, которые теперь должны сообщать о своих доходах, подавая в электронной форме декларации о своих активах наряду с самыми высокими чиновниками и политиками. В случае Молдовы, было предпринято несколько попыток ограничить деятельность НПО, получающие фонды из-за рубежа, которые были отражены в результате оппозиции гражданского общества, поддержанной сообществом доноров.

[34] См. информацию о коалиции на http://rpr.org.ua/en/.

[35] Юридический ресурсный центр Молдовы, декабрь 2016 (http://www.crjm.org/en/amnistia-fiscala-si-de-capital-republica-moldova/).

гражданского общества и внутренние консультативные группы, в основном, сосредотачиваются на защите и мониторинге реформ, связанных с процессом европеизации. Это резко контрастирует с большинством других постсоветских стран, где принимаются все более и более строгие и репрессивные законы, что относящиеся к НПО и независимые СМИ как подрывные силы, которые могут также быть недружественными агентами иностранного влияния.

Роль гражданского общества во время «Оранжевой революции» 2004 года и «Революции достоинства» 2013-14 годов была его звездным часом, т.к. оно продемонстрировало мощь гражданского общества в Украине. То же самое можно сказать о роли гражданского общества Грузии в ходе «Революции роз» 2003г. Гражданское общество играло важную роль, формулируя повестку дня для протестного движения, мобилизуя к участию граждан, удерживая движение в рамках мирного гражданского сопротивления и демонстрируя высокий уровень организованности и устойчивости во время длительного противостояния между правительством и общественностью. В случае украинского движения 2013-14 годов, особенно когда политические партии были намеренно выведены из игры, именно самоорганизация гражданского общества сыграла решающую роль в успехе движения.

Тем не менее, гражданское общество в этих странах обнаруживает определенные структурные слабые места. Организации гражданского общества, в основном, зависят от внешних игроков и менее эффективно связаны с местными группами населения, что ограничивает их включенность в более широкое общество.[36] Многие граждане воспринимают организации гражданского общества как элитные группы, имеющие связи с иностранными донорами, что облегчает возможность для правительств игнорировать их требования реформ. Более того, изображение гражданского общества как силы, продвигающей иностранные, а именно, европейские повестки дня, используются консервативными, зачастую

[36] К. Смаглий, "Тревожный звонок гражданскому обществу Украины", Kennan Cable № 25 (https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no25-wake-call-for-ukraines-civil-society).

связанными с церковью и пророссийскими группами, для дискредитации их и сопротивления их либеральным призывам, например, к антидискриминационному законодательству.

В то время как СМИ, в целом, являются свободными и плюралистическими во всех трех странах, структура их собственности проблематична. В Украине самые влиятельные информационные агентства принадлежат крупным олигархам, которые делают плюрализм СМИ заложником своих конкурирующих политических интересов. В Грузии, где нет никакого плюрализма олигархов, самые популярные средства массовой информации попадают в зависимость от правительства, которое ограничивает доступ общественности к другим источникам информации и мнениям. Одним из наиболее важных моментов для критики против правления Михаила Саакашвили в Грузии был то, что с 2008 г., три лучших телевизионных компании были подвластны правительственной точке зрения. В настоящее время, ситуация улучшилась, поскольку Рустави 2, одна из двух самых популярных телевизионных компаний, неофициально аффилирована с самой сильной оппозиционной партией, и настроена решительно критически по отношению к государственной политике. Похоже на то, что власти решили взять компанию под свой контроль через одного доверенного бизнесмена, который утверждает, что в прошлом ее незаконно отобрали у собственника. Судебный процесс носит все признаки политической необъективности, и только вмешательство Европейского Суда по правам человека приостановило процесс поглощения компании.[37]

Хотя и менее явно, тенденция со стороны политических партий взять под свой контроль главные информационные каналы, также прослеживается и в Молдове. Самая влиятельная в стране Демократическая партия построила сильную

[37] Луис Наварро, «Грузия, то вперёд, то назад - грядет свобода: Дело Рустави 2» Научно-исследовательский институт внешней политики (FPRI), 7 марта 2017 г. (Luis Navarro, "Georgia's Back and Forth Freedom Marches: The Case of Rustavi-2", Foreign Policy Research Institute (FPRI) (http://www.fpri.org/article/2017/03/georgias-back-forth-freedom-marches-case-rustavi-2/).

империю СМИ, включающую напрямую или через подставных лиц, четыре телеканала (Prime, Publika TV, Canal 2 и 3) с национальным покрытием, включая радиостанции, онлайн и, в меньшей степени, печатную прессу. У других партий есть свои собственные средства массовой информации, но не общенациональные телевизионные компании, которые оказывают наибольшее влияние на общественное мнение. Рекламный рынок играет решающую роль в выживании независимых СМИ, однако, приблизительно 50-60% этого рынка управляет самый влиятельный олигарх страны - лидер Демократической партии Владимир Плахотнюк. Даже после недавних поправок в Кодексе аудиовизуальных медиауслуг, ограничивающих лицензии на собственность двумя каналами, это ограничение преодолевается передачей контроля над медийными учреждениями различным подставным лицам.

В целом, хотя во всех трех странах преобладает относительно высокий уровень плюрализма СМИ и граждане, по большей части, имеют доступ к различным мнениям, свобода СМИ не имеет твердых оснований и уязвима в плане политического вмешательства. Интернет довольно свободен во всех трех странах и оказывает все большее влияние на молодых и образованных людей. Телевидение остается самым влиятельным СМИ, однако, контроль над самыми популярными национальными телевизионными сетями, в значительной степени, осуществляется определенными политическими игроками. Отсутствие равного доступа к этому самому влиятельному виду СМИ, лишает различных политических деятелей наличия единого игрового поля.

Религиозные организации могут также играть определенную роль, но ситуация во всех трех странах различается. В Украине, существует разделение между двумя главными православными конфессиями: одна подчиняется Киевскому патриархату, независимому от Москвы и стремящемуся к автокефалии, и другая - зависимая от Московского патриархата (большинство православных украинцев относится к этой церкви). Это разделение очень политизировано. С одной стороны - православная церковь Киевского патриархата, которая поддерживается Виктором Ющенко и, в целом, прозападными политическими силами,

что дает ей политическую поддержку, и с другой - церковь, поддерживаемая Виктором Януковичем и его Партией регионов, ориентирующаяся на тесные отношения с Московскими патриархатом и с поддерживаемыми им группами. После Евромайдана новые правящие группы планируют принять законодательство, направленное на ограничение деятельности церквей, руководство которых находится в "государстве-агрессоре", под которым подразумевается Россия. Этот шаг может стать ударом по подчиненной Москве Православной церкви в Украине.[38]

Похожее разделение существует и в Молдове, где есть Метрополия Молдовы (Молдавская православная церковь), связанная с Русской православной церковью и православная религиозная организация, подчиненная Румынской православной церкви. Первая из них, при этом, намного более влиятельна и политически активна. Метрополия Молдовы молчаливо поддержала проевразийского (в действительности, пророссийского), антиевропейского кандидата в президенты Игоря Додона,[39] и обещала аннулировать закон о борьбе с дискриминацией, принятый в мае 2012 г. С другой стороны, Социалистическая партия Додона представляет себя как поборника традиционных семейных ценностей, утверждая, что объединение с Европой угрожает этим ценностям и призывает молдаван придерживаться евразийской цивилизации.[40] Кроме того, та же церковь выступила против

[38] Пол Гобл, "Украинское законодательство по религии завершит развод между Киевом и Москвой" (Paul Goble, "Ukrainian Legislation about Religion Will Finalize Divorce between Kyiv and Moscow"), *Euromaidan Press*, 19 мая 2017 (http://euromaidanpress.com/2017/05/19/ukrainian-legislation-about-religion-will-finalize-divorce-between-kyiv-and-moscow-euromaidan-press/).

[39] Денис Ченушэ, "Геополитические игры, ожидаемые до выборов 2 018 г. в Молдове" ("Geopolitical Games Expected Ahead of Moldova's 2018 Elections"), 10 октября 2017 г. (https://www.fpri.org/article/2017/10/geopolitical-games-expected-ahead-moldovas-2018-elections/).

[40] Денис Ченушэ, "Европейские ценности в сопоставлении с традиционными ценностями и геополитическим подтекстом в Молдове" (Denis Cenuşă, "European values versus traditional values and geopolitical

антидискриминационного законодательства, поскольку, по ее утверждению, оно «продвигало» гомосексуализм, ссылаясь на него как на качественный признак Европы, продвигающей «безнравственность» в своем регионе. Последним жестом Игоря Додона стало подписание Декларации СНГ от 11 октября 2017 г., продвигающей традиционные семейные ценности.

В Грузии, Грузинская православная церковь (ГПЦ) является единственной доминирующей религиозной организацией. Она сильно связана с национальным самосознанием грузин, и ее привилегированный статус установлен по закону через Конституционное соглашение 2002 года между ГПЦ и грузинским государством. Официальной позицией ГПЦ является поддержка интеграции Грузии в Европу. Однако, многие члены духовенства, включая лиц, приближенных верхушке иерархии, рассматривают политику интеграции в Европу как угрозу общественной морали и местной грузинской культуре. Например, церковь активно выступила против антидискриминационного законодательства, потому что оно включало пункты, запрещающие дискриминацию на основе сексуальной ориентации и гендерной идентификации. Кроме того, многие НПО аффилированы с церковью или утверждают, что защищают традиционные религиозные ценности. Такие организации (которые можно отнести к категории ‘невежественного общества’) зачастую применяют силу для нападения на представителей религиозных меньшинств или групп, продвигающих либеральные ценности, особенно права ЛГБТ-сообщества.

Внешняя политика и влияния

Все три страны долго испытывали два типа внешнего влияния – Европы и России. Это подразумевает не только, в целом, геополитическое соперничество, но и влияние на траектории развития внутренних политических институтов. В мире существует не очень много игроков, которые могут

subtext in Moldova”), IPN, 29 мая 2017 (http://www.ipn.md/en/integrare-europeana/84125#).

конкурировать с этими двумя. США - также важный игрок, но их общая политика по отношению к этому региону, включая усилия по продвижению демократии, не отличается от политики стран ЕС, и местные игроки зачастую объединяют их в общее понятие 'Запада'. Однако Политика восточного партнерства ЕС и организационные структуры Соглашения об ассоциации делают ЕС основным промоутером демократии в этих странах.

В то время как эти два вектора также воспринимались как соперничество, подталкивающее страны к движению в противоположных направлениях в 1990-х годах, это соперничество постепенно становилось все более конфронтационным в 2000-х. Первым толчком к этой тенденции стали цветные революции в Грузии и Украине в 2003 и 2004 годах. В то время как Запад обычно приветствовал их как законное выражение народовластия в знак протеста против электорального мошенничества и поддержки национальных сил в продвижении реформ, руководство России воспринимало, эти же события как заговор Запада по установлению антироссийских режимов в непосредственной близи от России, создававший, таким образом, модель и прецедент для подобной 'смены режима' в ее собственных странах. Таким образом, для политической элиты России, продвижение демократии вблизи приобрело геополитическое значение, при этом продвижение демократии Западными игроками воспринималось как враждебные антироссийские действия.

Российско-грузинская война 2008 г. и враждебные действия России к Украине в 2014-17 годах после Революции достоинства стали следующим шагом, в ходе которого Россия наказала Грузию за ее попытки присоединиться к НАТО, а Украину - за ее выбор на ассоциацию с Европой. Торговые санкции были применены к Грузии, Молдове, и Украине в ответ на подписание и ратификацию Соглашения об ассоциации/DCFTA этими странами, которые стали также формой наказания, хотя и более умеренного.

Таблица 1.4 Поддержка различных вариантов внешней политики (%)

	Грузия [41]	**Молдова**[42]	**Украина**[43]
Интеграция в ЕС	62	39,4	53
Евразийская интеграция	23	39,9	18

Результатом действий России стало то, что усилия, направленные на демократическое развитие в трех странах ЕП ЕС, которые выбрали путь интеграции в Европу, стали «геополитизированными». В то время как Европа является главным игроком в продвижении демократии в восточноевропейском регионе АА, российские политические элиты рассматривают эти страны как геополитическое поле битвы, где возможный успех демократических реформ интерпретируется только как попытка подорвать интересы России в регионе. Таким образом, Россия выступает спойлером, а не как страна, предоставляющая альтернативную модель развития: она стремится дискредитировать самую идею вдохновленных Европой демократических реформ и политических сил, связанных с этим стратегическим направлением.

Следовательно, приоритет России состоит в том, чтобы противостоять европейским усилиям, укрепляя пророссийских игроков в этих трех странах. На политическом уровне, наиболее успешным это проявляется в Молдове, где президент Додон и его Социалистическая партия открыто предпочитают евразийский вектор интеграции с Европой. Однако, успех этой

---

41 Лора Торнтон и Давид Сичинава, "Общественные отношения в Грузии, Результаты исследования, проведенного в июне 2017 г. для NDI CRRC Грузии" (https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_june%202017_ISSUES_ENG_VF.pdf).

42 Институт публичной политики, *Барометр общественного мнения*, апрель 2017 (www.ipp.md).

43 *Исследование общественного мнения жителей Украины (21 апреля – 5 мая 2017)*, проведенный онлайн Международным республиканским институтом, Социологической группой «Рейтинг» и Центром исследовательского обзора «Инсайт»(4 ноября 2017) (http://www.iri.org/sites/default/files/2017-may-survey-of-residents-of-ukraine_en.pdf).

партии можно объяснить не столько усилиями России, сколько крахом общественной поддержки в отношении умозрительно проевропейских партий, которые дискредитировали себя коррупцией, банковским мошенничеством и совершенно неудовлетворительной работой правящих коалиций, контролируемых этими партиями. В Украине, агрессивное поведение России с 2014 г. подорвало ее влияние на украинскую политическую повестку дня, однако, неудовлетворительная работа правительства может также использоваться Россией в политических целях. В Грузии открыто пророссийские политические силы относительно слабы, но незначительное увеличение поддержки в пользу евразийского выбора (в противовес европейскому), тем не менее, подразумевает, что у России также могут быть рычаги воздействия в Грузии.

Кроме политических партий, Россия использует сотрудничество с гражданским обществом, медиа- и религиозными группами с целью продвижения своей повестки дня. Во всех трех странах, православная церковь (в Молдове и Украине, непосредственно связанна с Московским патриархатом) считается открытым или молчаливым союзником России. Россия также пытается поддерживать пророссийские средства массовой информации, веб-сайты и группы гражданского общества.

Также известно, что районы, населенные этническими меньшинствами, зачастую склонны к меньшей поддержке идеи европейской интеграции, чем население этнического большинства. Например, во время неконституционного референдума, проведенного в феврале 2014 г., приблизительно 98% гагаузских избирателей в Молдове поддержали интеграцию с Таможенным союзом, возглавляемым Россией.[44] Районы, населенные армянами и азербайджанцами в Грузии, также в меньшей степени поддерживают проекты интеграции с ЕС и НАТО, хотя различие здесь менее проявлено.[45] Это -

[44] Радио «Свободная Европа» (https://www.rferl.org/a/moldova-gagauz-referendum-counting/25251251.html).

[45] В ходе опроса, проведенного в апреле 2017 г., 54 процента респондентов в регионах, населенных меньшинствами, поддержали политику Грузии

дополнительная причина для России, чтобы сосредоточить свою политику 'мягкой силы' в отношении этнических меньшинств прозападных соседей (хотя российское вмешательство 2014 года в регионе Украины, который в наименьшей степени поддерживал прозападную политику страны, вышло за пределы использования 'мягкой силы').

Тем не менее, основным фактором успеха во всех усилиях по пропаганде и дезинформации является неудача в проведении реформ демократического и надлежащего управления в странах, подписавших Соглашение об Ассоциации с ЕС. В то время как Россия имеет определенные геополитические рычаги, такие как влияние на конфликты на востоке Украины или 'замороженные конфликты' в Грузии и Молдове, именно успех или провал реформ определяет влияние на мировоззрение людей.

Заключение

Положение дел в отношении демократического развития в Грузии, Молдове и Украине дает возможность сделать как пессимистические, так и оптимистические выводы. Эти три страны сталкиваются со значительными и различающимися друг от друга структурными проблемами в своем демократическом развитии, но между ними есть основные общие черты.

Процессам построения государства в каждой из этих стран бросили вызов меньшинства, не соглашающиеся со своим местом и статусом в молодых государствах-нациях, либо же это является результатом внешней манипуляции разногласиями, которые привели к силовым конфликтам и состоянию 'замороженных' или (в случае Украины) 'полузамороженных' конфликтов и сепаратистских движений. Ни одной из стран не удалось развести на разумное расстояние экономические и политические элиты, которые, находясь вблизи власти, практически неизбежно заполучают богатство и

по присоединению к ЕС по сравнению с 80 процентами в общенациональном масштабе. См. Лора Торнтон и Коба Турманидзе, *Общественные отношения в Грузии. Результаты опроса, выполненного для NDI CRRC Грузии в апреле 2017 г.*

супербогатство, и зачастую успешно трансформируют свои экономические ресурсы в политическую власть, становясь, таким образом, 'олигархами'.

Коррупция и захват государства стали характерными для этих политических режимов, хотя с 2004 Грузия была даже успешнее других в решении этой проблемы. Доверие к государственным институтам довольно низкое: только незначительная часть людей полагает, что они хорошо работают в плане обеспечения общественных благ, и лишь меньшинство в каждой стране согласно с тем, что их страны идут в правильном направлении.

Институты электоральной демократии также не пользуются большим доверием: хотя в каждой из этих трех стран были прецеденты смены власти через выборы, эти изменения не стали привычными, и в некоторых случаях возникала необходимость в мирных или не очень мирных революциях для свержения непопулярных правительств. При этом, среди крупных политических игроков (в Грузии и Украине) нет согласия в отношении того, что выборы являются единственным средством законного получения политической власти. Такой скептицизм в отношении электоральной демократии вызван отсутствием справедливой политической конкуренции из-за склонности действующих властей монополизировать политический контроль, преследовать и делегитимизировать оппозицию, применять избирательное правосудие, брать под свой контроль самые влиятельные средства информации и другими недемократическими практиками.

Общественность, в целом, поддерживает демократические институты и иногда демонстрирует огромный потенциал мобилизации ради дела демократизации – но до сих пор не создана надежная сеть посреднических институтов, таких как стабильные политические партии или широкие общественные ассоциации, которые могли бы четко формулировать, представлять и защищать интересы различных групп общества. В результате, продолжается политическая конкуренция, главным образом, между харизматичными (или супербогатыми) лицами и широкими, основанными на идентичности, геополитическими

ориентациями, а не между политическими идеями и платформами. Не существует никакого общественного согласия относительно ценностей многообразия, плюрализма и терпимости к культурам или образам жизни меньшинства; при этом существуют влиятельные социальные группы, такие как православные церкви, открыто продвигающие нелиберальные повестки дня.

Тем не менее, существуют подлинные основания для оптимизма. Несмотря на автократичные тенденции, все три страны оказались эластичными в сохранении относительно высокого уровня политического и медийного плюрализма и, более или менее, конкурентоспособной политической среды. Достигнут значительный прогресс в определенных областях политических реформ. Конституции (если не всегда конституционные процессы) обычно соответствуют современным демократическим принципам, даже если правящие партии склонны кроить их согласно своим политическим интересам.

Несмотря на активную пропаганду и дезинформацию со стороны нелиберальных и антизападных групп и организаций, либеральная демократия продолжает быть единственным нормативным эталоном для большинства политических игроков. Гражданское общество, хотя еще и недостаточно укоренившееся среди более широкой общественности, активно, ярко, относительно организованно и успешно формулирует повестки дня реформы, иногда влияя на политические решения. В результате, в то время как политические режимы во всех трех странах так и не достигли точки демократической консолидации, они, как полагает большинство наблюдателей, более свободны, чем какие-либо другие государства-преемники Советского Союза (за исключением стран Балтии), и ближе к тому, чтобы стать демократическими государствами, чем автократиями.

Европейское измерение является чрезвычайно важным фактором для непрерывной демократизации всех трех стран. Несмотря на соперничество между европейскими и евразийскими идентичностями, каждая из них, в конечном счете, считает себя европейской страной. Выбор пути по укреплению связи с Европой, который сделали страны,

несмотря на очевидные политические риски (это особенно относится к Украине), является лучшим доказательством их подлинной приверженности европейскому пути развития. Это дает ЕС значительные возможности в этих странах в плане убеждения их провести демократические реформы, или – по крайней мере – ограничить автократичные тенденции.

В будущем ЕС также может играть очень важную, если не решающую роль в оказании помощи этим странам в консолидации их демократических систем. Однако, с завершением подписания Соглашений об Ассоциации, предоставлением безвизового режима, и отказе ЕС расширить перспективу членства для этих стран, ощущается нехватка стимулов, которые ЕС может использовать для поддержания своих усилий по продвижению демократии. Чтобы продолжить динамику процесса реформ, жизненно важно, чтобы ЕС разработал более четкую, устремленную в будущее, стратегию в отношении активно формирующегося регион AA-DCFTA в своем соседнем восточном регионе, включая убедительные стимулы для дальнейшей европеизации этих стран.

Библиография

Ченушэ, Денис (2016), "Назад к прямым президентским выборам в Молдове: из одного политического кризиса в другой?" (Cenuşă, Denis (2016), "Back to direct presidential elections in Moldova: From one political crisis to another?"), 21 марта (http://3dcftas.eu/publications/other/back-direct-presidential-elections-moldova-one-political-crisis-another).

Ченушэ, Денис (2017), "Геополитические Игры, ожидаемые перед Выборами 2018 г. в Молдове" (Cenuşă, Denis (2017), "Geopolitical Games Expected Ahead of Moldova's 2018 Elections"), 10 октября (https://www.fpri.org/article/2017/10/geopolitical-games-expected-ahead-moldovas-2018-elections/).

Ченушэ, Денис (2017), "Европейские ценности против традиционных ценностей и геополитического подтекста в Молдове" (Cenuşă, Denis (2017), "European values versus traditional values and geopolitical subtext in Moldova"), IPN, 29 мая (http://www.ipn.md/en/integrare-europeana/84125#).

Корбой, Денис, Уильям Кортни и Кеннет Яловиц (2012), "Справедливость или месть?" (Corboy, Denis, William Courtney and Kenneth Yalowitz (2012), "Justice or Vengeance?"), *International Herald Tribune*, 26 ноября.

Европейский парламент (2009), Резолюция Европейского парламента от 30 апреля 2009 относительно ситуации в Молдове (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2009-0264+0+DOC+XML+V0//EN&language=en).

Европейский парламент (2017), Рекомендация от 15 ноября 2017 г. Совету, Комиссии и ЕСВД по Восточному партнерству, в подготовительном периоде к Саммиту в ноябре 2017 (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0440+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN).

Expert-Group (2017), "Страновой отчет 2017" (Expert-Group (2017), "State of the Country Report) (http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1482-raport-de-stare-a-tarii-2017).

Голб, Пол (2017), "Украинское законодательство по религии завершит развод между Киевом и Москвой" (Paul Goble, "Ukrainian Legislation about Religion Will Finalize Divorce between Kyiv and Moscow"), *Euromaidan Press*, 19 мая 2017 (http://euromaidanpress.com/2017/05/19/ukrainian-legislation-about-religion-will-finalize-divorce-between-kyiv-and-moscow-euromaidan-press/).

Хэнф, Теодор и Гия Нодия (2000), *Крен в пользу демократии (Hanf, Theodor and Ghia Nodia (2000), Lurching to Democracy). От агностической толерантности до набожного якобинства: Социальное изменение и реакции людей*, Баден-Баден: [From agnostic tolerance to pious Jacobinism: From agnostic tolerance to pious Jacobinism: Nomos Verlagsgesellschaft]

Институт публичной политики (2017), *Барометр общественного мнения,* апрель (www.ipp.md).

Международный республиканский институт (2003), *Национальное исследование об участии граждан в выборах, Грузия, май 2003*.

Опрос IRI (2017), Социальные и политические настроения украинцев (Social and Political Moods of Ukrainians), 8 июня 2017

(http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/poll_iri_dinamika_obschestvenno-politicheskih_vzglyadov_v_ukraine.html).

Киевский международный институт социологии, "Доверие к социальным институтам" (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=678&page=1).

Кононучук, Войцех, Денис Ченушэ и Корнели Какачия, «Олигархи в Украине, Молдове и Грузии как ключевые препятствия реформам» (Konończuk, Wojciech, Denis Cenuşă and Kornely Kakachia (2017), "Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms"), июнь 2017 (http://3dcftas.eu/publications/other/oligarchs-ukraine-moldova-and-georgia-key-obstacles-reforms).

С. Левицки и Л. Вэй «Миф о демократической рецессии», *Журнал Демократия* [S. Levitsky and L. Way, "The Myth of Democratic Recession", *Journal of Democracy*], том 26, № 1, январь 2015.

Линц и А. Степан (1996), *Проблемы демократического перехода и консолидации:*
Южная Европа, Латинская Америка и посткоммунистическая Европа, Балтимор, (Linz and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*: Southern Europe, Latin America and post-communist Europe, Baltimore): Johns Hopkins University Press.

Луис Наварро, «Грузия, то вперёд, то назад - грядет свобода:
Дело Рустави 2» Научно-исследовательский институт внешней политики (FPRI), 7 марта 2017 г. (Luis Navarro, "Georgia's Back and Forth Freedom Marches: The Case of Rustavi-2/"). (http://www.fpri.org/article/2017/03/georgias-back-forth-freedom-marches-case-rustavi-2/).

Нодия, Гия (2014) «Месть Геополитики», *Журнал демократии*, том 25, № 4, октябрь 2014, стр 139-150.

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) (2014), Функционирование демократических институтов в Грузии, Резолюция 2015.

Центр Разумкова (2017), "Stavlennia hromadyan Ukrainy делают suspilnykh instytutiv, elektoralni orientatsii", 11 октября (http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press1017.pdf).

Смаглий, К (2017) "Тревожный звонок гражданскому обществу Украины", Kennan Cable № 25

(https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no25-wake-call-for-ukraines-civil-society).

Всемирный Банк, *Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: Хроника реформ в Грузии*, Washington: Международный банк реконструкции и развития

Торнтон, Лора и Давид Сичинава (2017), "Общественные отношения в Грузии, Результаты исследования, проведенного в июне 2017 г. для NDI CRRC Грузии" (https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_june%202017_ISSUES_ENG_VF.pdf).

Торнтон, Лора и Давид Сичинава, "Общественные отношения в Грузии, Результаты исследования, проведенного в июне 2017 г. для NDI CRRC Грузии" (https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_june%202017_ISSUES_ENG_VF.pdf).

Торнтон, Лора и Коба Турманидзе (2016), "Общественные отношения в Грузии. Результаты исследования, проведенного CRRC Грузии для NDI в 2016» г.https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_November%202016%20poll_Issues_GEO_vf.pdf).

Торнтон, Лора и Коба Турманидзе (2017), «Отношение общественности в Грузии»,
Результаты исследования, проведенного CRRC Грузии для NDI в апреле 2017 г.(https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_April_2017_political%20Presentation_ENG_version%20final.pdf).

Transparency International (2002), *Индекс восприятия коррупции 2002* (https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2002/0/).

Transparency International (2016), *Индекс восприятия коррупции* 2016 (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).

2. Олигархи как основное препятствие в проведении реформы

Войцех Конончук, Денис Ченушэ & Корнели Какачия



Предисловие

В этой главе рассматривается роль олигархов в Грузии, Молдове и Украине. Олигархия - термин, используемый для обозначения системы управления, в которой небольшое количество очень богатых людей могут неофициально управлять или в значительной степени влиять на государственную политику. Портфели экономических активов главных олигархов этих трех стран описаны с некоторыми деталями. Далее анализируется природа их влияния на выработку политических решений, что наносит особенный ущерб управлению этими странами.

В то время как виды их влияния различаются в зависимости от контекста страны, в целом, они стремятся к ограничению политического плюрализма, захвату

государственных институтов, коррупции, монополизации и - в более широком аспекте - блокированию процессов реформ. Олигархи являются симптомами, а не причинами слабых политических институтов. Соответственно, средства борьбы с ними включают широкую гамму действий, таких как укрепление институционального потенциала, эффективные органы по борьбе с коррупцией, соответствующее государственное финансирование политических партий, эффективные политики в области конкуренции, независимую судебную власть и независимые СМИ с опорой на положения Соглашения об Ассоциации с ЕС и DCFTA. Современным экономическим системам всегда будут нужны крупные бизнес-лидеры и предприятия. Проблема состоит в том, как преобразовать олигархов в нормальных бизнес-лидеров.

Олигархическая система была известна с древних времен и этот феномен все еще существует в некоторых постсоветских государствах.[1] Хотя ситуации в Украине, Молдове и Грузии отличаются, между ними, тем не менее, есть также и значительные общие черты. Самое очевидное - это то, что все три страны подписали Соглашения об Ассоциации с ЕС и объявили евроинтеграцию своим ключевым приоритетом во внутренней и внешней политике.

Создается впечатление, что отрицательное наследие постсоветских олигархов не было полностью признано Западом и поэтому было недостаточно изученным. Отчасти причиной этому может быть трудность с установлением фактов, описанием и доказательством олигархического влияния, которое зачастую носит характер последовательности непрозрачных политических, экономических или финансовых операций. Олигархия - это неофициальный институт, и, в некотором отношении, она играет более важную роль в Украине, Молдове и Грузии, чем формальные институты и нормы, действующие на основе конституций этих стран. Поэтому любой человек, изучающий олигархию, вынужден полагаться на предположения, а не на неопровержимые факты. Закулисные олигархические системы чрезвычайно важны для

[1] Термин 'олигархия' был введен в середине 1990-х в России и популяризирован российским социологом Ольгой Крыштановской.

понимания формирующих политику механизмов, работающих в Украине, Молдове и Грузии, которые являются реальным препятствием для проведения структурной реформы.

Кто такие олигархи?

Происхождение олигархов отличается в каждой из этих трех стран. В **Украине** олигархи впервые появились, в качестве важных игроков, в середине 1990-х и быстро стали доминирующей характеристикой внутренней политической и экономической жизни. Процесс преобразования и приватизации в Украине привел к появлению нескольких деловых кругов, которые накопили экономическую мощь, управляя ключевыми секторами экономики. Чтобы защитить свои активы, они начали вкладывать капитал в политику, таким образом став ключевыми политическими игроками. Самые влиятельные олигархи прошлых двух десятилетий - это Ринат Ахметов, Игорь Коломойский и Дмитрий Фирташ.[2] Кроме того, есть еще более дюжины меньших, по размеру, групп которых можно определить как олигархические.

Олигархи в Украине, в основном, отказываются занимать государственные должности, но, вместо этого, либо создают свои собственные политические партии, либо поддерживают уже существующие в обмен на лоббирование их интересов. Они никогда не монополизируют государственную власть, но благодаря своим ресурсам становятся обязательными партнерами политического класса. Одной из отличительных особенностей является политическая гибкость олигархов. Они не имеют последовательной политической поддержки и поддерживают любую политическую партию, которую считают полезной для защиты своих бизнес империй.[3]

---

[2] См. далее ниже запросы о выдаче Фирташа, которая может теперь ограничить его влияние.

[3] Жаба Деведериани, Между Европой и Россией, правление олигархов (Jaba Devderiani, Between Europe and Russia, oligarchs rule, Carnegie Europe), 1 декабря 2016.

Прошедшие два десятилетия показали, что периодические изменения политического режима в Украине незначительно сказывались на устойчивости олигархической системы страны. Несмотря на перестановки в среде украинских олигархических групп и некоторой потери влияния, олигархическое ядро остается устойчивым.[4] Более того, за эти три года, начиная с Революции достоинства, олигархическая система была ослаблена, но остается важным элементом в политической и экономической жизни. Некоторые из ранее самых влиятельных олигархов были устранены как фактор влияния в украинской политике (так называемая Семья или олигархическая группа, сосредоточенная вокруг бывшего президента Виктора Януковича, возглавляемая его сыном Олександром и Сергеем Курченко), либо потеряли часть своего влияния (группа Дмитрия Фирташа), в то время как другие все еще продолжают влиять на политику (такие как группа Коломойского и так называемые аграрные олигархи, представляющие быстрорастущий аграрный сектор). Особым случаем является Петр Порошенко, которого, до его избрания президентом, считали олигархом второго разряда с существенным политическим опытом (раньше, он работал министром иностранных дел и экономики). Очевидно, его положение и влияние значительно увеличились, но его главный бизнес-актив, кондитерская компания Roshen, была передана доверительному фонду, управляемому Rothschild Group.[5] В целом, олигархическая система продолжает влиять на политику и экономику Украины.

В **Молдове,** первые шаги к олигархической системе были сделаны во время правления коммунистической партии (2001-09), но процесс олигархизации страны ускорился в первый период власти коалиции Альянса за европейскую интеграцию (2009-13). Его главными акционерами был премьер-министр Влад Филат, лидер Либерал-демократической партии

[4] Хайко Плейнес, "Олигархи и политика в Украине", *Demokratizatsiya: Журнал постсоветской демократизации (The Journal of Post-Soviet Democratisation)*, 24 (1), зима 2016 года, p. 125.

[5] Ротшильд говорит, что доверительный фонд украинского президента соответствует международным стандартам, Агентство Рейтер, 7 апреля 2016.

Молдовы (PLDM), и Влад Плахотнюк, неофициальный лидер и спонсор Демократической партии Молдовы (PDM). Оба политика стали союзниками и ключевыми игроками в молдавской политике, но при этом между ними шла постоянная 'подковерная' борьба за политическое влияние и бизнес-активы. Этот период трудного сосуществования также назвали 'олигархическим плюрализмом', так как до прихода в политику и Плахотнюк, и Филат рассматривались как успешные бизнесмены, одни из самых богатых граждан Молдовы.[6]

В 2014 г. отношения между этими двумя политиками претерпели категорический разрыв, и в результате, в октябре 2015 г., Филат был арестован и приговорен к девяти годам тюремного заключения. Это привело к монополизации власти одним олигархом, Владом Плахотнюком, который, благодаря своему контролю над основными институтами государства, сконцентрировал беспрецедентные политические и экономические инструменты в своих руках. Подавляющий масштаб влияния Плахотнюка и его, в настоящее время, не вызывающее сомнений положение позволяют сказать, что Молдова сегодня демонстрирует признаки 'захваченного государства'.[7]

Ситуация **в Грузии** очень отличается от того, что мы видим в Украине и Молдове, потому что ранее здесь не было группы богатых людей, которые разделяли бы сферы контроля. Медленное экономическое развитие Грузии, относительно небольшой рынок и нестабильная политическая ситуация не позволили ей иметь 'роскошь' олигархии. Во время президентства Эдуарда Шеварднадзе (1995-2003) членами его семьи были предприняты попытки взять под свой контроль некоторые бизнес-активы, но в конечном счете они провалились. Вместо этого появился определенный тип олигархов, которые нажили состояние в России в 1990-х и принадлежали к российской олигархии в ее самый

[6] Камиль Цалус Całus, Молдова: от олигархического плюрализма до гегемонии Плахотнюка, *Центр восточных исследований*, 11 апреля 2016.

[7] Денис Ченушэ, "Захваченное государство" и "полезные олигархи" вблизи ЕС: Молдова, Грузия и Украина, IPN, 17 октября 2016.

влиятельный период (с середины 1990-х до 2003 г., когда началось, так называемое дело ЮКОСа и предыдущие олигархи потеряли бывшую у них власть).

В конце 2000-х, эти российские олигархи грузинского происхождения возвратились на свою родину и решили трансформировать свое богатство в политическую власть. Тремя самыми важными фигурами были Бадри Патаркацишвили, который делал попытку государственного поглощения в 2007, но потерпел неудачу (и умер в 2008), Каха Бендукидзе, который, после своего возвращения в Грузию в 2004 г. стал идеологическим генератором Революции роз и поднялся до должности Государственного министра по координации реформы (однако, умер в 2014 г. в Лондоне),[8] и Бидзина Иванишвили, который создал коалицию Грузинская Мечта, победившую на парламентских выборах в 2012 г.[9] Иванишвили стал премьер-министром (2012-13), но затем ушел в отставку, отдав эту должность члену своей партии. С тех пор, однако, он, как принято считать, является самым влиятельным политическим игроком в Грузии, по существу управляя грузинской политикой, даже при том, что официально он не выполняет никаких государственных или партийных функций. В октябре 2016 г., Грузинская мечта получила конституционное большинство на парламентских выборах, что еще более увеличило влияние Иванишвили в стране.

[8] Стивен Джонс, Каха Бендукидзе и неудавшийся эксперимент в Грузии, Opendemocracy.net, 2 января 2015.

[9] Бидзина Иванишвили раньше был одним из самых скрытных олигархов в России. В середине 1990-х он входил в так называемую *Семибанкирщину*, неофициальную группу из семи российских олигархов, созданную для переизбрания президентом Бориса Ельцина. Режис Гент, Бидзина Иванишвили, человек, который играет согласно российским правилам? (Regis Gente, Bidzina Ivanishvili, a man who plays according to Russian rules?), *Caucasus Survey* 1, 2013 .

Портфели олигархов

Украина

Олигархи сумели поддержать свой статус важных игроков в политике Украины благодаря многим факторам. Самым значимым является их главенствующее положение в стратегических отраслях экономики. Олигархический капитал в Украине намного более силен, чем в других странах региона. Согласно отчету Deloitte о Крупнейших 500 предприятиях в ЦВЕ, которые оцениваются как самые крупные компании в Центральной Европе и Украине, 64% украинских предприятий управляет местный частный капитал (по сравнению с 29,4% в Польше, 23,2% - в Чешской Республике и 4,6% - в Румынии).[10] Доля иностранного капитала в структуре собственности украинских компаний составляет всего 12% и является самой маленькой среди стран ЦВЕ (по сравнению с 54,4% в Польше, 63,8% в Чешской Республике и 84% в Румынии). Согласно оценке журнала *Economist*, индекс кланового капитализма украинских олигархов равняется 7,8% ВВП страны.[11]

Традиционно в Украине было около десятка олигархических групп, активы которых простирались на все ключевые секторы экономики, особенно энергетики, сырья и тяжелых металлов. Они никогда не объединялись в одну интегрированную группу; наоборот, зачастую имели противоречащие интересы и конкурировали друг с другом за новые активы и политическое влияние. Некоторые из этих олигархов заняли наивысшее положение:

- Ринат Ахметов - самый богатый олигарх в Украине, который владеет, среди многих других активов, самой большой электроэнергетической и угольной компанией (DTEK, с 25%-й долей в общем производстве электричества и 70%-й долей в производстве электричества из ископаемого топлива), крупнейшей металлургической корпорацией (Metinvest),

[10] Deloitte Central Europe Top 500.

[11] Сравнение кланового капитализма во всем мире, The Economist, 5 мая 2016.

крупнейшими компаниями в сельскохозяйственном секторе (HarvEast), производстве газа (Neftegasdobycha) и в секторе телекоммуникаций (Ukrtelecom), а также одним из самых популярных телеканалов (ТВ Ukraina), и т.д.

- Privat Group Игоря Коломойского и его делового партнера Геннадия Боголюбова - еще одна из влиятельнейших олигархических групп Украины с 1990-х годов, которая управляет активами в энергетическом секторе (42%-я доля в Ukrnafta - главном игроке на нефтяном рынке), секторе производства химикатов, металлургическом и транспортном секторах, СМИ (телеканал 1+1), в сельском хозяйстве (Privat Agro-Holding) и крупнейшем украинском банке (Privatbank - до декабря 2016 г., когда он был национализирован как лопнувший банк системного значения).
- Группа Дмитрия Фирташа, интересы которого находятся, главным образом, в химических и газовых секторах (DF Group) и СМИ (в том числе, телеканал Inter). Хотя с 2014 г. он находился под домашним арестом в Вене, ожидая возможной выдачи США по обвинению в даче взятки, он продолжает играть важную роль в украинской политике.[12] Традиционно Фирташ поддерживал тесную связь с Россией, и расширение его бизнеса осуществлялось при поддержке кредитами Газпромбанка.

Есть также другие олигархи, интересы которых сосредоточены на конкретных отраслях экономики, такие как Виктор Пинчук (металлургия и СМИ), Юрий Козюк, Андрей Веревский и Олег Бахматюк (сельскохозяйственный сектор), Константин Жеваго (добыча железной руды) и Петр Порошенко (кондитерская и автомобильная промышленности). Согласно некоторым оценкам, богатство 50

[12] В феврале 2017 г., австрийский суд удовлетворил запрос о выдаче США, но окончательное решение будет принято австрийским министром юстиции. Кроме того, отдельный ордер на арест Фирташа был выдан Испанией по обвинениям отмывания денег. Его политические интересы в Украине представлены партией Оппозиционный блок и Сергеем Левочкиным.

самых богатых украинцев в 2010 г. равнялось 46% ВВП Украины (по сравнению с 16% в России и 4% в США), но из-за экономического кризиса этот уровень спал приблизительно до 18% ВВП в 2016 г.[13] Общая топография активов олигархов за прошедшие десять лет оставалась относительно стабильной

Многие олигархические группы имеют дополнительные мощные инструменты, которые делают их положение в отношении властей еще более сильным. В частности, они управляют большей частью рынка СМИ. Например, крупнейшие телеканалы, принадлежат четырем олигархам (Коломойский, Фирташ, Ахметов и Пинчук), они же контролируют, приблизительно, 80% украинского телевизионного рынка.[14]

Молдова

В последние несколько лет экономика Молдовы была монополизирована двумя самыми влиятельными олигархами страны, которые сочетают политическую деятельность с деловой активностью. Хотя нелегко оценить их бизнес-активы, которые они зачастую оформляют на подставные лица и офшорные компании, информация за 2010 г., указывает на то, что личное богатство Влада Плахотнюка составляло на тот момент более $2 миллиардов, а Влада Филата - приблизительно, $1,2 миллиарда (в целом, это составляло, приблизительно, половину ВВП Молдовы).[15] Они увеличили свою политическую власть и экономическую мощь,

---

[13] Ирина Жак, Паскуале Тридико (Iryna Zhak, Pasquale Tridico), Призыв к изменению (A plea for change), *Украинская неделя*, 8 октября 2014. Согласно новому рейтингу Forbes самых богатых людей в мире, шесть украинцев обладают богатством в более чем $1 миллиард: Ахметов (4,6 миллиарда долларов США), Коломойский и его деловой партнер Геннадий Боголюбов (соответственно $1,4 миллиарда и $1,1 миллиарда), Косюк (1 миллиард долларов США), Константин Жеваго ($1,2 миллиарда) и Пинчук ($1,1 миллиарда). Активы Порошенко оцениваются в $850 миллионов.

[14] Эти расчеты основаны на данных Комитета по Телеиндустрии (2016).

[15] Российская пресса: Премьер Влад Филат находится на третьем месте среди самых богатых людей в Р. Молдова, 10 июля 2010.

избавившись от монополии коммунистической партии во время политических беспорядков в апреле 2009 г.

Кроме тандема Плахотнюк/Филат,[16] есть другие олигархи поменьше, которые попытались заполучить и/или увеличить политическое влияние в течение 2009-14 годов, но они потерпели неудачу. Илан Шор, который заполучил значительную долю своего состояния путем сделок на банковском рынке, попал под следствие и в отношении него возбуждены судебные дела в связи с банковским мошенничеством; кроме того есть доказательства, что его компании были вовлечены в крупную «кражу миллиарда», как выяснилось в ходе расследования банковского мошенничества в конце 2014 года.[17] Есть признаки того, что Шор, под давлением Плахотнюка, согласился выдвинуть серьезные обвинения в коррупции против Филата в 2015 г. В результате, Генеральная прокуратура освободила его от обвинений в банковском мошенничестве.[18]

Еще один олигарх, Вячеслав Платон, заработал огромную прибыль на незаконных операциях в банковском секторе после 1990-х годов. Его обвинили в незаконном поглощении банков, отмывании денег, включая российские, и многих других уголовных преступлениях. Платон неоднократно избегал ареста, переместив свой бизнес в Украину, где он работал с доверенными лицами Виктора Януковича до того, как начал заниматься молдавской политикой (2009-10). В августе 2016 г., Платон был задержан и выдан Украиной; его приговорили к заключению на 18 лет в апреле 2017 г. в связи с делом о «краже миллиарда».

Ренато Усатий занял высокое положение после того, как заработал состояния в России, где он также установил тесные связи с российскими олигархами в секторе железных дорог, в том числе с различными российскими преступными

---

[16] Денис Ченушэ, «Захваченное государство» и «полезные олигархи» вблизи ЕС: Молдова, Грузия и Украина, 17 октября 2016.

[17] См. https://www.rise.md/articol/codrii-shorheiului/

[18] См. http://newsmaker.md/rus/novosti/shor-iskupil-svoyu-vinu-tem-chto-napisal-etot-donos-intervyu-nm-s-genprokurorom-ed-29986.

группировками и разведывательными службами. И Шор, и Усатый планировали заниматься политикой на высоком уровне, создав новые или используя уже существующие политические партии, и победили на выборах в местные органы власти в 2015 г. в Оргееве и Бельцах, соответственно. Согласно последним опросам,[19] Усатый все еще пользуется значительной политической популярностью, хотя он управляет своей партией из Москвы, поскольку боится ареста по спорному ордеру выданному молдавскими правоохранительными органами.

Большое количество информации о Плахотнюке и операциях других олигархов стало доступно после его ссоры с Владом Филатом. Согласно отчетам журналистов, занимающихся независимыми расследованиями, представителей гражданского общества и оппозиции, Плахотнюк продвигает большую часть своих интересов через подставных лиц в сфере недвижимости, СМИ, отраслях промышленности, связанных с металлоломом, и пр. К марту 2017г., компания, связанная с Плахотнюком, контролировала большую долю рынка СМИ: четыре телеканала из пяти с общенациональным покрытием и три радиостанции.[20] Эти каналы, по имеющимся сведениям, покрывают 60-70% рынка.[21] Контроль над СМИ важен не только потому, что они представляют репутацию Плахотнюка в благоприятном свете, но и потому, что они обеспечивают доход с рекламы, который поступает в другую, связанную с Плахотнюком компанию. Из-за этого преимущества, связанного со СМИ, Плахотнюк и его Демократическая партия могут охватывать широкую аудиторию и влиять на повседневную политическую повестку дня. Даже после того, как в марте 2017 г. были внесены поправки в Кодекс аудиовизуальных медиауслуг с целью ограничения до двух лицензий на одного владельца ТВ каналов и радиостанций с соответствующими санкциями, Плахотнюк

---

[19] Барометр общественного мнения (Barometrul de Opinie Publică), октябрь 2016.

[20] См. https://anticoruptie.md/ro/stiri/oficial-vlad-plahotniuc-proprietar-a-patru-televiziuni-si-trei-posturi-de-radio.

[21] Свобода печати Республики Молдова 2015, *Независимый центр журналистики, 2015.*

продолжал управлять рынком СМИ. Его компания (General Media Group) передала права на трансляцию двух из ее каналов новой компании (Telestar Media), который принадлежит одному из советников Плахотнюка.

Плахотнюк имеет долю в энергетическом секторе и, предположительно, спровоцировал недавний кризис банковского сектора, скорее всего, через подставных лиц и посреднические компании. Офшорная посредническая компания Energokapital, которая продавала электроэнергию, вырабатываемую приднестровской электростанцией в Кучурганах между декабрем 2014 и мартом 2017 годов, также, очевидно, связана с ним.[22] Банковский сектор начал исчерпывать ресурсы на предыдущих стадиях (2010-13) из-за участия в различных сделках, включавших офшорные компании. Однако, между январем-декабрем 2014 г. случился коллапс, когда три банка – два из которых, Banca de Economii и Banca Sociala, были поддерживаемы правительством и имели системное значение – оказались замешанными в незаконные кредитные операции. Согласно расследованиям, проведенным Kroll Company, эти схемы были напрямую связаны с компаниями, имевшими отношение к Шору [23] и российским банкам, но, при этом, не прослеживалось четких связей с Плахотнюком.. Однако, Платон утверждал, что Плахотнюк, через своих подставных лиц и благодаря своему контролю над Национальным банком Молдовы, способствовал массовому мошенничеству.[24] Кроме Платона, другая высокопоставленная фигура, преследуемая по суду в связи с обвинениями о «краже миллиарда» - Кирил Лучинский, сын бывшего президента Петра Лучинского и бывший член парламента от либерально-

[22] Майкл Берд, Андрей Котрут (Michael Bird, Andrei Cotrut), Молдавская энергетическая компания - посредник, связанный со скандалом о краже миллиарда долларов из банков 14 марта 2016 г.

[23] Отчет Kroll , 2015.

[24] Вячеслав Платон: У меня есть документы об участии Плахотнюка в краже миллиарда». Что говорят о Гофмане и Яралове, [«У меня есть документы относительно кражи одного миллиарда», О чем это говорит в отношении Гофмана и Яралова.] *Ziarul National*, 25 июля 2016.

демократической партии, которой руководил бывший премьер-министр Влад Филат.

Грузия

Доминирующее положение Бидзины Иванишвили в грузинской политике основано на его личном богатстве, которое оценивается, приблизительно, в $4,5 миллиарда (одна треть всего ВВП Грузии).[25] Он заработал свои деньги в России и вернулся домой в 2003 г. после продажи там своей доли в бизнесе. Его банк Российский кредит был продан за $352 миллиона группе инвесторов, включая крупных российских банкиров. Сеть аптек Доктор Столетов была продана им за $60 миллионов компании Imperia-Pharma, которой, согласно российской прессе, управляет сын Председателя Совета Федерации Валентины Матвиенко - Сергей. Он также нашел покупателей для своей сельскохозяйственной компании Стойлинская Нива. Из-за офшорных компаний и отсутствия прозрачности, трудно установить размер оборотного капитала Бидзины Иванишвили. По данным Панамского досье,[26] Иванишвили указал не все свои компании в декларациях об активах. Из декларации также следует, что значительная часть активов Иванишвили зарегистрирована на имена членов семьи.

Кроме своих активов в Грузии,[27] Иванишвили владеет существенным портфелем акций и облигаций в авторитетных Западных компаниях.[28] Его коллекция произведений искусства, оценивается в $1 миллиард и составляет,

---

[25] See http://www.forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili/ .

[26] Луиза Кроль (Luisa Kroll,), Миллиардеры, бывшие миллиардеры, преданные гласности в связи с их офшорными активами благодаря Панамскому досье (Billionaires, Former Billionaires Outed For Offshore Wealth By The Panama Papers), 3 апреля 2016 г.

[27] Иванишвили владеет обширными участками земли в Грузии, в том числе в Боржоми - курортном городе в юго-центральной Грузии и богатом пригороде Тбилиси. Из досье также следовало, что он владел собственностью в Москве.

[28] Тамара Хурция , Чем владеют грузинские члены правительства?, Agenda.ge, 8 января 2014.

приблизительно, 25% его капитала.[29] Эти две категории активов не имеют никакого отношения к его олигархическому влиянию в Грузии.

Согласно базе данных по декларациям активов крупных чиновников,[30] по крайней мере 38 чиновников работали на компании, связанные с Бидзиной Иванишвили в прошлом, многие из этих лиц в настоящее время занимают политические посты. Хотя никто не может утверждать, что эти люди были незаконно назначены или избраны на свои посты, эта тенденция вызывает озабоченность в связи с тем, насколько принцип назначения этих должностных лиц справедлив и основан на их личных заслугах.[31] Имя Иванишвили также связано с GDS TV, которое на 100% принадлежит его сыну Бере Иванишвили.

Теперь, когда Саакашвили вне политической сцены, Иванишвили представляет себя как своего рода мессию, к которому грузинское общество, кажется, особенно благосклонно.[32] Находясь вне демократического контроля и вне каких-либо институциональных сдержек и противовесов, Иванишвили, как полагают, полностью контролирует грузинское правительство, даже при том, что он не занимает никакого официального поста, так как ушел с должности премьер-министра в конце 2013 г. Сам по себе фактор Иванишвили заставляет многих грузин подвергать сомнению прозрачность деятельности правительства и жаловаться на постоянную, неформальную систему политического управления. Основным риском является продолжающаяся зависимость страны и ее правящей партии от финансовых ресурсов и личности единственного человека.

---

[29] Собственный капитал Бидзины Иванишвили сократился на $400 миллионов: Forbes публикует список миллиардеров, *Кавказ Business Week*, 2 марта 2016.

[30] См. https://declaration.gov.ge/.

[31] Компании Иванишвили – штамповочный пресс для государственных чиновников (Ivanishvili's companies – the forge for government officials), TI Georgia, 22 апреля 2015.

[32] Все три из предыдущих лидеров периода постнезависимости Грузии, Звиад Гамсахурдия, Эдуард Шеварднадзе и Михаил Саакашвили соответствовали этой модели.

Резюме

Как описано выше, и представлено в Таблице 2.1, природа олигархического влияния в Украине, Молдове и Грузии различается. В Украине наблюдается тенденция к балансу между различными олигархическими фракциями и государственной властью, хотя у первых всегда достаточно ресурсов для оказания давления на лиц, принимающих решения. Случай Молдовы представляет собой классический вариант 'захваченного государства', где произошло фактическое слияние экономической мощи и политической власти с далеко идущими последствиями для качества демократии. Грузинская ситуация наименее очевидна, и было бы преувеличением утверждать, что это - 'захваченное государство', но его нынешнее руководство может повести страну в этом направлении.

Таблица2.1 Анатомия олигархических групп в Украине, Молдове и Грузии

	Украина	**Молдова**	**Грузия**
Тип олигархического влияния	Баланс между различными группами олигархов	Жесткая форма олигархического присутствия – 'захват государства'	Неформальное управление с олигархами на ключевых политических позициях
Количество олигархических групп	Многочисленные олигархи – 'олигархический плюрализм'	Доминирующее положение одного олигарха, без претендента или конкурента	Доминирующее положение одного олигарха, без претендента или конкурента
Ключевые сферы экономической деятельности	Энергетика, металлургия, сельское хозяйство, СМИ	СМИ, недвижимость	Недвижимость, СМИ
Способы функционирования	Прямое и косвенное влияние (через парламент и неофициальные связи с правительством)	Косвенное влияние через офшорные компании и доверенных лиц, и прямое - через политические партии и государственные институты	Через политические институты и политические партии

Недостатки олигархии

У олигархической системы есть много негативных последствий для политической, экономической и общественной деятельности в Украине, Молдове и Грузии. Олигархи появились в характерных для каждой из этих стран условиях и обычно являются продуктами слабости государства, неэффективности государственных институтов стран, местной коррупции и политических партийных систем, которые либо неэффективны, либо полностью отсутствуют в обычном смысле слова. При этом, олигархи являются признаком

кризисного состояния государства, а не его прямой причиной.[33]

Олигархи обычно не интересуются изменением *статус-кво* и поддерживают существующие режимы, хотя и при условии, что они не представляют угрозы их бизнес интересам. Олигархические системы не допускают реформирования слабых мест государства, а во многих случаях еще более ослабляют их. Успешная модернизация означала бы изменение условий, которые ранее были благоприятны для них.

Ниже мы рассматриваем различные типы воздействий, которые оказывают олигархи в Украине, Молдове и Грузии. Некоторые из них относятся ко всем трем странам, хотя и с различной степенью интенсивности, а другие - характерны для одной или двух стран. Обычно бывает трудно точно отследить действия олигархов и ущерб, который они наносят, потому что, по своей природе, они работают в тени и негласно. Но существуют также и очевидные, поддерживаемые олигархами действия, которые представляют достаточно доказательств для оценки природы и цели их влияния.

Ограничение политического плюрализма

В плохо управляемом государстве с коррумпированной и неэффективной бюрократией олигархи являются наилучшим образом организованной группой и знают, как использовать свои конкурентные преимущества. Благодаря ресурсам, находящимся в их распоряжении (финансовая власть, контроль над СМИ, и т.д.), они могут позволить себе тратить огромные денежные суммы на политические взятки и наём лоббистов, чтобы работать в своей стране и за границей. С начала 1990-х, обеспечение максимально большого представительства в парламенте стало одной из основных целей олигархов. Этот механизм был явно очевиден в Украине с 1990-х. Для защиты своих бизнес интересов, им нужно было заполучить поддержку основных политических партий; в обмен на финансирование политических кампаний и предоставление доступа к СМИ, которые они контролируют,

[33] Хайко Плейнес, "Олигархи. Скорее симптом, чем причина кризиса в Украине", *VoxUkraine*, 19 января 2017.

политические партии соглашаются лоббировать интересы олигархов или оставляют несколько мест в своих избирательных списках для людей, выдвигаемых олигархами.

Опыт украинской парламентской системы показал, что никакие серьезные политические силы не в состоянии успешно работать без финансовой поддержки олигархов. Это не означает, что политики становятся простыми марионетками в руках олигархов, но роль последних в формировании важных политических решений зачастую бывает решающей. Согласно сообщениям в печати, Дмитрий Фирташ был одним из брокеров в соглашения между Петром Порошенко и Виталием Кличко в марте 2014 г. Кличко, партия УДАР, которого, вероятно, финансировалась Фирташем, снялась с президентской гонки в пользу Порошенко. Кроме того, парламентские выборы в пост-майданный период от 26 октября 2014 г. подтвердили, что главные украинские олигархические группы сохранили значительное влияние в парламенте благодаря своему контролю над несколькими десятками депутатов, по крайней мере (хотя в предыдущих сроки работы парламента, воздействие олигархов было более значительным). Трудно оценить влияние контроля олигархов над политическими партиями, но почти все основные партии (включая Блок Петра Порошенко и Народный фронт) находятся под влиянием самых влиятельных олигархических групп.[34]

В случае Молдовы, две решающих политических партии (т.е. демократы и либеральные демократы) в последние годы поступили почти в полное распоряжение своих олигархических 'владельцев', а именно: Влада Плахотнюка и Влада Филата, соответственно. Грузия сталкивается с аналогичной ситуацией, где Бидзина Иванишвили поддержал партию Грузинская мечта, которая победила на парламентских выборах в октябре 2016 г.[35] Широкая сфера влияния олигархов

[34] См. более подробно: Войцех Конончук, Олигархи после Майдана: старая система в 'новой' Украине, *Центре восточных исследований*, 16 февраля 2015.

[35] Мацей Фальковский (Maciej Falkowski), Грузинская мечта берет на себя полное управление, *Центр восточных исследований*, 9 ноября 2016.

является серьезным препятствием для создания нормальной политической партийной системы, потому что зависимые от олигарха партии получают неофициальные преимущества за счет других политических сил. Это создает неравные условия, подрывая политический плюрализм и усиливая политическую коррупцию. Это также приводит к оппозиции извне общепринятой политической системы.[36] В результате теневые игроки, власть и влияние которых не ограничены законом и которые не занимают выборных должностей, неофициально участвуют в процессе принятия решений.[37] Таким образом, олигархи стали постоянной характеристикой политики (в Украине) или держат в своих руках реальную власть (в Молдове и Грузии).

В Грузии новая волна 'олигархизации' политики появилась перед выборами 2012 года, и более выражено - после выборов 2012 года. Однако, в отличие от Украины или Молдовы, в Грузии олигархическое влияние не связано вплотную с коррумпированными структурами или неэффективными институтами. Бидзина Иванишвили появился в то время, когда институты Грузии были наиболее сильными и наиболее эффективными на постсоветском пространстве. С точки зрения борьбы с коррупцией, Грузия оказалась своего рода моделью на постсоветском пространстве и в более широком регионе.

Тем не менее, ключевые фигуры политической элиты Грузии, находящиеся у власти, финансово зависят от олигарха. У Бидзины Иванишвили имеется два основных типа влияния: политическое, поскольку никакие ключевые решения не принимаются без него или его инструкций, и финансовое, поскольку он финансирует некоторых знаменитых политиков, чтобы обеспечивать свое влияние на них. Открыто заявленная цель Иванишвили состоит в том, чтобы уничтожить политическую оппозицию и, в частности, Объединенное

[36] Денис Ченушэ, Молдова между протестами и "захваченным государством", CIDOB, март 2016, https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/moldova_between_protests_and_state_capture.

[37] Некоторые украинские олигархи были членами парламента в прошлом а именно, Ахметов, Порошенко и Пинчук.

национальное движение, главную альтернативную политическую партию. Важные политические противники и политики были заключены в тюрьму, либо они преследуются на основе уголовных обвинений, включая бывшего президента Михаила Саакашвили, бывшего мэра Тбилиси Джиджи Угулава, бывшего Министра внутренних дел Вано Марибишвили, и т.д. Эта ситуация ставит Грузию в уязвимое положение как в отношении ее приверженности демократии, так и в отношении ориентации ее внешней политики, при этом она усиливает режим и институциональную неуверенность в будущем. Неформальное олигархическое управление также связано с постепенным появлением пророссийских настроений в Грузии и увеличением российского влияния на грузинские НПО и расстановкой сил политических партий. Впервые, после получения независимости, открыто националистическая евроскептическая партия, как считается, питающая пророссийские чувства, вошла в грузинский Парламент после выборов 2016 года, будучи, предположительно, поддержанной Бидзиной Иванишвили.

Захват государственных институтов

Ограничение политического плюрализма приводит к 'захвату' определенных государственных институтов, которые, таким образом, становятся простыми фасадами. Вместо того, чтобы служить общественным интересам, такие институты служат частным интересам политиков или самих олигархов, если им удается захватить государственную власть. Первая модель отмечается в Украине, где государственные институты хрупкие и зависят от правящей коалиции, у которой нет желания преобразовать и реформировать учреждения в независимые органы, которые всегда являются предпосылкой для успешного преобразования.[38] Примером этого является Генеральная прокуратура, которая подчинена украинскому президенту и, по общему восприятию, является мощным оружием против

[38] Многие подобные аргументы представлены Дароном Асемоглу и Джеймсом Робинсоном в работе *Почему страны терпят неудачу: происхождение власти, процветания, и бедности* (Daron Acemoglu, James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business 2012).

потенциальных политических конкурентов. В 2016 г. Юрий Луценко, близкий союзник Петра Порошенко и прежнего руководителя президентской партии в Парламенте, был назначен генеральным прокурором. Его действия до сих пор были выгодны президенту, поскольку он использовал юридические инструменты для возбуждения расследований против политических противников президента.[39]

Молдова, по всей вероятности, является самой 'продвинутой' моделью захваченного государства в Европе. Многие из ее ключевых институтов (особенно в правоохранительной области, такие как Генеральная прокуратура, Центр по борьбе с коррупцией), как отмечается, находятся под полным контролем Влада Плахотнюка.[40] Контроль над Центром по борьбе с коррупцией стал вопросом постоянного спора между Владимиром Плахотнюком и экс-премьер-министром Владом Филатом, который был, в конечном счете, арестован этим учреждением, будучи лишенным неприкосновенности Парламентом. Поскольку олигархический тандем Филата-Плахотнюка распался, руководство Демократической партии, которой управляет Плахотнюк, значительно нарастило свою власть в стране.[41] В своей последней речи перед парламентом в октябре 2015 г. (ожидая свой неизбежный арест), Филат назвал государственные правоохранительные учреждения (Генеральную прокуратуру и Центр по борьбе с коррупцией)

---

[39] Генеральная прокуратура Юрского периода. Радио Свобода, 14 апреля 2017; Сергей Лещенко, Corruption Inc., Die Zeit, 5 мая 2017.

[40] Совместное заявление EPP-ALDE: Молдова – униноминальная система - отчаянная попытка оставить Демократическую партию у власти, http://www.epp.eu/press-releases/joint-statement-epp-alde-moldova-the-uninominal-system-is-a-desperate-attempt-to-keep-the-democratic-party-in-power/

[41] После падения Филата в конце 2015 г., правящая коалиция изменилась и включила демократов, их младшего союзника Либеральную партию и членов Парламента, перебежавших из других парламентских фракций (Либерально-демократической партии, Коммунистической партии). В общей сложности она включает, приблизительно, 57 членов парламента. Это позволило демократам расширить свой контроль над 12 из 16 министерств (четыре предоставлены Либеральной партии), Expert-Grup, Страновой отчет, 2016 .

подпадавшими под контроль Плахотнюка. Аудиторский совет также, видимо, находится под определенным уровнем влияния заинтересованных политических игроков, включая Плахотнюка. Другие институты, такие как СМИ, или Агентство по регулированию в области энергетики также имеют сомнительную независимость от Демократической партии и ее карликовых политических союзников. Экономическое положение Плахотнюка и его доверенных лиц обеспечено контролем над этими решающими государственными учреждениями. Ни Генеральная прокуратура, ни Центр по борьбе с коррупцией не реагировали на участие доверенных лиц олигарха в банковских мошенничествах, теневых энергетических схемах или делах о хищениях в государственных компаниях. Эти же учреждения участвовали в довольно избирательной борьбе с коррупцией (особенно против Филата и его доверенных лиц, Платона и т.д.) вместо того, чтобы систематически рассматривать все подобные дела.

Элемент 'захвата' также отмечается в Парламенте. К маю 2017 г., Демократическая партия привлекла более 40 членов Парламента, применяя различные формы метода ‘кнута и пряника’ во фракцию Демократической партии в Парламенте. В результате, демократы более чем удвоили свое количество мест в законодательном органе с их начальных 19 членов парламента после выборов в ноябре 2014 г. Увеличение числа членов в Парламенте направлено на то, чтобы облегчить законодательный процесс для демократов. Кроме того, демократы стремятся изменить избирательную систему, не имея полной поддержки оппозиции и гражданского общества и открыто подвергаясь критике со стороны главных общеевропейских политических партий. Недавние опросы показывают, что демократы рискуют не набрать порогового количества в 6%, необходимых для того, чтобы остаться в парламенте. Они стремятся оправдать необходимость перехода от существующей пропорциональной системы к смешанной, что приведет к уменьшению наполовину членов Парламента, избираемых по одномандатной системе, включая представителей диаспоры и приднестровского региона. Они утверждают, что это обеспечит больший контроль со стороны

избирателей над членами парламента. В этом они могут достичь согласия с социалистами, с которыми связан президент Игорь Додон.

Что касается Грузии, Transparency International недавно опубликовала анализ, показав, что ее система демократических сдержек и противовесов продолжает оставаться слабой. Из Отчета видно, что контроль со стороны Парламента над судебной властью слишком слаб, чтобы служить эффективным сдерживающим механизмом в отношении исполнительной власти, функционирование которой, в основном, регулируется конституционным парламентским большинством правящей партии.[42]

Коррупция

Украина и Молдова находятся в числе самых коррумпированных стран в мире, их место, в настоящее время, оценивается согласно индексу восприятия коррупции Transparency International (2016) как 134-ое и 123-е, соответственно.[43] Между тем, Грузия (с её 44-ым местом) является примером больших успехов, которые могут быть достигнуты в сокращении коррупции, ставшим одним из самых больших достижений президентства Михаила Саакашвили (2004-12).

Система управления как в Украине, так и в Молдове была трансформирована в механизм получения нетрудовых доходов.[44] Системная коррупция является важным фактором в сохранении влияния олигархов. Они не изобрели политическую коррупцию, но активно участвуют в различных схемах коррумпирования политического класса. Бизнесы олигархов могут процветать благодаря теневым, основанным на коррупции, сделкам с правящей элитой, а также государственным тендерам или приватизациям, результаты

---

[42] Эндрю Макдевитт (Andrew McDevitt), Коррумпированное государство: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина, Transparency International 2015.

[43] Индекс коррупции 2016, Transparency International .

[44] Хайко Плейнес, Олигархи. Скорее симтом, чем причина кризиса в Украине, *VoxUkraine*, 19 января 2017.

которых могут быть спланированы заранее. Власти участвуют в незаконных схемах и делят свою прибыль с олигархами, с соответствующими последствиями для государственного бюджета.

В случае Украины, эта многолетняя модель определенного синергизма между властями и олигархами сохранилась после Революции достоинства в связи с решением, принятым элитой пост-Майдана вступить в неофициальный альянс с основными олигархическими группами. Но сейчас это носит меньший масштаб, чем во времена президентства Виктора Януковича. Кроме того, были созданы новые органы по борьбе с коррупцией: Национальное антикоррупционное бюро (NABU), Национальное агентство по предупреждению коррупции и Антикоррупционная прокуратура, что является хорошим началом в борьбе с системной коррупцией. Их работа показывает, что только NABU может восприниматься как действительно независимое учреждение; другие два подпадают под влияние канцелярии Президента, которая также пытается ограничить работу NABU.[45] Несмотря на некоторые успехи в кампании по борьбе с коррупцией (включая расследования нескольких высокопоставленных чиновников), достигнутый прогресс весьма умеренный.

В этой главе невозможно представить все 'старо-новые' теневые соглашения, начиная с 2014 г., но некоторые существенные примеры мы можем привести.

В марте 2016 г., Национальная комиссия регулирования в сфере энергетики и коммунальных услуг (NKREKU) ввела новую формулу для расчета цены за электричество, производимое электростанциями. Новая система основана на цене на уголь в порту Роттердама плюс стоимость его доставки в Украину. Так называемая формула 'Роттердама-плюс' была одной из причин, почему украинские клиенты начали оплачивать счета за электричество в три с половиной раза выше, чем в 2015 г. Главный бенефициар новой ценовой формулы - DTEK, принадлежащая Ринату Ахметову; эта компания не только является крупнейшим производителем угля на Украине, но также и производит 70% энергии,

[45] Сергей Лещенко, Corruption Inc., *Die Zeit*, 5 мая 2017.

производимой теплоэлектростанциями Украины. Ценовая формула 'Роттердама-плюс' широко критикуется украинскими экспертами как необоснованная экономической логикой и являющаяся мотивированной с политической точки зрения.[46] Благодаря новой формуле энергетические компании, главным образом DTEK и Центрэнерго (принадлежащая государству, но по сообщениям СМИ, находящаяся под контролем Игоря Кононенко - депутатом от Блока Порошенко и доверенного лица Президента), получают дополнительный доход до 400 миллионов долларов США в год.[47] Согласно первоначальным заявлениям правительства, новая энергетическая формула была предназначена для того, чтобы позволить украинским электростанциям переключаться на уголь, поставляемый не из той части Донбасского региона, который контролируется сепаратистами. Однако, украинское правительство не претворило в жизнь директиву по созданию нормативной базы, заставляющей электростанции тратить дополнительные доходы на свою технологическую модернизацию. Наоборот, формула 'Роттердама-plus' может рассматриваться как разработанная правительством возможность помощи, находящейся в долгах DTEK (задолженности компании оцениваются в 2,3 миллиарда долларов США).

Некоторые теневые схемы энергетического сектора просматриваются в Молдове, в частности, в поставках электроэнергии в Молдову из электростанции Кучурган Приднестровского региона через торговцев с офшорным капиталом, а именно, через Energokapital[48] между декабрем 2014 и мартом 2017 годов, который проводил офшорные сделки через VictoriaBank, связанный с доверенными лицами Плахотнюка до осени 2016 года.

---

[46] Андрий Джерус, Что не так с 'Роттердамской формулой'?, Украинска правда, 22 июня 2016.

[47] Владислав Швец, Баланс недели: чрезвычайные меры в электроэнергетике, рост ВВП и прокурорская проверка тарифов , Unian, 18 февраля 2017.

[48] Денис Ченушэ, Отилия Нуцу, Мост через Прут, версия 2.0: объединение энергосистем между Румынией и Молдовой, Expert Grup, 19 января 2017.

После 2003 г. Грузия добилась значительных успехов в борьбе с коррупцией. После передачи власти в 2012 и 2013 годах, тогдашний премьер-министр Бидзина Иванишвили и его преемник премьер-министр Ираклий Гарибашвили обязались усилить антикоррупционную борьбу в Грузии. Грузия широко известна своими значительными успехами в решении проблемы с мелкой коррупцией и взяточничеством в государственном секторе. Это означает, что реформы, осуществленные в Грузии с 2004 г., действительно оказали существенное влияние на коррупцию. Индекс восприятия коррупции Transparency International показывает, что воспринятая коррупция в Грузии ниже, чем в некоторых странах-членах ЕС, включая Словакию, Италию, Грецию, Румынию и Болгарию, и намного ниже, чем в соседней Армении, России и Азербайджане.

Монополизация экономики

Олигархи берут под контроль некоторые ключевые секторы экономики, препятствуя нормальной рыночной конкуренции. В Украине, например, контролируемые олигархами компании обладают значительным рыночным влиянием в секторе электроэнергетики, угольной промышленности (доминирующее положение DTEK), СМИ, газоснабжении (главным образом, управляется Фирташем), и в секторе нефтепереработки (Укртатнафта, которой управляет Коломойский). В дополнение к своим активам, олигархи также управляют некоторыми самыми ценными государственными монополиями (особенно в секторах энергетики, портов, транспорта и алкогольных напитков) благодаря своим неофициальным соглашениям с властями. Антимонопольный комитет Украины не препятствовал этому – он действовал наоборот.

Одним из многих отрицательных эффектов этой монополизации экономической деятельности является плохой инвестиционный климат. Индекс экономической свободы 2017 года оценивает место Украины как 166-е (из 180 стран), 110-й является Молдова, контрастируя с 13-м местом Грузии.[49]

[49] См. http://www.heritage.org/index/ranking

Иностранные инвесторы не видят стимулов работать в Украине и Молдове из-за неофициальных предпочтений в пользу олигархического капитала, слабой власти закона и страха перед корпоративным рейдерством.[50] В результате, уровень FDI в этих двух странах на душу населения является одним из самых низких в Европе.

В Молдове существует мало доказательств прямого вмешательства Влада Плахотнюка в процесс принятия решений, которые склонялись бы в пользу определенных секторов, предположительно, управляемых им и/или его 'ближайшим окружением'. Тем не менее, можно проследить некоторые случаи. В начале 2016 г., парламентское большинство депутатов от Демократической партии приняло законопроект по изменению существующего кодекса страны о телерадиовещании. Закон был направлен на уменьшение монополии в секторе СМИ, вводя юридические ограничения по количеству лицензий на телерадиовещание с пяти до двух на владельца СМИ. Тем не менее, уже существующие лицензии должны сохраняться до срока их истечения.[51] В 2016 г., Демократическая партия предложила изменения к кодексу, которые подвергли критике местные НПО и международные организации.[52] Критики сочли поправки как благоприятные в отношении больших каналов, подобных тем, которыми управляют доверенные лица Плахотнюка, с общенациональным покрытием и контролем над более чем 50% рынка рекламы. В результате столкновения с резкой критикой со стороны медийных НПО, законопроект трансформировался в новый кодекс по телерадиовещанию, получивший поддержку в первом чтении в 2016 г. и одобрение местных НПО.

---

[50] Мэтью Рожански, Корпоративное рейдерство в Украине: Причины, методы и последствия, *Демократизация: Журнал постсоветской демократизации, том* 22, 3/2014 .

[51] Заявление гражданского общества, март 2016

[52] См. https://freedomhouse.org/article/moldova-restrictions-foreign-broadcasters-undermine-press

Другим случаем является решение Правительства в декабре 2016 г., о создании монополии по закупке лекарств в государственном секторе, что вызвало вопросы со стороны местных наблюдателей.[53] Власти оправдали свое решение, необходимостью устранить частые нарушения положений контрактов по закупке фармацевтических препаратов для государственного сектора. Подобная инициатива предлагается для игорного сектора, где новые регламенты заменят существующие с плохо регулируемым государством положением дел, но только лишь с целью введения другой государственной монополии.[54] Неудовлетворительная работа государства в администрировании государственной собственности усиливает опасения по поводу создания новых государственных монополий, которыми будут управлять доверенные Плахотнюку лица. В целом, Демократическая партия не участвует, в сколько-нибудь значительной степени, в демонополизации секторов, где, главным образом, находятся интересы Плахотнюка (металлолом, рекламный рынок).

В Грузии влияние Иванишвили более сильно в политической сфере (а именно, оно направлено на правительство и парламентское большинство), чем в экономике. Он не сделал свое состояние в Грузии, хотя и владеет определенными активами и все больше и больше получает контроль над СМИ. В отличие от некоторых других олигархов, Иванишвили не сосредотачивается, в значительной степени, на инвестиционных проектах в своей родной стране. Основное исключение - очень восхваляемый фонд частных инвестиций, который он запустил менее чем месяц до ключевых президентских выборов. Грузинский Фонд совместных инвестиций в $6 миллиардов привлек инвесторов-тяжеловесов, включая Abu Dhabi Group из ОАЭ, Calik Holdings из Турции и Milestone Intl. Holding из Китая плюс обязательство в $1 миллиард из собственных средств самого Иванишвили. Размер фонда и структуры управления вызывают беспокойство в ситуации, в которой бизнес и

---

[53] Решение Правительства № 1336 от декабря 2016 г. относительно создания акционерного общества MoldFarm под контролем государства.

[54] См. http://eco.md/index.php/home/rss/item/4975-plahotniuc-multiplic%C4%83-metalferosul.

политика зачастую переплетаются. Фонд направлен на финансирование проектов в сфере энергетики, туризме, производства, сельского хозяйства, инфраструктуры и пр.

Недавние события в топографии СМИ в Грузии могут означать опасность для плюрализма средств массовой информации. Речь идет о слиянии трех главных телевизионных каналов (ТВ Imedi, GDS и Maestro TV[55]), и неоднозначных событиях, связанных с Грузинским общественным вещателем. Кроме того, суды передали собственность на телеканал Rustavi2 - очень популярный канал - который последовательно критически настроен по отношению к правительству кому-то из лиц, приближенных к правящей партии. Критики рассматривают это как политически мотивированное решение, инициированное правительством,[56] приуроченное к периоду, предшествующему выборам в местные органы власти.[57]

Блокирование реформ

Олигархи остаются одним из ключевых препятствий для реформы. Любая программа системной модернизации государства и установления системы на основе верховенства закона ставит под угрозу их интересы. Следовательно, они пытаются использовать инструменты, находящиеся в их распоряжении, чтобы влиять на процесс реформ, делать так, чтобы он не угрожал их деловым интересам (в Украине) или, благодаря их контролю над государственными институтами, блокировать изменения, которые менее благоприятны для их интересов (Молдова и Грузия).

---

[55] Imedi TV принадлежит семье умершего бизнесмена Бадри Патаркацишвили, GDS принадлежит Бере Иванишвили – сыну Бидзины Иванишвили, а Maestro TV - нескольким акционерам. Контрольный пакет акций в Maestro TV и GDS будет передан Imedi TV, а семья Патаркацишвили будет владеть новым конгломератом СМИ.

[56] К. Какачия, Б. Лебанидзе, Дж. Ларсен, М. Григалашвили, Первые 100 дней правительства Грузинская мечта: Проверка в реальных условиях, Грузинский институт политики 2017.

[57] Кори Велт, Любопытный случай с Рустави 2: Защищая свободу СМИ и верховенство закона в Грузии. PONARS Eurasia Policy Memo, ноябрь 2015.

Тем не менее, реформы в Украине с 2014 г. уже ослабили интересы определенных украинских олигархов, особенно в секторе поставок газа и банковском секторе. Другим шагом в правильном направлении было решение финансировать политические партии из государственного бюджета, но еще слишком рано говорить, поможет ли это обуздать влияние олигархов; они умеют создавать трудности или откладывать реформы, а в некоторых сферах просто влияют на процессы принятия решений. Наряду с частью правящей элиты, олигархи были обвинены в блокировании модернизации и приватизации многих крупнейших государственных предприятий, особенно в энергетическом секторе (Ukrnafta и Centrenego, которыми управляют Коломойский и Кононенко, соответственно),[58] химическом секторе (Одесский припортовый завод, которым управляет Кононенко),[59] и Украинские железные дороги (который находится под влиянием Ахметова и Леонида Юрушева).[60]

Одним из самых важных достижений украинского процесса реформ было создание независимого Национального антикоррупционного бюро (как обсуждается более подробно в Главе 4). Но начальный период его функционирования показывает, что его работа тормозится частью правящей элиты, включая Генеральную прокуратуру, поскольку это создает опасность для интересов коррумпированных политиков и олигархов. Другой пример касается случая нового регулятора в области энергетики, созданного в сентябре 2016 г. в результате продолжительного давления МВФ и Европейской Комиссии. Хотя регулятор - плановая часть реформы энергетического сектора, власти (президент, парламент и

---

[58] Как Коломойский выводит миллиарды из «Укрнафты», *Capital.ua*, 14 июня 2016.

[59] Приватизацию ОПЗ сворачивают, завод возглавит экс-помощник Кононенко *Epravda.com.ua*, 13 декабря 2016.

[60] Украинские железные дороги (Ukrzaliznytsia) составляют приблизительно 3% ВВП страны. Иван Верстюк, Тяжелый рок Войцеха Балчуна, *nv.ua*, 3 февраля 2017. http://www.liga.net/projects/corruption_transport/

министерство энергетики) неофициально зарезервировали себе право выбирать членов совета нового учреждения, что даст им значительные рычаги для давления на работу регулятора.[61] Чтобы сделать работу регулятора энергетики по-настоящему независимой, члены его правления должны избираться независимой комиссией, в которой у представителей властей должно быть меньше половины мест, также как и в избирательном процессе, в котором должны участвовать реальные участники энергетического рынка.

В Молдове, цель Плахотнюка противоречит логике реформ, которые снизили бы политическую и системную коррупцию в государственной и частной сфере и в системе судебных органов в целом. Недавние показательные случаи блокирования реформ относятся к назначению нового Генерального прокурора и пакету законов по 'Этике', который уполномочивает Национальную комиссию по профессиональной этике обязывать должностных лиц подавать декларации об имеющихся у них активах. Быстрое и спорное назначение Эдуарда Харунжена новым Генеральным прокурором в конце 2016 года вызвало серьезные вопросы об обязательстве властей в отношении продолжения реформы Генеральной прокуратуры, начатую в 2015. Демократическая партия заблокировала пакет законов по 'Этике' в 2015 г, и прогресс в отношении нового законодательства впоследствии был достигнут только под давлением ЕС и Западных партнеров. Новый закон должен увеличить полномочия и эффективность работы органа, ответственного за проверку деклараций об активах должностных лиц и расследования. Однако, администрация этого органа должна быть сформирована из людей, выбранных прозрачным образом и без политической аффилированности.

Правительство Грузинской мечты Иванишвили пришло к власти после активной и успешной фазы реформ, которые продлились восемь-девять лет и преобразили Грузию из состояния неустойчивого государства со слабыми институтами в быстрорастущую либеральную экономику, которая все

[61] Тадеуш Ивански, Украина: новый регулятор энергетического сектора, Центр восточных исследований, 28 сентября 2016.

больше и больше становилась региональным центром. Однако, после 2012 г. темп реформ замедлился. Как бы то ни было, Грузия добивается прогресса в осуществлении многих реформ для усиления демократии, поддержки верховенства права и поддержки экономики, согласно отчету, опубликованному 29 ноября 2016 г. Европейской службой внешнеполитической деятельности и Европейской комиссией. Результаты, представленные в Отчете, показывают, что Грузия осуществила много мер, требуемых в соответствии с Соглашением об Ассоциации ЕС-Грузия, которое вступило в силу 1 июля 2016 г. В Отчете также отмечается, что Грузия успешно достигла всех контрольных показателей в соответствии с Планом действий по либерализации визового режима, о чем свидетельствует предложение Европейской комиссии Европейскому Совету и Европейскому Парламенту о последующей отмене визового режима для грузинских граждан в марте 2016 г.[62]

Как реагировать на вызовы, создаваемые олигархами?

Фрагментарные реформы в Украине и Молдове, и их медленный темп в Грузии с 2012 г. не снизили олигархическое влияние во сколько-нибудь существенной степени. Большинство осуществленных реформ происходило давлением со стороны Западных институтов (ЕС, США и МВФ), зачастую против воли правительств, поддерживаемых олигархами. Кроме того, эти реформы не являются необратимыми и все еще далеки от того, чтобы можно было сказать, что они заложили основы подлинному системному изменению. Крайне важно полностью осуществить некоторые реформы, уже принятые Парламентом. Меры, срочно необходимые для того, чтобы очистить политическую и экономическую системы и систему правосудия от вмешательства олигархов, можно сформулировать следующим образом:

[62] Отчет ЕС: Грузия делает прогресс во внедрении своей Повестки дня по Ассоциации, Брюссель, 29 ноября 2016.

Укрепление институционального потенциала

Государственные институты в каждой из обсуждаемых стран слабые и зависимые, что приводит к отсутствию механизмов сдержек и противовесов. Важно освободить правоохранительные учреждения от политического влияния, гарантируя прозрачное назначение высших должностных лиц, первоначально под возможным наблюдением ЕС и других международных доноров. Правоохранительные органы должны контролироваться Парламентом, как наиболее представительным политическим органом. Цель должна состоять в том, чтобы создать ситуацию, в которой государственные институты будут достаточно сильными, чтобы противостоять давлению олигархических групп. Еще одним элементом должны быть справедливые зарплаты для работников государственных учреждений.

Эффективные антикоррупционные органы

Независимые антикоррупционные органы должны играть ключевую роль в уменьшении роли неофициальных политических и экономических игроков. Борьба с коррупцией приносит непосредственную пользу процессу реформ. В случае Украины, крайне важно защитить Национальное антикоррупционное бюро от политического вмешательства так, чтобы оно могло продолжить свою работу. Центр по борьбе с коррупцией Молдовы должен функционировать без политического контроля. Встраивание принципов прозрачности и ответственности в систему управления является наилучшим способом снижения риска коррупции: должностные лица будут воздерживаться от использования власти для целей личной выгоды, если они будут знать, что граждане могут легко получить доступ к информации об их действиях (прозрачность) и что какое бы правонарушение они не совершили, это приведет к наказанию (ответственность). Невозможно иметь механизмы прозрачности и ответственности (такие как независимая судебная власть или свободные СМИ) в недемократической системе.

Финансирование для политических партий

Существенные шаги в этом направлении должны быть направлены на то, чтобы очистить политические партии от личной заинтересованности и олигархических групп путем реализации нового законодательства о финансировании политических партий из государственного бюджета (в Молдове[63] и Грузии), наряду с постоянным тщательным аудитом их финансов и санкциями за правонарушения. В Украине новое законодательство по финансированию политических партий, которое уже реализовано, должно, тем не менее, на деле доказать свою эффективность. Эти мероприятия должны включать укрепление потенциала и более специализированное обучение (в области финансов) для членов Центральной избирательной комиссии. Только нормальные политические партии с прозрачными бюджетами, регулярно проверяемые реально независимым государственным учреждением, могут быть неуязвимы перед давлением олигархов.

Политика в области конкуренции

Необходимо укрепить институты, способствующие развитию конкуренции и разработать более основательное законодательство и механизмы для устранения *de jure или de facto* монополий, которые вовлекают государственные предприятия или частных материально заинтересованных юридических лиц. Условия DCFTA чрезвычайно полезны, но только их последовательное внедрение может реально изменить текущее положение дел и уменьшить влияние олигархов. Существенным вкладом также должно стать создание независимых регуляторов для различных отраслей экономики, особенно для энергетического рынка. Без эффективной конкуренции и политики дерегулирования не

[63] Избирательная комиссия потребовала, чтобы допущенные к выборам политические партии создавали банковские счета для ежемесячного получения средств из бюджета, общая сумма которых должна составлять, приблизительно, 40 миллионов MDL (приблизительно 19 миллионов евро). Отчет о внедрении Приоритетного плана действий по реформе, Expert-Grup, ADEPT, CRJM, сентябрь 2016.

могут быть созданы лучшие условия для развития малых и средних предприятий. Развитие малых и средних предприятий играет важную роль в преобразовании экономических систем в Центральной Европе.

Независимая судебная власть

Чистка коррумпированных систем правосудия должна быть одним из приоритетов процесса реформ, поскольку это затронет много других аспектов, создаст положительный деловой климат и увеличит веру общества в государство. Одним из компонентов более широкого подхода к преобразованию системы правосудия должна стать фундаментальная реформа правил в Генеральной прокуратуре с целью освободить судебную власть от контроля Прокуратуры или Правительства.

Независимые СМИ

Чтобы уравновесить практически монопольное влияние СМИ, находящихся в собственности у олигархов (особенно телеканалы), должны быть усилены общественные СМИ. Это может потребовать реформы политики финансирования со стороны государства, а также введения телевизионных лицензий (регулярная плата, вносимая гражданами). Также необходимы дополнительные законы, ограничивающие концентрацию информационных каналов в руках одной компании или группы людей. Это улучшит качество информации и увеличит информированность общественности о жизненно важных политических вопросах, с которыми сталкиваются страны. Кроме того, аудиовизуальные органы нуждаются в укрепления потенциала и повышения уровня компетенции в вопросах санкционирования за дезинформацию и лживые новости.

Реализация Соглашения об Ассоциации и DCFTA

Все три страны приступили к реализации Соглашения об Ассоциации (включая DCFTA), которое включает множество условий по укреплению, прямо или косвенно, стратегических приоритетов, о которых говорилось выше, направленных на

искоренение неуместного влияния олигархов, и более ускоренную модернизацию своих экономик и политических институтов, что потребует изменения государственных регламентов во многих сферах.[64] Основным механизмом является либерализация внешней торговли, которая положит конец процессу олигархических интересов и обеспечит защиту для определенных секторов, особенно, когда это будет опираться на реформы в области внутренней конкуренции, государственных закупок и разнообразных распорядительных функций.

Выводы

Обуздывание власти олигархов в Украине, Молдове и Грузии зависит от эффективности вышеупомянутых реформ. Только их успешное внедрение, которое уже началось в некоторых сферах, даст этим странам возможность существенно пересмотреть отношения между политической властью и олигархами. Преобразование олигархов в нормальных экономических субъектов – ключевых бизнес-лидеров – может быть достигнуто только посредством преобразования экономической и политической системы в этих трех, рассматриваемых здесь, странах.

'Деолигархизация' зависит от деполитизации определенных государственных институтов, эффективной борьбы с коррупцией и демонополизации СМИ и ключевых секторов экономики. Это определит успех модернизации и строительство демократических институтов в этих странах.

Библиография

Асемоглу, Дарон и Джеймс Робинсон (2012), *Почему страны терпят неудачу: Происхождение власти, процветания, и бедности* (Асемоглу, Дарон и Джеймс Робинсон), Crown Business.

Берд, Майкл и Андрей Котрут (2016), "Посредническая молдавская энергетическая компания связана со скандалом

[64] Майкл Эмерсон, Вероника Мовчан (редакторы) (2016), Углубляя отношения ЕС-Украина: Что, почему и как?, CEPS; с сопроводительными публикациями по Грузии и Молдове.

о "краже миллиарда долларов из банка", *Черное море*, 14 марта.

Калуш, Камиль (2016), "Молдова: от олигархического плюрализма до гегемонии Плахотнюка", *Центр восточных исследований*, 11 апреля.

Capital.ua (2016), "Как Коломойский выводит миллиарды из «Укрнафты»", 14 июня.

Ченушэ, Денис (2016), "Захваченное государство" и "полезные олигархи" вблизи ЕС: Молдова, Грузия и Украина, IPN, 17 октября.

Ченушэ, Денис (2016), "Захваченное государство" и "полезные олигархи" вблизи ЕС: Молдова, Грузия и Украина, IPN, 17 октября.

Ченушэ, Денис (2016), "Молдова между протестами и "захваченное государство"", CIDOB, март, (https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/moldova_between_protests_and_state_capture).

Ченушэ, Денис и Отилия Нуцу (2017), Мост через Прут, версия 2.0: объединение энергосистем между Румынией и Молдовой, Expert Grup, 19 января.

Криминальная Молдова (Crime Moldova) (2016), "Offshoreplaha: Как Плахотнюк построил империю" [*Offshoreplaha*: How Plahotniuc built his empire}, 30 сентября.

Девдериани, Жаба (2016), "Между Европой и Россией, правление олигархов", Carnegie Europe, 1 декабря.

Economist, (2016), "Сравнение кланового капитализма по всему миру", 5 мая.

Эмерсон, Майкл и Вероника Мовчан (редакторы). (2016), Углубление отношений ЕС-Украина: Что, почему и как?, CEPS; с сопутствующими публикациями по Грузии и Молдове.

Epravda.com.ua (2016), "Приватизацию ОПЗ сворачивают, завод возглавит экс-помощник Кононенко", 13 декабря.

Европейская комиссия (2016), "Отчет ЕС: Грузия делает прогресс во внедрении своей Повестки дня по Ассоциации", Пресс-релиз, Брюссель, 29 ноября.

Expert-Grup (2016), "Отчет о внедрении Приоритетного плана действий по реформе", ADEPT, CRJM, сентябрь.

Фальковский, Мацей (2016), "Грузинская мечта берет на себя полное управление", Центр восточных исследований, 9 ноября.

Gente, Regis (2013), "Бидзина Иванишвили, человек, который играет согласно российским правилам?", *Caucasus Survey* 1.

Джерус, Андрий (2016), "Что не так с 'Роттердамской формулой'?", Украинска правда, 22 июня.

Ивански, Тадеуш (2016), "Украина: новый регулятор энергетического сектора", Центр восточных исследований, 28 сентября.

Джонс, Стивен (2015), "Каха Бендукидзе и неудавшийся эксперимент в Грузии", *Opendemocracy.net*, 2 января.

Какачия, К., Б. Лебанидзе, Дж. Ларсен, М. Григалашвили (2017), "Первые 100 дней правительства Грузинская мечта: Проверка в реальных условиях", Грузинский институт политики.

Хурция, Тамара (2014), "Чем владеют грузинские члены правительства?", *Agenda.ge*, 8 января.

Кононучук, Войцех (2015), "Олигархи после Майдана: старая система в 'новой' Украине", Центр восточных исследований, 16 февраля.

Отчет (2015) Kroll, "Общее направление проекта – бреющий полёт" ("Project Tenor – Scooping Phase"), Итоговый отчет, апрель.

Кроль, Луиза (2016), "Миллиардеры, бывшие миллиардеры, преданные гласности в связи с их офшорными активами благодаря Панамскому досье (Billionaires, Former Billionaires Outed For Offshore Wealth by the Panama Papers) ", *Forbes*,, 3 апреля.

Лещенко, Сергей (2017), «Corruption Inc». *Die Zeit*, 5 мая.

Максимова, Марина (2012), "Бидзина Иванишвили продал финансовые активы в России", *RBC Daily*, 11 мая.

Макдевитт, Эндрю (2015), "Коррумпированное государство: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина", Transparency International.

Плейнес, Хайко (2016), "Олигархи и политика в Украине", *Demokratizatsiya: Журнал постсоветской демократизации*, 24 (1), зима.

Плейнес, Хайко (2017), "Олигархи. Скорее симптом, чем причина кризиса в Украине", *VoxUkraine*, 19 января.

Прохницки, Елена (2017), "Реформирование Национальной комиссии по профессиональной этике: От эффективного учреждения до сильного и беспристрастного агентства", ADEPT, февраль.

Агентство Рейтер (2016), "Ротшильд говорит, что доверительный фонд украинского Президента соответствует международным стандартам", 7 апреля.

Рожански, Мэтью (2014), Корпоративное рейдерство в Украине: Причины, методы и последствия, *Demokratizatsiya: Журнал постсоветской демократизации,* том 22, 3.

Велт, Кори (2015), "Любопытный случай с Рустави 2: Защищая свободу СМИ и верховенство закона в Грузии", PONARS Eurasia Policy Memo, ноябрь.

Жак, Ирина и Паскуале Тридико (2014), "Призыв к изменению", *Украинская неделя*, 8 октября.

Верстюк, Иван (2017), Тяжелый рок Войцеха Балчуна (Hard rock of Vojceh Balchun), *nv.ua*, 3 февраля (http://www.liga.net/projects/corruption_transport/).

Куюн, Сергей (2017), Преступление и наказание по Черчиллю [Crime and Punishment according to Churchill], *Зеркало недели*, 10 марта.

Лещенко, Сергій (2014), Порошенко - Кличко. Віденський альянс під патронатом Фірташа [Порошенко – Кличко. Vidensky alliance under the patronage of Firtash], Украинска п*равда*, 2 апреля.

Швец, Владислав (2017), Баланс недели: чрезвычайные меры в электроэнергетике, рост ВВП и прокурорская проверка тарифов [The outcome of the week: extraordinary measures in the energy sector, the rise of GDP and the prosecutor's review of tariffs], *Unian*, 18 февраля.

3. Профессиональная этика и судебная реформа проходят испытательный срок

Стивен Блокманс, Надежда Хриптиевчи, Вячеслав Панасюк & Екатерина Згуладзе



Вступление

Соглашения об Ассоциации с ЕС Грузии, Молдовы и Украины, подписанные в 2014 г., основаны на взаимной приверженности либеральным демократическим ценностям. Страны признают, что власть закона лежит в основе политической ассоциации и экономической интеграции; уважение к власти закона объявлено «существенным элементом», нарушение которого может привести к приостановке действия соглашений. Совместно согласованные Повестки дня по Ассоциации излагают этот существенный элемент в деталях, но, тем не менее, остаются довольно неопределенными. Приоритетными вопросами для сектора правосудия являются беспристрастность судебной власти, судебного преследования и правоохранительных органов, их свобода от политического вмешательства и неучастие в коррупции. Ожидается, что все три страны пересмотрят процедуры назначения судей, усилят независимость судебной власти, установят атмосферу нулевой

терпимости к коррупции для юристов и проведут реформы законодательства в отношении прокуроров, судей и адвокатов.[1]

На бумаге обязательства Грузии, Молдовы и Украины выглядят более или менее одинаковыми, тем не менее, отправные точки для из внедрения очень отличаются. Это является результатом различных исторических путей и сегодняшних политических тенденций переходного периода в этих трех ассоциированных странах.

Грузия применила шоковую терапию в отношении своих конституционных, административных и экономических систем после Революции роз 2003 г. Реформа в секторе правосудия стартовала медленнее и была осуществлена в виде трех все более усложнявшихся циклов, что принесло существенное улучшение в последние годы. Однако, независимость судебной системы застряла в связи с исполнительными и законодательными интересами. Отсутствие прозрачности и профессионализма в ходе судебных разбирательств также представляют проблему. Но даже при том, что Грузия несколько сползла в глобальных рейтингах в последнее время, она, все равно, остается далеко впереди своих стран-коллег по 3DCFTA.

Украина пытается осуществить второй раунд радикальной реформы своих структур управления, но, в отличие от Грузии 15 лет назад, ей намного тяжелее начать с чистого листа. Хотя существуют должные гарантии осуществления надлежащих процедур, на практике люди с финансовыми возможностями и политическим влиянием могут избежать судебного преследования за правонарушения. Украинское правительство добилось небольшого прогресса, уступив внутренним и внешним натискам в плане расследования и преследования по суду за преступления, совершенные в течение последних месяцев правления администрации Януковича в конце 2013 года и в начале 2014, включая расследования расстрела протестующих. Несмотря на

[1] Подробный анализ обязательств, которые берет на себя каждая из этих трех стран, смотрите во втором выпуске руководств, разработанных Эмерсоном и др. в контексте проекта 3DCFTA и включенных в библиографию.

законодательный бум в целом и инициирование широких процессов проверок, которые привели к квазиавтоматической очистке части судебных структур, отказ властей преследовать по суду обширную коррупцию на высоком уровне подорвал популярность правительства и изменил динамику реформы.

Молдова также борется с повсеместной коррупцией среди должностных лиц и в судебной власти. Олигархические группы продолжают оказывать влияние во всех государственных учреждениях и препятствовать борьбе с коррупцией в стране. Реформы, главным образом, направлены на процессуальный и технический уровни, но они не сопровождаются повышением независимости и профессиональной этики судей. Профессиональной этике было нанесено несколько ударов в 2016 г. в результате нежелательных политических последствий в связи с серьезным банковским скандалом, который потряс Молдову в 2014 г. Было и много других отрицательных моментов, таких как назначение судьи в Верховный Суд, несмотря на его отказ соблюсти требования по раскрытию финансовой информации, что полностью разрушило доверие граждан к судам.

Несмотря на различия между тремя странами DCFTA, в их судебных системах есть также и общие черты и проблемы: прогресс (хотя и различный) в модернизации законодательной базы для организации работы судебных властей; сопротивление внедрению инноваций в функционирование судебной системы; политическое вмешательство в процедуры назначения судей и работу судов, а также коррупция; трудности в создании независимой прокурорской службы и/или эффективных правоохранительных органов, что является гибельным для любого коррумпированного политического режима.

В его обзоре Европейской политики добрососедства за 2015 год, ЕС поместил 'способность к восстановлению нормального функционирования' во главу угла. Произошел сдвиг в дебатах о характере участия ЕС в работе с соседними странами, и уже меньше говорится о дежурном оказании услуг. Меньше говориться о цели преобразования как о краеугольном камне 'старой' Европейской политики добрососедства и

больше уделяется внимания формированию способности противостоять системным шокам и угрозам как на государственном, так и на социальном уровне, главным образом путем создания (устойчивой) сферы безопасности, и обеспечения доступа к правосудию, а также создания эффективных, ответственных и инклюзивных институтов. Следуя контекстному подходу к улучшению отношений с соседними странами на дифференцированной основе, ЕС стремится определить существующие положительные источники устойчивости и наращивать их, а также отслеживать слабые места и работать с ними, используя правильный инструментарий и бюджеты, имеющиеся в его распоряжении.[2]

В случае Грузии возникает вопрос, насколько эластичны реформы эпохи Саакашвили. Могут ли они противостоять коррозии развращающих методов со стороны местечковых политических и экономических операторов? В Украине, однако, проблема состоит в том, чтобы продлить и канализировать положительную динамику реформ, жестко закрепить институциональное и процедурное изменение в секторе правосудия. В Молдове, проблема должна скорее состоять в том, чтобы защитить несколько очагов успешной реформы, поддерживая драйверов изменения в их борьбе с нелиберальными силами.

Этот документ направлен, в первую очередь, на то, чтобы выявить инновации в секторах правосудия этих трех ассоциированных стран. Это будет делаться путем анализа изменений как в 'технических средствах' системы правосудия, т.е. в конституционных и организационных структурах (раздел 2), так и в 'технологических возможностях', т.е. отбор, назначение, продвижение и дисциплинарные процедуры, а также другие средства борьбы с коррупцией в секторе правосудия (раздел 3).[3] Признавая, что результаты судебной

[2] Совместное коммюнике Европейской комиссии и Высшего представителя для Европейского парламента и Совета, "Стратегический подход к устойчивости во внешней политике ЕС", JOIN (2017) 21 final, 7 июня 2017, Приложение 10, в частности, руководящий принцип № 4.

[3] О борьбе с очевидной коррупцией смотрите доклад Эмерсона, Хриптиевчи, Калитенко, Ковзиридзе и Прохницки в этом сборнике.

реформы не всегда бывают сразу очевидными, и что в результате специфики контекста каждой отдельной страны может оказаться более одной предпочтительной модели реформы сектора правосудия, тем не менее, бывает полезно определить якорные инновации в области, в которой особенно трудно обеспечить устойчивое изменение.

В качестве *obiter dictum*, в данном отчете содержится заслуживающая внимания судебная практика в Грузии, Молдове и Украине внедренная согласно Соглашению об Ассоциации (раздел 4). Цель AA/DCFTA состоит в том, чтобы воздействовать на правовую и судебную системы по нескольким причинам. Они уже вызвали и, вероятно, вызовут дальнейшие поправки к конституции, направленные на то, чтобы эти страны Восточного партнерства в реальности разделяли либерально-демократические ценности ЕС и реализовывали Соглашение об Ассоциации. Для этого необходимо, чтобы положения АА и решения общих институтов, созданных в соответствии с Соглашениями, должны эффективно применяться на практике (т.е. в соответствии с *acquis EC*) судебными системами этих трех стран, имея прямое действие в грузинских и украинских системах законодательства. Урегулирование прецедентов для целей реализации Соглашения является ключевым, поскольку такие решения являются знаковыми для молдавского Конституционного и Верховного судов. Обзор существующей судебной практики на фоне AA/DCFTA позволяет соизмерить уровни информированности национальных судей в отношении необходимости реализации договорных обязательств их страны, которые она взяла на себя в отношении Европейского Союза. Это также предполагает понимание уровня готовности национальных судов к использованию международного/европейского права, отказываясь от противоречивых национальных правил и ненадлежащих практик. В центре внимания будут находиться глубокие и всесторонние меры свободной торговли (DCFTA) Соглашений об Ассоциации, что, таким образом, послужит мостиком ко

второму изданию Руководства, опубликованного под зонтиком исследовательского проекта '3DCFTA'.[4]

Конституционная и институциональная реформа

Конституционная и институциональная реформа в Грузии

С технической точки зрения, принятие в 1997 'Органического закона о судах общей юрисдикции' было первым шагом в процессе судебной реформы в Грузии,[5] но инициатива потерпела неудачу из-за отсутствия политической воли, несмотря на сильную поддержку со стороны международных партнеров. Лишь только после Революции роз в 2003, вновь избранное правительство взяло на себя риск по преобразованию страны в современное государство. Все сектора экономики были подвергнуты антикоррупционным преобразованиям.

Одно из первых изменений коснулось уголовного права Грузии с введением в 2004 г., когда, по примеру США был введен механизм сделки о признании вины как альтернативное и согласованное средство разрешения уголовного дела, за которым последовали более всеобъемлющие изменения системы правосудия.[6] Правительство, в то время, считало, что

---

[4] См. http//:www.3dcftas.eu.

[5] В период с 1997 до 1999 произошло следующее: i) Органический закон о судах общей юрисдикции Грузии; ii) Органический закон о Верховном суде Грузии; iii) новая система назначения судей; iv), судьи, назначенные в советский период, ушли из системы; v) назначение судей, которые сдали экзамены и прошли процесс отбора.

[6] Внесудебное урегулирование дел, когда ответчик соглашается на признание вины в обмен на меньшее обвинение, более мягкий приговор и/или снятие определенных, связанных с основным, обвинений. Как в других странах, в Грузии были две канонические формы сделок о признании вины: признание вины (соглашение о признании вины) и соглашение 'о неоспаривании' (согласие с приговором без признания вины). При такой системе ответчик имеет право оспорить приговор, вынесенный на основе сделки о признании вины. В таком случае, суд

этот механизм внесудебного урегулирования споров был полезным инструментом для правоохранительных органов на ранних стадиях построения государства. Грузия добилась таких впечатляющих результатов, что механизм даже стал объектом критики со стороны 'любящих прибегать к насилию' прокуроров.[7]

Одна из основных реформ началась, в 2005 г.; это была реорганизация судебной архитектуры с целью создания функционально уравновешенной системы, гарантирующей принцип последовательного упорядочения. Реформа модернизировала суды первой инстанции, разъясняла их юрисдикцию и вводила специализацию судей. Структура судов первой инстанции была реорганизована по-новому: было введено 24 укрупненных районных (городских) суда (приблизительно, по 130 судей в каждом) для рассмотрения дел в первой инстанции. Под их руководством, новые мировые суды (по 41 судьи в каждом) обеспечивали своевременное и упрощенное рассмотрение и вынесение судебных решений менее значимым делам.

Было внедрено два Апелляционных суда, что, таким образом, изменило модель региональных судов в рамках объединенной системы судов общей юрисдикции. Эти суды рассматривают дела только в рамках апелляционной процедуры, а не первой инстанции. Апелляция решений судов первой инстанции (в том числе мировых судей) на западе Грузии происходит в Апелляционном суде Кутаиси, решений судов на востоке Грузии - в Апелляционном суде Тбилиси.

Верховный Суд Грузии превратился просто в суд кассационной инстанции. Коллегия по уголовным делам Верховного суда, которая раньше рассматривала дела особой тяжести как суд первой инстанции, была отменена. Верховный

должен убедиться, что сделка о признании вины состоялась по доброй воле ответчика, что ответчик полностью признал суть соглашения о признании вины и его последствий.

[7] К 2010 г., приблизительно 80% дел было разрешено через механизм сделки о признании вины, за что Грузию часто критиковали как НПО, так и европейские институты. см., 'Сделка о признании вины в Грузии', 23 февраля 2010 г., Transparency International Грузии, отчет можно найти на http://transparency.ge/en/post/report/plea-bargaining-georgia.

Суд рассматривает приемлемость дел в соответствии с новыми критериями по принципу значимости требований и соответствия закону, а также тому, насколько они способствуют созданию обычной судебной практики.

Существенные поправки к конституции были введены в действие 27 декабря 2006, в результате чего назначение и увольнение судей были выведены из компетенции президента Грузии и переданы Высшему совету правосудия (HCJ).

До того времени, HCJ был консультативным органом при Президенте, состоял из 12 участников: четверо из них назначались Президентом, четверо - Парламентом, один - Верховным Судом Грузии; плюс Председатели Верховного суда Абхазии и Верховного суда Аджарии и министр юстиции в качестве членов *ex officio*. Эта система была изменена законом от 19 июня 2007. Высший совет правосудия был преобразован в высший орган по отправлению правосудия. Впервые, HCJ включал, главным образом, судей (8 из 15 членов, избранных Конференцией судей, самоуправляющимся органом судей); министр юстиции и генеральный прокурор были выведены из числа членов. Как часть "нового демократического пакета реформ в ходе Второй волны", объявленной в 2009, один член Высшего совета правосудия избирался из числа оппозиционных членов парламента. До реформ, предпринятых новым правительством Грузии в 2013 г. (см. ниже), Высший совет правосудия работал под руководством Председателя Верховного суда Грузии и имел полную власть и исключительные полномочия в назначении, увольнении и принятии дисциплинарных мер в отношении судей.

В июле 2007 г., в Уголовный кодекс Грузии были внесены поправки с целью декриминализации принятия незаконных приговоров или других решений судей, а грузинский Парламент принял Закон о правилах общения с судьями судов общей юрисдикции с целью обеспечить принципы независимости и беспристрастности.[8]

[8] 26 февраля 2010 г., последующими поправками был увеличен в два раза штраф за нарушение правил общения с государственными служащими; для государственных политических деятелей штраф был увеличен втрое.

В 2008 г., должность Генерального прокурора была отменена и слита с Министерством юстиции по французской и американской моделям. Правительство, в то время заявляло, что оно увязало политику уголовного судопроизводства с политически ответственным чиновником, но что Генеральный прокурор сохранял оперативную независимость, поскольку министр не имел никакого влияния в отношении уголовных дел. Генеральная прокуратура стала квазиавтономным филиалом министерства юстиции, а главный прокурор назначался Президентом Грузии по представлению министра юстиции и увольнялся только Президентом. Изменения в 'Законе о прокуроре, СРС и Законе о структурных полномочиях и деятельности правительства' были приняты в 2015 г., согласно которым прокуратура осталась в системе министерства юстиции, при этом был введен прокурорский совет, посредством которого министр осуществлял общий надзор. Правила о назначении генерального прокурора были также изменены и делегированы Совету, Правительству и Парламенту.[9] Недавно принятые изменения в Конституции[10] предусматривают, что прокуратура независима в своей деятельности. Тем не менее, главный прокурор выбирается решением большинства голосов в Парламенте (от общего состава), вопреки рекомендации Венецианской комиссии для QMV по назначению прокурорского совета.[11]

В первое десятилетие судебной реформы произошли также другие положительные изменения, такие как увеличение зарплат и улучшение инфраструктуры. НПО и международное сообщество, тем не менее, подвергали Грузию критике за медленный темп и нерешительность реформы в этом ответственном секторе, особенно по сравнению с успехами, достигнутыми в других секторах.

---

[9] См. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD (2015) 039-e

[10] См. http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/75697/1324-rs

[11] См. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD (2017) 023-e

Новая 'Первая волна' реформы правосудия была начата 1-го мая 2013 г. вновь пришедшим правительством. Поправки были внесены в 'Закон о судах общей юрисдикции', 'Закон о дисциплинарной ответственности и дисциплинарном судебном преследовании судей', а также в 'Закон о Высшей школе юстиции'. Эти изменения нетерпеливо ожидали организации гражданского общества, и они в большой степени учли их рекомендации. Правила выбора членов Высшего совета правосудия были также ужесточены: до этого времени политически нейтральные люди выбирались на основе невозобновляемых мандатов через открытой конкурс, а не членами Парламента, выбираемыми их коллегами. Кроме того, право выдвигать кандидатов предоставили высшим учебным заведениям, НПО и грузинской Ассоциации адвокатов. Роль Конференции судей возросла. До внесения поправок, председателя Верховного суда имел исключительное право выдвигать кандидатов на должности судей в Высший совет правосудия на Конференции судей. После внесения поправок, каждый участник Конференции судей получил право выдвигать этих кандидатов.[12] Все эти улучшения усилили положение HCJ и увеличили его свободу от политического вмешательства.

Прокуроры отныне отделены от министерства юстиции;[13] система со сделкой о признании вины отменена; судебные процессы открыты для контроля общественности и СМИ (есть определенные условия); принято обязательство осуществлять аудио/видеозаписи слушаний в судах и раскрывать их участвующим сторонам по запросу; доступ к суду присяжных расширен;[14] права ответчиков и их адвокатов увеличены, включая право на повторное рассмотрение дела.

---

[12] Точно так же, председатель Верховного суда больше не является председателем Независимой комиссии Высшей школы юстиции. С тех пор председатель избирается Конференцией судей, в то время как остальные члены Независимого совета избираются HCJ, а не председателем Верховного суда.

[13] В ноябре 2008 должность генерального прокурора была отменена, и прокуратура объединена с Министерством юстиции.

[14] Впервые введено в 1917-21 годах независимости.

Венецианская комиссия, Парламентская ассамблея Совета Европы, Посол по особым поручениям ЕС Томас Хаммарберг и Европейская комиссия поддержали поправки, и продолжают контролировать их внедрение.

'Вторая волна' реформы была начата 1-го августа 2014 г., но обычно воспринимается как регрессивная.[15] Хотя было введено пожизненное назначение судей (до достижения возраста 65, определенных согласно закона), также подразумевается обязательный трехлетний испытательный срок, что накладывает ограничение на независимость, по меньшей мере 100 судей.

'Третья волна' реформ была утверждена 8-го февраля 2017, когда Парламент отклонил 26 возражений и поправок, предложенных президентом Маргвелашвили, и поддержал Венецианскую Комиссию и организации гражданского общества.[16] В частности, законодательный пакет не предусматривает выборы председателей суда судьями и содержит регрессивные изменения относительно состава HCJ.[17] Положительным элементом нового законодательства является введение электронной системы распределения дел. К сожалению, запуск этой системы несколько раз откладывался.

Самым слабым местом Третьей волны законодательной реформы является явно непрозрачный способ ее внедрения и задержка с ее реализацией. Последний 'позволил' HCJ – в спорном процессе, порицаемом НПО за отсутствие прозрачности, назначать 64 судьи, пять из которых (бывшие судьи Верховного суда и Конституционного суда) назначены на пожизненный срок без испытательного периода.

---

[15] Заявление Коалиции о назначении судей с испытательным сроком, Коалиции за независимость и прозрачность судебной системы см. на: http://bit.ly/2btwUYY.

[16] Совместное заявление N°773/2014 Венецианской Комиссии и Управления по правам человека (DHR) Генерального управления по правам человека и верховенству права (DGI) Совета Европы по Законопроекту о поправках к Органическому закону о законодательных собраниях, Страсбург, см. на: http://bit.ly/2bKgOJQ.

[17] См. Коалиция за независимую и прозрачную судебную систему, https://www.scribd.com/document/348378290/The-Judicial-System-Past-Reforms-and-Future-Perspectives#fullscreen&from_embed

Напряженность отношений возросла, поскольку сообщество НПО отказалось представлять отчет в знак протеста против событий в судебной системе. В июне 2017 г., Парламент Грузии заслушал предложенные поправки к законодательству, регулирующему судебный испытательный срок в целях исполнения решения Конституционного суда от 15 февраля 2017 в деле Омара Джорбенадзе против Парламента Грузии. Закон должен определить круг судей, которые должны быть освобождены от испытательного срока и установил процедуру их пожизненного назначения. Несмотря на высокий общественный интерес к вопросу, поправки были подготовлены без вовлечения гражданского общества. НПО полагают, что законопроект все еще оставляет вполне достаточную возможность для произвола, так как он не устанавливает четко и определенно обязательство HCJ обосновывать его решения о назначении действующих и бывших судей Верховного суда и Конституционного суда на пожизненный срок.[18]

В целом, система судопроизводства более сбалансирована и уравновешена в гендерном плане, чем администрация других ветвей власти в Грузии. В настоящее время, председателем Верховного суда является женщина; один из ее двух заместителей также женщина, в дополнение к трем женщинам - судьям из общего количества в 10 человек. В Конституционном суде четыре из девяти судей женщины. Согласно данным 2012 года, 42% судей Верховного суда были женщинами; 33% - в Конституционном суде; 54% - в Апелляционном суде и 47% - в Окружных судах.[19]

Конституционная и институциональная реформа в Украине

Потребовалось насилие Евромайдана, чтобы начать реальную судебную реформу в Украине. На предложение нового президента Украины и Конституционной комиссии,

[18] См. http://www.transparency.ge/en/post/coalition-addresses-hearing-legislative-amendments-lifetime-appointment-judges

[19] Исследование Натия Горгадзе – Гендерное равенство (2012), файл с авторами.

созданной под его руководством, Верховная Рада приняла трехкомпонентное основное законодательство, нацеленное на улучшение конституционных фондов и практического внедрения власти закона.

В июне 2016 г., Рада приняла первые две части пакета. 'Закон о Поправках в Конституцию'[20] предусматривает:

- Реструктуризация судебной архитектуры: a) предоставление Конституционному суду Украины независимого статуса; b) внедрение процедуры рассмотрения жалоб, в соответствии с которой физическому или юридическому лицу дают право обращаться в Конституционный суд по вопросу конституционности закона, который применен в конечной инстанции по его/ее делу;[21]
- Состав Высшего совета правосудия – органа, ответственного за назначение, профессиональное развитие и ответственность судей таким способом, при котором большинство его участников будет судьями, избираемыми судьями;
- Деполитизация судебной власти через: a) отмену пятилетнего испытательного срока для назначения судей и внедрение процедуры, согласно которой судьи занимают позиции на протяжении неопределенного срока; b) устранение парламента от процесса назначения и увольнения судей, власть, которая формально осуществляется президентом Украины на основе обязательного подчинения HCJ; c), предоставление HCJ (а не президенту и парламенту) компетенции по увольнению судей и переводу их из одного суда в другой;
- Ограничение юридической неприкосновенности от абсолютной до функциональной: a) без согласия HCJ судью нельзя арестовать или держать под арестом или задержанием, пока не будет вынесено решение суда (за

[20] Закон номер 3524 "О Поправках в Конституции Украины" от 2 июня 2016 г., был одобрен Венецианской Комиссией 26 октября 2015 г. Вступил в силу 30 сентября 2016.

[21] Неопределенность все еще создает эффект обратной силы решениям Конституционного суда в этом отношении.

исключением случаев совершения серьезного или уголовного преступления); b) судья не может считаться ответственным за решение суда, которое он или она принял, кроме тех случаев, когда это составляет состав преступления или является дисциплинарным преступлением;

- Финансовая независимость судов и деятельность судей: в государственном бюджете расходы на обслуживание судов определены отдельно с учетом предложения HCJ и суммой вознаграждения судьей, установленной законом;
- Повышение профессиональных требований к судьям: a) увеличение возрастного ценза с 25 до 30 лет; и b) повышение требования к необходимому профессиональному опыту в сфере правосудия с 3 до 5 лет;
- Отмена несвойственных прокурорам контролирующих полномочий по соблюдению: a) прав и свобод человека/гражданина; b) законов по этим вопросам со стороны исполнительных властей, местных органов власти и их работников и чиновников; c) законов о выполнении приговоров по уголовным делам, а также применении других мер принуждения, связанных с ограничением личной свободы граждан.

Параллельно к вышеупомянутыми поправками в Конституцию, Верховная Рада приняла новую версию 'Закона о судебной системе и статусе судей'.[22] Этот закон вызвал острую критику экспертного сообщества из-за нарушения процедуры, регламентирующей ее принятие: проект был представлен Парламенту только 30 мая 2016, т.е. за три дня до его принятия. Важные положения закона касаются:

- Усиление критериев профессиональной этики судей: a) введение обязательства для всех (кандидатов) судей подавать Декларацию о наличии родственников и Декларацию о профессиональной этике; b) введение новых оснований для увольнения судей в случае

[22] Закон № 4734 от 2 июня 2016.

нарушения обязанности подтверждения законности происхождения собственности; c) учреждение Общественного совета по профессиональной этике (PCI) в Высшей квалификационной комиссии для судей Украины (HQCJ) с целью содействия ей в установлении критериев профессиональной этики и добросовестности, при оценке соответствия (кандидата) судьи;

- Усиление независимости судей: a) значительное увеличение зарплаты: €1,630/Месяц для местных судов (повышение на 570€); 2 700€ для апелляционных судов (повышение на 1 600€); 4 000€ для Верховного Суда (повышение на 2 765€); b) введение возможности иметь право работать с доступом к государственным тайнам, по выслуге лет, возможности занимать административные должности и/или иметь дополнительную степень.

Закон также реструктурировал четырехуровневую украинскую судебную систему, которая теперь состоит из Конституционного суда и трехъярусной системы судов общей юрисдикции:[23]

- Суды первой инстанции состоят из окружных судов (уголовной и гражданской юрисдикции), административных окружных судов и коммерческих окружных судов;
- Апелляционные суды состоя из апелляционных судов (уголовной и гражданской юрисдикции), административных апелляционных судов и коммерческих апелляционных судов;
- Новый Верховный суд состоит из пяти внутренних органов: Большой палаты Верховного суда, Административного кассационного суда (разделенного на палаты по налоговым проблемам, социальным правам и политическим правам), Коммерческого кассационного суда (с отдельными палатами по банкротству, интеллектуальной собственности, антимонопольным, и

[23] Высшие специализированные суды были изъяты из их промежуточного положения между апелляционными судами (вынесение решений по постановлениям местных судов и судов первой инстанции) и Верховным судом Украины.

корпоративным спорам), Уголовного кассационного суда и Гражданского кассационного суда.

Хотя закон явно не относится к тому, когда должна быть реорганизована система судопроизводства, общая деятельность властей, занимающихся судебной реформой, указывает на то, что это будет возможно только теперь, когда сформирован состав нового Верховного суда. Законченный в ноябре 2017 г., выбор судей в Верховный суд только отчасти способствовал очистке судебной системы, оценка добросовестности и профессиональной этики, независимости и профессиональных отчетов на основе PCI завершена, приблизительно, по четверти недавно назначенных судей. Несмотря на широко распространенную критику неудачи Высокой квалификационной комиссии судей по выбору кандидатов в Верховный суд на основе справедливых и прозрачных процессов, Президент Порошенко официально назначил 113 судей, включая многих действующих судей или судей, находящихся на пенсии, которых сочли некорректными кандидатами.

Еще одним привлекательным изменением судебной архитектуры Украины является создание двух специализированных судов (первой инстанции): 'Верховный суд по интеллектуальной собственности' и 'Высший антикоррупционный суд' (НАС). Необходимость их создания, однако, вызвала интенсивные дебаты. Относительно первого, критики сказали, что количество споров, связанных с интеллектуальной собственностью в украинских судах, не настолько велико. В то время, как истцы могут воспользоваться исключительно специализированными судьями по ИС, вопрос, в реальности, заключается в том, нужны ли значительные бюджетные ассигнования для создания этого суда. Что касается НАС, сфера его горизонтальной юрисдикции вызвала длительные то затихающие, то вновь разгорающиеся дебаты по участию Президента Украины, а также поправкам к украинскому процессуальному праву. В апреле 2018 г., второе чтение и заключительное чтение законопроекта для создания НАС были отложены с целью проведения консультаций с Венецианской Комиссией. После большого международного давления, Рада, наконец, одобрила 'Закон

об учреждении Антикоррупционного суда в Украине' 7 июня 2018 г. НАС будет рассматривать только дела, связанные с масштабной коррупцией, которые подпадают под следственную юрисдикцию Национального антикоррупционного бюро Украины (NABU) и Специализированной антикоррупционной прокуратуры (см. раздел 3.2). Комитет международных экспертов будет играть важную роль в выборе судей, работающих в НАС. Теперь, когда закон был принят, может начаться его внедрение.

Третья и заключительная часть законодательного триптиха 2016 года касается принятия 'Закона о Высшем совете правосудия'.[24] В этом законе изложены в деталях некоторые элементы изменений в Конституции, введенных в июне того же года; при этом, Высшему совету правосудия передаются многочисленные полномочия, включая: a) передачу президенту Украины полномочий по назначению судьи; b) гарантию внедрения дисциплинарных разбирательств в отношении судей; c) принятие решений по увольнению судей; d) предоставление согласия на арест или задержание судьи; e) принятие решений о переводе или командировании судей из одного суда в другой; f) принятие решения о временном устранении судьи от отправления правосудия; g) согласование количества судей в судах; и h) участие в определении затрат из государственного бюджета на обслуживания судов, органов и учреждений системы правосудия.

Что касается судебного обвинения, 'Закон о прокуратуре' от октября 2014 г. уже положил конец ее общей контролирующей роли. Начиная с принятия поправок 2016 года к Конституции, основные функции Прокуратуры заключаются в поддержании государственного обвинения в суде; организации и процедурном руководстве досудебным расследованием, обеспечении тайны и других действий, связанных с расследованием и обысками правоохранительными органами;[25] и представлении интересов

[24] Закон № 1798-VIII от 21 декабря 2016.

[25] Переходные положения Закона предусматривают, что Прокуратура продолжит i) проводить досудебное расследование до начала

государства в суде в исключительных случаях и таким образом, как это предписано законом.

Значительным достижением Закона от 2014 г. было введение самоуправляющихся органов прокурорской службы ('Всеукраинская конференция прокуроров' и 'Совет прокуроров Украины') и 'Квалификационная комиссия прокуроров', главной задачей которых является отбор, профессиональное развитие и ответственность прокуроров.[26]

В то время как эти инновации хорошо выглядят на бумаге, преобразования в области судебного преследования идут на практике чрезвычайно медленно, что, в целом, не удовлетворяет общество. Политическое влияние сохранилось: Рада может выразить недоверие Генеральному прокурору, что приводит к его отставке. 'Советские' элементы также пережили последние реформы, такие как военная прокуратура и функция представления интересов лиц и государства в суде. Существует высокая степень сохранения системы: согласно результатам конкурсов, проводимых на замещение должностей в местных прокуратурах, 76% мест занимали старожилы. Это происходит из-за: a) промедления с вступлением в силу закона; b) периодом проведения конкурса: Июль-август; c) то, что конкурсы проводились только на замещение должностей руководителей местных прокуратур; d) значительное сокращение заработной платы правительством во время проведения второй стадии конкурса на эти должности (приблизительно, на 100€; зарплаты теперь составляют, в среднем, 300€ в месяц).

Эффективность приведения в исполнение судебных решений давно уже вызывает обеспокоенность инвесторов в Украине. Система приведения в исполнение судебных

деятельности Государственного бюро расследования, но не позже пяти лет после вступления в силу Уголовно-процессуального кодекса, т.е. 11 августа 2018 г.; и ii) контролировать соблюдение закона в исполнении решений суда по уголовным делам, в применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан, до вступления в силу Закона об учреждении двойной системы регулярных пенитенциарных проверок.

[26] Из 11 членов Комиссии 5 являются прокурорами, в то время как другие 6 назначаются юридическим сообществом и Омбудсменом.

решений, в настоящее время, сталкивается с существенными трудностями, так как процент исполненных решений чрезвычайно низкий. Кроме того, чиновники, ответственные за работу, скорее (финансово) немотивированны, и сотрудничество между различными органами в этой области проблематично и сложно. Главной новеллой является то, что 'Закон об исполнении судебных решений' предусматривает, что, кроме государственной службы исполнения судебных решений Украины, решения судов и других властей могут теперь исполняться 'частными лицами, перечисленными в Едином реестре. Такие люди должны быть определенного возраста, соответствовать образовательным и другим критериям, а также пройти тест, после которого они могут заниматься исполнением судебных решений. Еще одним существенным требованием является то, что такие люди обязаны застраховать свою профессиональную ответственность. Частным лицам, принудительно осуществляющим право в судебном порядке, не позволяется заниматься этим, если денежная стоимость судебного требования превышает их страховой взнос. В этой ситуации есть основания полагать, что одна из самых застаревших проблем в украинских гражданских тяжбах может быть решена.

Техническая поддержка судопроизводства находится в компетенции Государственной судебной администрации (SJA).[27] Согласно недавнему отчету SJA, судебная система (приблизительно 600 судов) была оборудована в 2016 г. 25 016 компьютерами, подсоединенными к судебной регистрационной системе. У всех судов есть техническое оборудование для проведения судебных заседаний в видео-

[27] До конца 2016 г. реализовывался финансируемый ЕС проект "Поддержка реформам сектора правосудия в Украине", направленный на поддержку реформы всего сектора (http://www.justicereformukraine.eu). Проект включал шесть ключевых юридических компонентов, важных для политических и институциональных реформ: стратегия реформирования сектора правосудия; поддержка в выполнении решений суда; реформа судебного преследования; доступ к правосудию и право на защиту; независимость судебной системы; предотвращение коррупции и борьба с ней.

коммуникационном режиме, что является популярным среди населения. Объединенный государственный реестр судебных решений функционирует с 2006 г. В настоящее время в нем содержится более 65 миллионов копий решений суда. До недавнего времени, пилотный проект 2013 года по обмену электронными документами между сторонами, участвующими в процессе и судом работал параллельно с отправкой таких документов в бумажной форме, в соответствии с требованиями закона. Кроме того, в соответствии с положениями 'Закона о судебной системе и статусе судей' предусматривается 'Институт электронного правосудия', что значительно улучшит доступ и отправление правосудия, уменьшит его затраты и риск мошенничества.[28] Последовательное и полное осуществление действительно прогрессивного законодательства, служащего основой для создания давно ожидаемого 'электронного суда' потребует времени.[29] Но работа началась. В соответствии с Приказом № 367 от 23 марта 2017, Государственная судебная администрация Украины одобрила процедуру обмена электронными документами по гражданским, административным и экономическим делам между семью экспериментальными судами.[30] Первые

[28] С 2015 г. предпринимались меры по установке и подсоединению информационно-платежных терминалов в судах для оплаты судебных пошлин.

[29] Не менее популярным среди населения является создание системы сообщений (SMS) для участников судебных процессов о дате и времени рассмотрения дела. К сожалению, имеется информация только за предыдущие годы, но можно наблюдать положительную тенденцию в ее использовании. Таким образом, в первом квартале 2016 г., приблизительно 380 000 таких текстовых сообщений были разосланы местными и апелляционными судами, что на 13% выше по сравнению с тем же самым периодом 2015 г.

[30] Предполагается, что электронные документы могут подаваться в суд только после регистрации в подсистеме 'E-Court', размещенной на веб-сайте 'Судебная власть Украины' в: e.court.gov.ua. Регистрация в подсистеме 'E-Court' включает: создание аккаунта в почтовой системе 'mail.gov.ua'; регистрацию личного электронного кабинета, связанного с электронной подписью лица. После регистрации, участники судебного процесса могут представить суду в электронном виде все процедурные документы, предусмотренные процессуальным правом Украины, но

результаты работы подсистемы Электронного суда (E-Court) позволяют надеяться на будущий успех.[31]

Конституционная и институциональная реформа в Молдове

Начиная с получения независимости от Советского Союза в 1991, Молдову преследовала череда конституционных кризисов. Конституция июля 1994 г. учредила институциональную базу сегодняшней политической системы Молдовы, с однопалатным парламентом, президентом, избираемым прямым голосованием, и существенной автономией регионов Приднестровья и Гагаузии. В 2000 г. поправка к Конституции дала Парламенту право выбирать Президента. В свете неудачи Парламента в этом отношении, референдумом 2010 г. была сделана попытка снова ввести прямые выборы Президента в стране, но она оказалась неудачной, поскольку не было выполнено требование по явке избирателей. Была оставлена опосредованная избирательная система.

В отличие от Грузии и Украины, широко распространенная неудовлетворенность общества правительством, экономикой и отсутствием реформ всякий раз манипулировалась и временно разряжалась путем большого

представлять суду соответствующие юридические документы они могут только в отношении следующего слушания в письменной форме.

[31] Предварительные результаты показывают, что взаимодействие между судами, адвокатами, центрами бесплатной юридической помощи, банковскими учреждениями, прокуратурой и одним центром криминалистических исследований (в Одессе), позволило сократить среднюю продолжительность рассмотрения дел в суде (20-30 дней), а среднее время обработки одного документа (регистрация, автоматическое распределение, передача судье) составляет пять минут. Кроме того, с помощью подсистемы 'E-Court', можно создавать и посылать в электронном виде организационно-распорядительные документы (для исполнения в соответствии с решением суда). Следовательно, в отличие от текущего положения дел, когда средняя продолжительность получения документов исполнительной службой составляет 5-7 дней, получение такого документа с использованием подсистемы 'E-Court' происходит мгновенно. Стоимость отправки документов составляет 0 украинских гривен (сегодня - 10 украинских гривен).

количества выборов, которые были нерегулярными. Даже 'Твиттерной революции 2009 года' не удалось изменить эту скомпрометировавшую себя систему. Каждый раз к власти приходил новый клан нехороших и коррумпированных политиков.

Молдова получила в наследство слабые институты системы правосудия, которые продолжают подрывать общественное доверие к охране правопорядка и к системе судопроизводства, даже тогда, когда она старается соответствовать европейским стандартам. Судебная система состоит из Верховного суда, Апелляционного суда и судов первой инстанции. Структура и юрисдикция судов установлена органическим законом. Судьи первой инстанции и апелляционных судов назначаются Президентом, судьи Верховного суда - Парламентом, и все по представлению Высшего совета магистратуры. Судьи назначаются в первый раз на пятилетний срок, и впоследствии - до выхода на пенсию. Конституционный суд, считается, независимым от любого другого государственного органа. Шесть его судей следят за внедрением концепции разделения властей. После назначения судьи Конституционного суда не могут быть уволены. Судьи Конституционного суда назначаются законодательным органом, правительством и Высшим советом магистратуры, каждый из этих органов выбирает двух кандидатов.

Стратегия реформы сектора правосудия (JSRS) 2011-16 годов сосредоточилась на нескольких реформах, относящихся к Конституционному суду: его составе, критериях и процедурах выбора его судей, срок их полномочий и ряде вопросов, стоящих перед ним и касающихся процессуальной правоспособности. До середины 2016 г. не было проведено никаких значительных законодательных реформ, и министерство юстиции инициировало консультации о законопроекте, касающемся изменения состава и компетенций конституционного суда. Законопроект, принятый Правительством и положительно рассмотренный Конституционным судом, был утвержден Парламентом 22 декабря 2016 г., но впоследствии произошли некоторые задержки. Законопроект предусматривает увеличение числа судей с шести до семи, при этом седьмого должен назначать

Президент. Также предусматривается расширение мандата судей с шести до девяти лет, при этом мандат не возобновляем. Принятие закона Парламентом также придавало силу закона собственному решению Конституционного суда расширить *locus standi* на все суды.[32]

Судебная деятельность Конституционного суда принесла ему большую популярность в связи с его независимой позицией в довольно спорном политическом окружении.[33] Тем не менее, некоторые его решения вызвали серьезные вопросы у независимых наблюдателей в отношении беспристрастности Конституционного суда и его места в *trias politica*. В марте 2016 г. суд объявил изменения, внесенные в Закон о выборах в 2000 г., неконституционными. Таким образом, он ввел прямые президентские выборы «через черный ход». Не проводя публичные слушания, не заслушав стороны и идя вразрез с рекомендациями ОБСЕ и Венецианской Комиссии, суд в сентябре 2016 г. отклонил требование о запрете финансирования политических партий из-за рубежа, выступив, таким образом в пользу правящей партии в использовании административного аппарата. Выборы осени 2016 года, тем не менее, привели к победе популиста и открыто пророссийского кандидата. Это вызвало напряженность с проевропейски ориентированным правительством и

[32] Это положение уже было в силе в связи с решением Конституционного суда от 9 февраля 2016, когда он пришел к заключению, что роль Верховного суда в рассмотрении конституционности решений, принимаемых судами, является формальной и что, следовательно, любой суд может непосредственно обращаться в Конституционный суд. Этим решением конституционный суд *de facto* позволил гражданам непосредственно обращаться к нему по вопросам конституционности вопросов, возникающих в текущих судебных процессах. Больше подробной информации предоставлено ниже.

[33] Например, решение суда от 16 апреля 2015 г., объявляющее несколько положений Закона о проверке профессиональной добросовестности частично неконституционными. 23 февраля 2016 г. Суд постановил, что полный период в 12 месяцев в отношении ареста включает и фазу уголовного расследования, и фазу рассмотрения в суде, положив конец различным проблематичным практикам. 9 февраля 2016 г. Суд расширил *locus standi*, таким образом обеспечив прямой доступ к рассмотрению дела в Конституционном суде любой стороне судебного процесса.

парламентским большинством. В октябре 2017 г., Конституционный суд вынес решение о "временной приостановке" полномочий Президента, когда последний отказался выполнять свои конституционные обязательства, в частности, промульгации законов. Это решение дало право премьер-министру и спикеру Парламента временно осуществлять президентские полномочия по конкретным вопросам. Парламентское большинство воспользовалось случаем, чтобы перетасовать правительство и ввести в действие законодательство о борьбе с пропагандой. Постановления Конституционного суда, таким образом, косвенно изменили политическую ситуацию, во многих отношениях ставя оппозицию в невыгодное положение. Суд еще ни разу не принял решения, которое непосредственно противоречило интересам Демократической партии Молдовы (DPM).

Реорганизация судебной власти была среди приоритетов JSRS 2011-16 годов. Содержание большого количества судов с небольшим количеством судей было сочтено слишком дорогостоящим и препятствующим как профессиональному росту судей, так и случайному распределению дел, что являются важным инструментом в борьбе с коррупцией. Реформа была проведена в несколько этапов. Экономические суды были отменены первыми. В 2014 был закрыт Апелляционный суд в Бендерах. Но до апреля 2016 Парламент рассматривал Закон № 76, предусматривающий слияние 44 судов первой инстанции в 15 за 10-летний период (1 января 2017 – 31 декабря 2027). Специализированные – коммерческий и военный суды – были отменены первыми, 1 апреля 2017. Это - одна из самых больших реформ судебной власти, начиная с получения независимости Молдовой. У реформы есть большой потенциал для улучшения качества и эффективности правосудия, но успех зависит, в основном, от доброй воли и полноценного внедрения. Десятилетний период внедрения связан с рисками задержек и незапланированных изменений в процессе.

С 2007 г., Национальный институт юстиции (NIJ) отвечал за начальную профессиональную подготовку и непрерывное обучение судей, прокуроров и определенных судебных работников. В центре внимания находятся кандидаты в судьи

и прокуроры, а также непрерывное обучение судей без отрыва от работы. NIJ долго подвергался обвинениям в коррупции при приеме вступительных и выпускных экзаменов, а также в низком качестве обучения. В целях реформирования в его правовую базу были внесены поправки в 2012 г. Хотя это считалось недостаточным, до 2016 г. оказывалось сопротивление принятию дополнительных поправок, направленных на улучшение работы NIJ.[34] Сегодня NIJ разработал новый тип вступительных экзаменов и включил в состав приемной комиссии представителя американского посольства. Считается, что это улучшит ситуацию. На момент подготовки данного документа, NIJ занимался совершенствованием своих учебных планов. Тревожным является недавнее решение SCM, требующее чтобы любая юридическая подготовка судей координировалось с NIJ. Это означает сужение доступа для судей к неформальному образованию. Пока неизвестно, как именно будет осуществляться данное решение.

Давно уже ожидается реформа прокуратуры. В 2011 г., у Молдовы все еще была одна из наименее реформированных прокурорских систем в регионе с выраженным советским наследием: опасно широкие компетенции, выходящие за рамки уголовного судопроизводства, в основном для обслуживания интересов министра юстиции. Хотя реформа прокурорской системы была ключевым условием бюджетной поддержки, неудовлетворительная работа Парламента убедила ЕС, отказать в выделении €1,8 миллиона из предусмотренных €60 миллионов. Законопроект был, в конечном счете, принят 25 февраля 2016 и вступил в силу с 1 августа 2016. Это сужает полномочия прокуратуры и генерального прокурора, увеличивает полномочия Высшего совета прокуратуры и снижает политическое участие в назначении генерального прокурора. Это также усиливает специализированные органы (по борьбе с коррупцией и организованной преступностью), уменьшает иерархическую субординацию прокуроров и предусматривает слияние

[34] NIJ получил прямую техническую и финансовую помощь от нескольких важных партнеров по развитию, таких как АМР США, ПРООН и Совет Европы.

нескольких органов прокуратуры. В то время как закон и постановления органов местной власти (с внесенными в 2016 г. поправками) хорошо выглядят на бумаге, не хватает политической воли, чтобы осуществить соответствующие меры по реформе. Реформа Прокуратуры по судебному преследованию коррупции, например, отстает.[35]

Еще одним примером является - ротация должностных лиц на ключевых позициях. Примечательный случай произошел с генеральным прокурором г. Харунженом, который был избран Высшим советом прокуратуры путем открытого конкурса и в течение 24 часов одобрен предыдущим президентом (т.е. за несколько дней до занятия Додоном своего поста в качестве Президента), несмотря на опубликованные материалы о его чрезмерном личном богатстве и утверждениях, что он дал распоряжение закрыть уголовное расследование в отношении общественных беспорядков 2009 года, когда погиб человек.[36] Необходимо отметить, что Харунжен работал в Антикоррупционной прокуратуре между августом 2013 и июлем 2015 годов (включая период банковского мошенничества)/, прежде чем был последовательно продвинут на должность первого заместителя Генерального прокурора, временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, а затем и Генерального прокурора. В секретных приложениях к Отчету 2010 года тогдашней правящей трехсторонней коалиции явно упоминалось, что руководители Генеральной прокуратуры и Национального центра по борьбе с коррупцией были назначенцами DPM.[37]

---

[35] Подробности смотрите в главе по борьбе с коррупцией и реформе судебного преследования в Отчете о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ (март-август 2016), подготовленном Ассоциацией представительной демократии (ADEPT), “Expert-Grup”, Независимым экспертным центром и Центром Юридических ресурсов Молдовы (LRCM), на http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/09/2016-09-Rep-Roadmap_fin-en-1.pdf.

[36] См. https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/foto-casa-si-cv-ul-procurorului-general-interimar-eduard-harunjen.

[37] См. соглашение для создания Союза объединения Европы 2 (EIA 2), 30 декабря 2010, http://www.e-democracy.md/files/parties/acord-constituire-aie-2010.pdf. Для получения дополнительной информации см.

Большое количество дел, связанных с коррупцией высокого уровня, начатых с тех пор, некоторые из расследований осуществлялись за закрытыми дверями, вскрыли случаи избирательного судебного преследования людей, бывших членами других двух коалиционных партий, а именно, Либерал-демократической партии Молдовы (LDPM) и Либеральной партии (LP). Аналогично, следует отметить, что Верховный суд за прошедшие несколько лет, не принимал каких-либо важных решений, идущих вразрез с интересами Демократической партии (DPM).

Борьба с коррупцией в секторе правосудия

Борьба с коррупцией в секторе правосудия в Грузии

Уничтожение коррупции в секторе правосудия было наивысшим приоритетом для всех правительств после Революции роз 2003 г. Меры включали многоразовые увеличения зарплат и модернизацию инфраструктуры.

Перед началом судебных реформ в 2005 г., здания судов находились в прискорбном состоянии, как и все прочие государственные учреждения. Сегодня здания судов перестроены и/или отремонтированы. Залы судебных заседаний оборудованы надлежащей мебелью и компьютерами, что обеспечивает возможность ведения дословных отчетов и протоколов слушаний в электронном виде и просмотра вещественных доказательств с использованием электронных дисплеев. Поддержка, в основном, оказывалась на протяжении ряда лет большим количеством международных донорских организаций.[38] Всемирный банк первоначально поддержал процесс в финансовом отношении, но сегодня восстановительные работы финансируются из государственного бюджета; при этом, приблизительно, 75% финансирования идет на зарплаты.

---

http://unimedia.info/stiri/doc-acordul-aie2--mina-care-a-desfiintat-alianta-cum-s-au-partajat-functiile-57321.html.

[38] Всемирный банк, AMP США, ПРООН, Совет Европы, NORLAG, GIZ, IRZ, ЕС, ОБСЕ, ABA.

Как показано в Таблице 3.1, первое резкое повышение зарплат произошло во время начальной стадии реформ в 2005-06 годах и с тех пор продолжало расти. Новое повышение касается руководителя Верховного суда (с GEL 5 650 до GEL 7000); судей Апелляционного суда (с GEL 2500 до GEL 5000); судей районных судов (с GEL 2500 до GEL 4600).[39] Эти зарплаты высоки по сравнению со средними суммами, выплачиваемыми в государственном секторе, но они не достаточны, чтобы сдержать коррупцию.

Таблица3.1 Увеличение бюджетов судов / млн. GEL. (2003-15)

2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
11 153	16 838	36 113	44 358	38 978	45 202	59 315

Источник: Верховный суд Грузии.

Другие проблемные области включают процесс избрания и назначения судей, карьерный рост на основе заслуг и пр. Для выработки более эффективных критериев отбора судей, грузинский Парламент 28 декабря 2005 г. принял Закон о Высшей школе правосудия. Функция Школы заключается в профессиональной подготовке кандидатов в судьи и действующих судей и секретарей суда. Более поздние волны реформы предусматривали повышение уровня независимости Школы. 2015 год явился водоразделом с точки зрения развития качественного обучения и стандартизации методологии.[40] В июне того же года, Независимый совет Высшей школы правосудия утвердил модернизированную программу обучения для 12-ой группы кандидатов в судьи.[41] Следующим

[39] Закон о поправках в Законе заработных платах судей, 26 декабря 2013. 1 000 GEL = 380 Евро.

[40] См. http://www.hsoj.ge/uploads/Uploads/ActivitiesReport2015Year-edited.pdf

[41] Высшая школа правосудия подготовила проекты поправок относительно продления периода подготовки судей. В частности, начальный 10-месячный период, предусмотренный законом, должен быть продлен до 24 месяцев, а 6-месячный период подготовки для лиц определенных категорий должен быть продлен до 14 месяцев.

интересным шагом вперед явилось внедрение качественной системы оценивания – '4-уровневая модель оценки Киркпэтрика (Kirkpatrick)'. Школа также предоставляет профессиональные тренинги.[42]

Специализация судей - одно из положительных достижений реформы в Грузии. На практике, однако, число судей с не соответствующей специализацией, назначенных в палаты/советы все еще довольно высок, особенно в Городском суде Тбилиси. В то время как Высший совет правосудия утверждает, что его критерии отбора судей (т.е. образование, профессиональный опыт, личные характеристики, моральные и этические качества) соответствуют международным нормам[43] и прописаны в Органическом законе 2017 г., независимые наблюдатели утверждают, что они размыты[44] и что процесс найма на работу обычно характеризуется недостаточной прозрачностью, оставляя, таким образом, возможности для коррупции и непотизма.[45] Быстрое увольнение председателя Городского суда Тбилиси Мамука Ахледиани, который

[42] В 2015 г. Было проведено 85 профессиональных тренингов; в общей сложности, обучено 1 298 участников (с соблюдением гендерного баланса: 38% – мужчины 62% – женщины).

[43] См. http://hcoj.gov.ge/en/reforms/judicial-reform

[44] Характер работы, которую выполняют судьи, различается, в зависимости от уровня судопроизводства и требует различных навыков и квалификаций. Это не принимается во внимание при оценке кандидатов. Требования для судей судов первой инстанции и вышестоящих судов являются идентичными. Человек без какого-либо опыта работы в качестве судьи все еще может быть назначен работать в апелляционный суд.

[45] В период с 2011 по 2015 годы, HCJ активно использовал правовые механизмы для повторного назначения (т.е. перевод/продвижение) судей в другие суды, без сколько-нибудь обоснованного решения, не говоря уже о каком-либо конкурсе. Неудивительно, что это вызвало серьезные подозрения о преднамеренном, стратегическом распределении судей в различные суды, обходя планирующиеся процедуры набора судей, что влияет на независимость и беспристрастность судов. Наблюдающее за соблюдением прав человека НПО отмечает снижение тенденции, отчасти в связи с законодательными поправками. Спорным стало срочное назначение судей до вступления в силу новых поправок к закону. См. http://www.transparency.ge/en/post/general-announcement/statement-regarding-possible-lifetime-appointment-judges-murusidze-and-sul.

сообщил о предполагаемой утечке экзаменационных материалов для судей, ставит серьезные вопросы, касающиеся объективности и беспристрастности, при отборе и назначении судей.[46]

Распределение дел представляет еще один риск коррупции. Озабоченности были недавно высказаны в связи с предположительно политической мотивацией распределения некоторых резонансных дел, например, против бывших членов правящей партии в связи с телеканалом Rustavi 2.[47] На бумаге, правило случайного электронного распределения дел, начатого с третьей волной реформы, представляется как важное улучшение. Однако, в противовес рекомендациям Венецианской комиссии, закон оставляет неразрешенными ряд критических вопросов, включая исключительные дела, регламентирование которых подпадает под компетенцию Высшего совета правосудия.

Несмотря на многие опасения по поводу независимости судебной системы и доминирования прокурорской системы в период с 2005 по 2012 годы и появление ряда новых проблем в период с 2013 по 2017 годы (включая предполагаемое избирательное правосудие), заявления, связанные с коррупцией, больше не появлялись более десятилетия. Именно поэтому особое беспокойство вызывают недавние новости о возможных случаях коррупции в судах, высказанные Международной торговой палатой, иностранными

---

[46] См. https://idfi.ge/en/the-high-council-of-justice-dismissed-mamuka-akhvlediani-in-violation-of-the-law и хронологию событий согласно первому заявлению Мамуки Ахвледиани о его увольнении - http://bit.ly/2b7iK05.

[47] См., например, судьи, назначенные на рассмотрение трех уголовных дел, возбужденных против одного из самых важных бывших чиновников, были одновременно переведены в Городской суд Тбилиси непосредственно перед слушанием. См. https://goo.gl/l19xSR; и Transparency International Грузии, 'Второй отчет о мониторинге слушания высокорезонансных уголовных дел', http://www.gdi.ge/uploads/other/0/241.pdf 2014.

дипломатами, компаниями и местными НПО.[48] Общее увеличение восприятия коррупции было также отмечено Transparency International, о чем сообщалось в 2016 г.:

> Приблизительно 40 процентов граждан полагают, что злоупотребление властью государственными служащими с корыстными целями широко распространено. В результате, процентная доля тех, кто указывает на эту проблему, увеличилась на 15 пунктов по сравнению с результатом 2015 г. и на 28 пунктов по сравнению с 2013 г.[49]

Это - печальная тенденция для страны, которая достигла так многого с точки зрения борьбы с коррупцией.

Введение в 2017 г. системы подачи деклараций об активах для чиновников, включая систему правосудия, также было желанным развитием ситуации. Согласно обязательствам, которые вступают в силу в соответствии с Соглашениями об Ассоциации с ЕС, был создан Независимый комитет для проведения выборочных проверок деклараций. Этот контрольный инструмент очень важен, поскольку силы правопорядка, до настоящего времени, не ответили на вопросы, поднятые СМИ относительно активов, которыми владеют определенные чиновники и судьи.

Борьба с коррупцией в секторе правосудия в Украине

Согласно различным международным и национальным опросам общественного мнения, проведенным за прошедшие пять лет, уровень доверия к украинским судам - один из самых низких в мире (ниже 10%).[50] С принятием 'Закона о судоустройстве и статусе судей' в июне 2016 г., был введен ряд беспрецедентных антикоррупционных мер в секторе

---

[48] См. https://www.finchannel.com / ~ finchannel/business/65323-icc-georgia-urges-government-to-reform-bias-unreliable-and-corrupt-court-system.

[49] См. http://www.transparency.ge/en/blog/results-public-opinion-poll-indicates-deterioration-field-corruption.

[50] См., например, опросы 2016 г. Фонда демократических инициатив на http://dif.org.ua/.

правосудия.[51] Они касаются всех сфер профессиональной деятельности (кандидатов в судьи) судей и включают: проверку деклараций активов, учитывая родственников; прозрачные процедуры конкурентного отбора; периодическую оценку квалификации; учреждение Общественного совета по профессиональной этике в HQCJ (см. раздел 2.2); и расширение списка оснований для судебного преследования.[52]

Среди всех новых мер, процесс проверки кандидатов и действующих судей расценивался как ключевое усилие в очистке судебной системы изнутри. Она включает декларацию активов (весь доход, активы, включая корпоративные права и ценные бумаги, финансовые обязательства и расходы) человека, претендующего на государственную должность, а также его/ее членов семьи; декларацию о профессиональной этике; и декларацию о родственниках: семейные связи, должности, связанные с государственной службой.

Проверка средств к существованию (кандидата в судьи) судьи проводится Национальным агентством по предупреждению коррупции (NAPC). Полная проверка включает определение подлинности заявленной информации; корректность оценки заявленных активов; проверка возможного конфликта интересов и признаков незаконного обогащения. Полная проверка декларации проводится в отношении каждого судьи, по крайней мере, один раз в пять лет, а также по требованию HCJ или HQCJ. Полученная информация включается в досье и может также использоваться для оценки соблюдения правил профессиональной этики.

---

[51] В этом контексте также стоит указать на создание в сентябре 2015 г. Специализированной антикоррупционной прокуратуры, в компетенцию которой входит контроль за соблюдением закона во время проведения следственных действий (досудебных) Национальным антикоррупционным бюро Украины (NABU). Руководитель этой прокуратуры назначается в ходе открытого конкурса.

[52] Заработная плата была также повышена. Также стоит отметить, что закон позволяет сертифицированным адвокатам и научным сотрудникам, у которых нет опыта работы в судебной сфере, участвовать в конкурсе на занятие должности в Верховном и Апелляционном судах. Цель этого ослабления критериев отбора состояла в том, чтобы обеспечить быстрое обновление и чистку судебной системы.

Критерии профессиональной этики и добросовестности были разработаны PCI. Этот орган состоит из двадцати участников, включая представителей организаций по правам человека, адвокатов и журналистов, имеющих положительную репутацию. Основные функции PCI включают проверку и анализ информации о кандидате в судьи; оценку критериев профессиональной этики и добросовестности, а также консультирование HQCJ. В процессе отбора, кандидат на должность судьи должен пройти специальную проверку HQCJ, в соответствии с представленными документами, сдать квалификационный экзамен, пройти интервью и специальную подготовку. На основе результатов оценки квалификации, HQCJ принимает мотивированное решение, подтверждающее или не подтверждающее способность (кандидата) судьи осуществлять правосудие в соответствующем суде. В случае неподтверждения, судья, занимающий должность, должен быть временно отстранен на, максимум, шесть месяцев с одновременным направлением в Национальную школу судей (см. ниже) для прохождения курсов повышения квалификации, сопровождаемых оценкой переквалификации. В случае повторного отказа судье осуществлять правосудие в соответствующем суде, он или она должен быть уволен с занимаемой должности.

В конечном итоге, количество оснований для дисциплинарных мер против (кандидата на должность) судьи было увеличено до 19. Они включают: неподача или подача с опозданием декларации, а также подача сознательно ложной информации; ненадлежащее поведение, включая расходы судьей или членами его семьи, по сумме превышающие доход этого судьи и доход его членов семьи; несообщение или несвоевременное сообщение HCJ о фактическом или потенциальном конфликте интересов судьи; несообщение HCJ об участии в действиях, несовместимых с отправлением правосудия.

Полномасштабное применение вышеупомянутых мер еще не началось, что способствует продолжению использования ненадлежащих методов в процедурах отбора, незаконному обогащению и принятию заказных решений. В то же время необходимо отметить, что массовый добровольный

выход на пенсию судей (приблизительно 1 600 в 2016), в основном, было результатом принятия 'Закона об обеспечении права на беспристрастное судебное разбирательство' от 2 февраля 2015 г., который ввел оценку квалификации судей. Это, само по себе, послужило цели значительной очистки системы правосудия.

Несмотря на, в целом, положительных характер вышеупомянутых реформ, их успех не гарантируется. Это происходит, прежде всего, из-за нехватки квалифицированных кадров. Впервые, после получения независимости, Украина сталкивается с ситуацией, когда заполнены 4 824 почти из 8 000 судейских должностей (и менее половины на уровне руководящих кадров), при этом в десятках местных судов работают по одному или два судьи, в то время как 12 судов были вынуждены закрыться. В результате, граждане лишены надлежащего доступа к правосудию.[53]

Органом, ответственным за подготовку высококвалифицированного персонала для системы правосудия, является Национальная школа судей Украины (NSJU), государственное учреждение с особым статусом в системе правосудия. NSJU сформирована при Высшей квалификационной комиссии судей и выполняет свою деятельность в соответствии с Законом и Уставом, утвержденными HQCJ. Задачи NSJU включают специальную подготовку кандидатов на должность судей; обучение судей, включая тех, кто избран на административные должности в судах; периодическое обучение судей для повышения их квалификации; проведение курсов, определенных квалификационным или дисциплинарным органом для повышения квалификации судей, временно отстраненных от отправления правосудия; и обучение персонала судов и повышение их квалификации.[54]

---

[53] Эта ситуация усугублена отсутствием обеспечения безопасности зданий суда после того, как специальное подразделение 'Грифон' было упразднено во время реформы государственных правоохранительных органов 2015 года.

[54] Согласно последнему отчету NSJU за 2016 г., было проведено 155 специализированных тренингов для судей местных судов. Тренинги

Основное грядущее изменение в отношении украинского гражданского процесса касается представления сторон в суде. В настоящее время, украинские адвокаты, желающие представлять интересы клиентов в суде, не должны сдавать квалификационный экзамен (его эквивалент). Не требуется даже законный диплом по специальности «право». Единственное ограничение в этом отношении относится к уголовному праву, где от адвокатов требуется юридическое образование, два года опыта работы с адвокатом, и прохождение экзамена для получения адвокатской лицензии. Юридическое сообщество Украины разделилось по вопросу, является ли введение 'монополии' для адвокатов положительным моментом. С одной стороны, утверждается, что исключительное право адвокатов представлять клиентов в суде является не привилегией, а увеличением их ответственности, которая должна быть впоследствии предусмотрена в процессуальном праве. С другой стороны, введение монополии рассматривается как ограничение права на доступ к правосудию, поскольку есть риск, что судебные издержки могут непропорционально возрасти.

Борьба с коррупцией в секторе правосудия в Молдове

Молдова - типичный пример сверхрегулирования без заметного практического эффекта. Как отмечалось ранее, несколько важных законодательных поправок были осуществлены либо частично, либо вопреки заявленным целям (см. раздел 2.3).

включали такие темы как: судебная этика; антикоррупционное законодательство; тайм-менеджмент в системе правосудия; применение ЕКПЧ в отправлении правосудия. В целом, в 2016 NSJU провел 257 тренингов для судей местных и апелляционных судов; 3 461 человек прошли курсы повышения судейской квалификации (среднее ежегодное число судей, проходящих такое обучение, составляет, приблизительно, 4 000 человек). Финансирование этих мер было осуществлено как за счет государственного бюджета, так и за счет донорских организаций. В 2016 г. еще 6 000 сотрудников судов были обучены и повысили свои навыки в NSJU. В целом, в 2016 г., прошли обучение 414 судей, 207 адвокатов и практикующих юристов.

Рассматриваемый вопрос касается выбора и продвижения судей. В 2012 г. молдавский Парламент принял пакет законодательных поправок, касавшихся, среди прочего, Совета по выбору и карьерному продвижению судей (Judges' Selection and Career Board); критериев выбора, перевода и карьерного продвижения судей;[55] обязательной оценки результатов деятельности - раз в три года; и ограниченных полномочий Высшего совета магистратуры (SCM) в отношении карьеры судей. Эти новшества должны были привести к выбору и продвижению наиболее компетентных и профессиональных кандидатов. Однако, практика 2013-17 годов показала другую картину. Например, в период 2013-16 годов было отмечено несколько случаев, когда судьи, вызывавшие огромные вопросы в отношении их добропорядочности, были назначены SCM на свои должности или получили карьерное продвижение, в том числе, после необоснованного отказа Президента назначить других кандидатов.[56] Заслуживающие доверия средства массовой информации раскрыли проблемы, касавшиеся добропорядочности нескольких кандидатов. Организации гражданского общества просили, чтобы SCM прореагировал

[55] Есть два типа кандидатов на должности судей: выпускники Национального института юстиции и специалисты в области права с опытом работы. Они должны пройти одну и ту же процедуру: церемония вручения дипломов Национального института юстиции или экзамен в Комитете по присвоению соответствующей степени (для кандидатов с опытом работы); рассмотрение документов Советом по выбору и карьерному продвижению судей; предложение SCM; и назначение Президентом/Парламентом (последний назначает судей для Верховного суда). Карьерное продвижение судей включает следующие стадии: отчет о работе Совета по оценке результатов деятельности судей; рассмотрение документов Советом по выбору и карьерному продвижению судей; предложение SCM; и предложение о продвижении Президентом/Парламентом.

[56] Президент страны назначает судей для судов первой и второй инстанции (Парламент - для Верховного суда) по предложению SCM. Президент может отказать только один раз в назначении кандидата на должность судьи на основе аргументированного решения. SCM может предложить того же кандидата голосованием двух третей его членов, и Президент обязан утвердить соответствующего кандидата.

соответствующим образом; однако, SCM не представил никаких обоснований для назначения или продвижения судей, имевших проблемы с профессиональной этикой.[57] Вместо того, чтобы использовать сомнительные инструменты, такие как проверки на детекторе лжи, было бы намного лучше внедрить надлежащим образом правила о подаче декларации об активах.

Еще одним примером неудавшейся реформы является 'Закон о дисциплинарной ответственности судей' 2014 года,[58] который ввел некоторые улучшения, такие как процедура назначения членов Дисциплинарного совета, расширенный список дисциплинарных правонарушений и более длительный период (с 1 до 2 лет) для привлечения к ответственности судей. В то же время, однако, закон предусмотрел обременительный механизм, обеспечивающий слишком большое дискреционное право Судебному аудиту (Judicial Inspection) в плане объявления недопустимыми жалобы в отношении дисциплинарных нарушений и длинную цепочку из пяти органов, которые могут рассматривать жалобы и аннулировать решение предыдущего органа. Хотя новый закон расширил список категорий лиц, которые могут подавать дисциплинарные жалобы на судей,[59] количество дисциплинарных санкций в 2015 и 2016 уменьшилось по сравнению с 2011-14 годами.[60]

---

[57] См., например, http://crjm.org/ong-uri-solicita-presedintele-rm-verifice-informatii-candidati-judecatori-si-admita-pe-cei-cu-reputatie-ireprosabila/.

[58] Закон № 178 о дисциплинарной ответственности судей, от 27 июля 2014 г., вступил в силу с 1 января 2015 г.

[59] До закона 2014 года только члены Высшего совета магистратуры (SCM) могли возбуждать дисциплинарную процедуру. С января 2015 г., любой человек может подать жалобу в Судебный аудит, включая членов Высшего совет магистратуры, который может возбудить дело или отклонить жалобу.

[60] Судебный аудит отклонил, как явно необоснованные, 72% всех дисциплинарных жалоб в 2015 г. и 81% в 2016. Показатель отклоненных жалоб коллегиями по допустимости жалоб еще выше: 97% в 2015. Для получения дополнительной информации и анализа, смотрите П. Греку, Н. Хриптиевчи, *Анализ законодательства и практики, касающихся дисциплинарной ответственности судей 2015-2016,* Юридический

В случае дисциплинарных взысканий за определенные правонарушения судья может потерять право на так называемое 'выходное пособие'. Возможно, что эта система подрывает судебную независимость. То же самое относится к судьям, извлекающим выгоду из снижения рыночных цен на квартиры в многоквартирных домах, построенных по просьбе Ассоциации судей или под руководством SCM на земельных участках, переданных муниципалитетом Кишинева на льготных условиях. Выяснилось, что судьи владели несколькими квартирами, включая некоторые, зарегистрированные на имена родственников и других лиц, которые они продавали по рыночным ценам.[61] Вместо того, чтобы обеспечивать льготы, которые ставят под угрозу независимость и добропорядочность судей, существующие материальные пособия должны быть значительно уменьшены, а регулярное жалованье увеличено.

Коррупция в молдавской судебной системе породила всплеск общественного негодования в сентябре 2016 г., когда 16 судей были обвинены в отмывании денег на сумму $20 миллиардов по схеме 'Российской прачечной'.[62] Хотя SCM знал с 2012 г. об участии судей в этих делах,[63] он не принимал

ресурсный центр Молдовы, 2016, http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/11/2016-11-Analiza-Disc-CRJM-final-ENG.pdf и, тех же авторов, *Оценка потребностей в улучшении правовой базы по дисциплинарной ответственности судей,* Юридический ресурсный центр Молдовы, 2016, http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/CRJM-Politici-8-Disciplinar-ENG.pdf.

[61] См. https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/chilipiruri-imobiliare-pentru-judecatori-pe-terenurile-statului.

[62] См., например, https://www.theguardian.com/world/2017/mar/20/british-banks-handled-vast-sums-of-laundered-russian-money и Transparency International-Moldova, ADEPT, LRCM и IDIS-Viitorul, *Захваченное государство: Дело Республики Молдова* (см. на http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf).

[63] SCM знал о 'российской прачечной' еще в 2012 г., когда Служба информации и безопасности (SIS) получила информацию относительно действий судьи ХЫРБУ из суда в Теленешть. В то время, SCM принял во внимание информацию, предоставленную Судебным аудитом, что судья

никаких мер до осени 2016 года. Тем временем, некоторые из обвиненных судей были положительно оценены,[64] продвигались по административной лестнице в окружных судах или в Апелляционном суде.[65] Большинство судей, которые принимали постановления суда о перечислении средств, были из кишиневского районного суда Рышкань, где, до 2013 г., работал действующий председатель SCM. Молдавский научно-исследовательский центр IDIS Viitorul пришел к заключению, что судьи знали о незаконном характере сделок и приняли решения в пользу преступных сетей, потому что были уверены в высокой политической поддержке.[66] Дела в отношении судей находились на рассмотрении с августа 2017 г.

Несколько других отрицательных тенденций разрушили доверие общества к (независимости) судебной власти.[67] Одним

признал долг в 30 миллионов долларов США на основе неудостоверенных копий документов. SCM также отметил намерение члена SCM начать дисциплинарные расследование против этого судьи и отправил материалы в Генеральную прокуратуру. См. решение SCM № 812/38 от 8 декабря 2012 на румынском языке, http://csm.md/files/Hotaririle/2012/38/812-38.pdf. В 2014 г., SCJ проанализировал практику суда по этому вопросу и признал несколько случаев нарушения дисциплины судьями. О результатах было сообщено прокурорам, NAC и SCM. В мае 2014 г., SCM принял во внимание эту информацию, но не дал распоряжение о дальнейшем расследовании или дисциплинарном разбирательстве. См. решение SCM № 470/16 от 27 мая 2014 на румынском языке, http://csm.md/files/Hotaririle/2014/16/470-16.pdf.

[64] См. Решение № 18/2 от 13 февраля 2015 Совета по оценке результатов деятельности судей, http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2015/02/18-2.pdf.

[65] См. Решение SCM № 769/30 от 20 октября 2015, http://csm.md/files/Hotaririle/2015/30/769-30.pdf; и решение № 8/2 от 26 января 2016 на http://csm.md/files/Hotaririle/2016/02/8-2.pdf.

[66] IDIS Viitorul, Работа Прачечной: Анализ действующих лиц и предпринятых действий (Операция по Прачечной: Analysis of the actors and actions taken), Кишинев, 2017, страницы 15-16, http://www.viitorul.org/files/library/Puterea%20hibrida_site.pdf.

[67] Согласно опросам, в ноябре 2011 г., 74,5% населения не доверяло судебной власти. В октябре 2016 г. эта цифра дошла до 89,6%. Институт

из них является закрытые слушания резонансных дел, таких как дело экс-премьер-министра Молдовы Филата, приговоренного к девяти годам тюремного заключения за, среди прочего, пассивную коррупцию. Первая инстанция и апелляционные суды слушали дело на закрытых слушаниях.[68] 22 февраля 2017 г. Верховный суд отклонил апелляцию Филата в письменном виде. Только решение Верховного суда было опубликовано полностью. Два других печально известных случая касались 'кражи миллиарда долларов' из молдавского банковского сектора.[69] Расследование таких дел за закрытыми дверями способствует подозрению общественности о злоупотреблениях.

Другие угрозы (восприятию) независимости молдавской судебной власти касаются инициирования уголовного судопроизводства против судей по существу их решений; увеличения вмешательства исполнительных и законодательных властей в судебную власть; увольнения судей на основе информации разведывательных служб, положений, объявленных неконституционными 5 декабря 2017 г. Наиболее ярким примером, объединяющим эти системные тенденции, является незаконченный процесс над экс-судьей Домникой

публичных политик, Барометр общественного мнения, октябрь 2016: http://www.bop.ipp.md/result?type=bar.

[68] 21 июня 2016 г., всего за шесть дней до того, как дело г-на Филата было опубликовано судом первой инстанции, SCM принял новый 'Регламент о публикации решений суда', согласно которому решения по делам, рассмотренным на закрытых заседаниях, не должны публиковаться на его веб-сайте. Предыдущий регламент 2008 г. не содержал такого ограничения, и публиковались все решения суда.

[69] Здесь приведена ссылка на дело Вячеслава Платона, бизнесмена, приговоренного к 18 годам тюремного заключения, и Илана Шора, мэра Оргеева и бывшего председателя Совета Banca de Economii Молдовы. Этот эпизод связан с исчезновением, приблизительно, 1 миллиарда долларов США из молдавского банковского сектора, что представляет почти одну треть запасов Национального банка или эквивалент 15% молдавского ВВП. Подробное объяснение см. http://www.transparency.md/2016/12/20/radiography-of-a-bank-fraud-in-moldova-from-money-laundering-to-billion-fraud-and-state-debt/.

Маноле.[70] 14 апреля 2016 г., судья Маноле из Апелляционного суда Кишинева аннулировала решение Центральной избирательной комиссии (CEC), которым было отклонено проведение референдума об изменении Конституции. Верховный суд аннулировал ее решение и вынес решение в пользу CEC. На основе этого постановления, временно исполняющий обязанности Главного прокурора 26 мая 2016 отправил запрос в SCM об инициировании уголовного расследования в отношении судьи Маноле за ее интерпретацию закона в ситуации, когда Конституция содержит противоречивые положения по этому вопросу и в этом отношении нет никакого судебного прецедента. Через пять дней SCM одобрил запрос на закрытом заседании, игнорируя просьбу судьи рассмотреть ее дело на открытом заседании. Параллельно, Прокуратура по судебному преследованию коррупции вновь открыла расследование в отношении судьи Маноле, касающееся предполагаемого отказа задекларировать собственность. Это дело было закрыто после того, как Национальный центр по борьбе с коррупцией (NAC) установил в 2015 г., что судья не совершала такого правонарушения. Повторное открытие дела носило характер организованного (зло)употребления обвинительных полномочий по преследованию судьи. 5 июля 2017 г., т.е. прежде чем она могла публично выставить свою кандидатуру на то, чтобы стать членом SCM, SCM решил уволить судью Маноле на основе не являющегося юридически обязывающим мнения Службы информации и безопасности, которое было заслушано на закрытом заседании, хотя Маноле требовала публичного разбирательства. Маноле обжаловала решение SCM об увольнении в Верховном суде. Хотя дело все еще находился на рассмотрении, Президент 21 июля 2017 подписал приказ об увольнении судьи. Учитывая персоналии, вовлеченные в эту ситуацию, можно было бы задаться вопросом, служит ли такое судебное преследование по

[70] В другом случае, когда судья был уволен на основе секретной информации, жалоба была подана в Европейский суд по правам человека в отношении предполагаемого нарушения права на справедливое разбирательство в соответствии со Статьей 6 ЕКПЧ.

судебной иерархии примером для других судей, которые посмели бы идти наперекор системе.[71]

Осуществление DCFTA в судебном порядке

Обсудив усилия по реализации судебной реформы, предпринятые в Грузии, Молдове и Украине в результате общего желания этих стран более тесно связать свое будущее с ЕС, мы переходим теперь к анализу судебной практики в отношении внедрения AA/DCFTA. Это усилие направлено не только на то, чтобы понять уровень осведомленности национальных судей о необходимости реализации договорных обязательств их стран, взятых ими на себя в связи с ассоциацией с Европейским Союзом, но также и на то, чтобы понять уровень открытости национальных судов в плане их готовности использовать международное и европейское право с целью преодоления противоречивых национальных принципов и ненадлежащих практик.

В случае Грузии, согласно 'Закону о нормативных актах' и 'Закону о международных соглашениях Грузии', международные соглашения, такие как Соглашение об Ассоциации с ЕС являются неотъемлемой частью законодательства страны. Их иерархическое положение ниже положения Конституции и выше (органических) законов Грузии. Поэтому грузинские суды могут обращаться к положениям AA/DCFTA. Это также относится к правам и обязательствам, проистекающим из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (PCA), но грузинское прецедентное право не демонстрирует каких-либо признаков PCA.[72] На время

[71] На Генеральной ассамблее судей в марте 2016 г. судья Маноле подвергла критике несколько предложений руководства судебных властей, выдвинутых в 2015 г. Она обжаловала решение SCM от 26 января 2016 из-за отсутствия обоснования карьерного продвижения судей в Верховный суд и публично подвергла критике SCM за избирательные подходы к вопросу продвижения. Она была судьей-докладчиком по двум дисциплинарным делам, когда было санкционировано несколько судей Верховного суда.

[72] См. Г. Габричидзе, 'Гармонизация законодательства и применение права ЕС в Грузии', в: П. Ван Элсуведж (P. Van Elsuwege) и Р. Петров

подготовки данного документа, обнаружена только одна прямая ссылка на AA/DCFTA. В своем Решении от 31 июля 2015, Конституционный суд пришел к заключению, что у сотрудников есть право получать возмещение убытков в случае незаконного прекращения трудового договора. Суд обосновал свое решение, *inter alia*, Статьями 228 и 229 AA, но предусмотрительно добавил, что эти положения основаны на стандартах, установленных Международной организацией труда.[73]

Практическое отсутствие прямых ссылок на AA/DCFTA в грузинской юриспруденции могло бы быть объяснено тем, что Соглашение – в отличие от ЕКПЧ – едва ли содержит положения, которые могли бы иметь прямое действие. Тем не менее, обзор Единого государственного реестра решений показывает, что национальные суды используют (юридические) акты ЕС для усиления собственного юридического статуса.[74] Поэтому более вероятное объяснение состоит в том, что просто прошло еще мало времени после вступления в силу AA/DCFTA, чтобы стороны в судебных процессах и судьи Грузии осознали идею, что Соглашение могло бы служить для них автономным источником правовой поддержки, особенно после прохладного отношения Конституционного суда к Статьям 228 и 229. Но поскольку грузинский Парламент приступает к гармонизации значительной части государственного права с *acquis EC*, растет вероятность, что национальные суды будут интерпретировать первое в соответствии со вторым.

Причина для такого оптимизма проистекает из судебной практики в Украине. Даже если Конституционный суд еще не

(редакторы)., *Гармонизация законодательства и применение права ЕС в странах Восточного партнерства Европейского Союза: К общему пространству регламентирования?* Лондон: Routledge, 2014, 188.

[73] Решение Конституционного суда Грузии, N 2/3/630, 31 июля 2015.

[74] См. Г. Габричидзе, 'Конституционный строй Грузии и его адаптируемость к ЕС - Соглашение об Ассоциации Грузии', в Р. Петрове и П. ван Элсуведж (редакторы)., *Постсоветские конституции и проблемы региональной интеграции. Адаптация к европейским и евразийским интеграционным проектам*, Лондон: Routledge, 2018, 105-117.

высказался напрямую о применимости AA/DCFTA в правопорядке Украины, его можно было бы попросить вынести официальное решение об обязательной природе решений, принятых Советом Ассоциации ЕС-Украина или об обязательстве совместной арбитражной коллегии ЕС-Украина соблюдать постановления ECJ об интерпретации соответствующего *acquis EC*. В прошлом, Высший коммерческий суд Украины признал превалирование PCA над противоречивыми положениями национального права.[75] Волна реформы, которая осуществляется в настоящее время в секторе правосудия, пробудила активность судей в плане того, чтобы опираться на обязательства международного соглашения Украины и постановления Европейского Суда по правам человека.[76] Административные суды уже использовали ЕС *acquis EC* и прецедентное право ECJ, не как источник права как такового, но как "убедительный источник для ссылок" для "гармоничной интерпретации национального законодательства Украины с установленными стандартами ЕС".[77] По данным Высшего административного суда, эта практика оправдана в связи с потребностью в эффективной реализации Соглашения об Ассоциации ЕС-Украина.[78] В своем исследовании, Роман Петров привел десятки постановлений, вынесенных с 2014 г., в которых общие, специализированные, и

---

[75] См. решения Высшего коммерческого суда Украины от 2 февраля 2005, № 12/267; от 22 февраля 2005 (*'Odek' LTD v Ryvne таможенный Офис*) № 18/303; и от 25 марта 2005 (*Закрытая акционерная компания 'Chumak' в Херсонском таможенном управлении*), № 7/299.

[76] См. Р. Петров, Конституционный строй Украины и его адаптируемость к процессу евроинтеграции', в Р. Петрове и П. ван Элсуведж (редакторы)., *Постсоветские конституции и проблемы региональной интеграции. Адаптация к европейским и евразийским интеграционным проектам*, Лондон: Routledge, 2018, 91-104.

[77] См. Р. Петров, 'Конвергенция регламентирования и применение права ЕС в Украине', в П. ван Элсуведж и Р. Петров (редакторы)., *Гармонизация законодательства ЕС в странах Восточного партнерства: К общему пространству регламентирования?*, Лондон: Routledge Press, 2014, 137-158.

[78] Информационное письмо Высшего административного суда Украины, № 1601/11/10/14-14, 18 ноября 2014.

Верховный суды упомянули AA/DCFTA и *acquis EC* (основные принципы, подзаконные акты и прецедентное право ECJ) для обоснования своей юридической аргументации по делам, связанным с таможенными пошлинами,[79] поставками природного газа и торговлей им,[80] определения происхождения товаров (мед),[81] и даже законности законопроектов Президента Украины.[82] Некоторые судьи пошли даже на то, чтобы рассматривать вступление в силу AA/DCFTA как обязательства применять общепринятые ценности ЕС в Украине.[83] Последнее может быть реализовано в будущем в практике (общих или Конституционных) судов по делам, в которых новое национальное законодательство противостоит таким «существенным элементам» AA как свобода выражения мнений.[84]

---

[79] См., например, Решение Апелляционного суда Львовской области от 06 апреля 2016, № 33/783/241/16.

[80] См., например, Решение районного административного суда города Киева от 13 апреля 2016, № 826/594/16.

[81] См., например, Решение районного суда города Цюрюпинск от 29 апреля 2016, номер 664/906/16-с.

[82] См., например, Решение Высшего административного суда Украины от 26 апреля 2016, № 800/251/16.

[83] Петров, *loc. cit*, кто ссылается на решение межрайонного суда Коломия от 7 июля 2016, номер 346/3499/16-с, которое содержит довольно эмоциональный пассаж: "Суд отмечает, что после подписания Соглашения об Ассоциации с Европейским Союзом Президентом нашей страны, и после ратификации высшим законодательным органом (Верховной радой Украины), Украина, как государство, стремясь к полноправном членству в ЕС, должна соблюдать права частной собственности каждого человека как основной принцип и краеугольный камень европейских ценностей и нерушимую основу ЕС, которые должны соблюдаться всеми государствами-членами и ассоциированными странами".

[84] См., например, Постановление Правительства (Ukaz) президента Украины № 133/2017 от 15 мая 2017, запрещающий российские социальные сети; и комментарий П. ван Элсуведж, 'Запрет Украиной российских социальных СМИ: На грани между национальной безопасностью и свободой выражения мнения', *VerfBlog*, 2017/6/02, http://verfassungsblog.de/ukraines-ban-on-russian-social-media - на краю между национальной безопасностью и свободой самовыражения. В том

Молдова разработала несогласованную судебную практику с применением и осуществлением своего АА. Государственные органы и суды низшей инстанции основывают некоторые свои решения по положениям AA/DCFTA, хотя зачастую, не в соответствии с продвинутыми практиками. К счастью, случаи неправильной интерпретации были исправлены в конечной инстанции, когда слушания прошли полный цикл. Конституционный суд впервые рассмотрел корреляцию между национальными конституционными принципами и Законом о ратификации Соглашения об Ассоциации ЕС-Молдова в октябре 2014.[85] Суд утверждал, что право государства принимать международные обязательства является неотъемлемым элементом государственного суверенитета, который может быть проявлен вовне путем установления отношений сотрудничества с другими странами и международными организациями на основе международных соглашений. Поразительно то, что Конституционный суд также пришел к заключению, что, при этом, передача компетенций определенным международным организациям не подразумевает, по сути, одновременную передачу государственного суверенитета, но просто является соответствующим актом. По сути, молдавский Конституционный суд принял юридические каноны, определяющие отношения между наднациональным ЕС и его государствами-членами, и установил для судов низшей инстанции правило использовать AA/DCFTA в качестве источника действий и непосредственно применяемого закона. В этом отношении, выделяются два прецедента, связанные с защитой географического указания международной торговой марки 'Prosecco'.

Первое дело, «*Винный завод Bulgari SRL против Государственного агентства по защите интеллектуальной собственности (AGEPI)*», касается действия по аннулированию

же духе см., 'Закон о внесении поправок в Административный кодекс относительно запрета на производство и пропаганду Георгиевской (Guards') ленточки' от 16 мая 2017.

[85] Решение молдавского Конституционного суда от 9 октября 2014 (http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=511&l=ro). Упомянутый закон был принят 2 июля 2014.

отказа AGEPI от 27 марта 2015 г. позволить использование претендентом названия 'Pronto Prosecco' для маркировки его игристого вина, соглашаясь с тем, чтобы использовать международную торговою марку Prosecco DOC и Prosecco PDO на территории Молдовы для подобных шампанскому игристых вин. Суд первой инстанции Рышкань, район Кишинева, отклонил аргументы AGEPI, включая нарушение условий Соглашения об Ассоциации ЕС-Молдова, которое позволяет делать исключения только в отношении марок / названий, которые использовались местными компаниями задолго до того, как Соглашение вступило в силу, а также нарушение в отношении уже защищенной торговой марки DOP Champagne (страна происхождения: Франция). 23 февраля 2017 г., Апелляционный суд Кишинева поддержал постановление суда первой инстанции, однако, без учета существа дела. На самом деле, оба решения суда были недостаточно обоснованными и казались произвольными. Вопреки своим, установленным законом, компетенциям, Апелляционный суд ограничился заявлением, что AGEPI действовал как защитник частной компании, владеющей правами по комбинированной марке Prosecco DOC/PDO. Он также упомянул о своем родственном суде в Комрате, который постановил, что Винный завод Bulgari имел право использовать название Prosecco.

Аналогичное дело касалось *Tomai-Vinex SA и Винным заводом Bulgari SRL против Государственной инспекции по алкогольной продукции и Министерства сельского хозяйства* в отношении решения Государственной инспекции от 25 января 2016 г., запрещавшего производство и размещение на рынке игристые вина этих двух компаний под торговыми марками 'Prosecco'.[86] При оспаривании дела, руководитель Государственной инспекции исправил решение, запретив, таким образом только размещение продукции на рынке, не ее производство. Министерство сельского хозяйства, однако, поддержало решение от 25 января 2016 г. и также запретило Tomai-Vinex SA использовать товарный знак 'Prosecco Pronto' (для экспорта в Россию), а винному заводу Bulgari SRL -

[86] В ходе судебного разбирательства AGEPI встал на сторону государства.

использовать марку 'Prosecco Cassara' (для экспорта в США). 24 июня 2016 г., суд первой инстанции Комрата вынес решение в пользу этих двух компаний. 20 октября 2016 г., Апелляционный суд Комрата поддержал это решение постановлением, что государственные органы превысили свои компетенции, потому что эта продукция была ограничена территорией Молдовы, тогда как компании приостановили свое производство и экспорт в Россию и США до принятия решения в январе 2016 г. Суд заявил, что согласно Статье 302 АА, Республика Молдова воспользовалась переходным периодом в пять лет (начиная с 1 апреля 2013 г.), чтобы реализовать все меры (связанные с таможенной границей), необходимые для того, чтобы остановить любое незаконное использование защищенных географических названий. Следовательно, создается впечатление, что первая инстанция и апелляционные суды пришли к заключению, что государственным органам было запрещено принимать какие-либо меры по приостановке производственной деятельности экономических операторов, включая использование географического указания 'Prosecco' этими двумя компаниями, до конца пятилетнего переходного периода. 20 сентября 2017 г., Верховный суд отменил это чтение АА и поддержал распоряжение Государственной инспекции и Министерства сельского хозяйства.[87]

Верховный Суд постановил, что Статьи 297-301 и Приложения XXX-C/D Соглашения об Ассоциации[88] обязали правительство Молдовы защищать географические названия в соответствии с уровнем, предусмотренным АА и посредством соответствующих административных и судебных процедур (в том числе, по таможне). Суд также постановил, что молдавские власти должны были гарантировать соблюдение мер защиты

[87] См. Решение № 3ra-426/17, Верховный суд, 20 сентября 2017, имеется на румынском языке на http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=38959. Постановление суда рассмотрено только в том контексте, в каком оно касается АА.

[88] Ратифицировано Законом № 112 от 2 июля 2014.

по требованию ЕС.[89] Верховный суд постановил, что суды низшей инстанции неправильно интерпретировали режим исключений, в связи с чем ограниченное количество традиционных вин, произведенных до вступления в силу АА, могло действительно – до истечения переходного периода – продолжать маркироваться под такими названиями как *шампанское, Коньяк, Кагор* для экспорта в страны СНГ, но это не распространяется на продукты под новыми названиями, которые принадлежат компаниям из ЕС, таким как Prosecco.

Основываясь на постановлении Конституционного суда от октября 2014 г., можно сказать, что это решение Верховного суда представляет собой положительный пример того, что самые высокие судебные органы Молдовы находятся на правильном пути надлежащего соблюдения буквы и духа Соглашения об Ассоциации ЕС-Молдовы. В то же время, два дела, связанные с Prosecco, показывают насущную необходимость оградить судебную власть от несоответствующего (корпоративного) вмешательства и правильно обучить юристов и судей низшей инстанции в отношении сложных моментов Соглашения об Ассоциации.

Выводы

Рассматривая положения Соглашения об Ассоциации и содержание последующих повесток дня в связи с Соглашениями об Ассоциации, обязательства Грузии, Молдовы и Украины по реформе их судебных систем выглядят более или менее одинаково, при этом, отправные точки для их внедрения очень различаются. Это является результатом различных исторических траекторий развития и текущих

[89] Европейская комиссия предложила на рассмотрение жалобу итальянской компании, которая имела право использовать защищенное географическое название 'Prosecco' на первой встрече подкомиссии по защите географических указаний, которая состоялась 15 декабря 2015. Вопросы были подняты снова в диалоге ЕС-Молдова 31 марта 2017 г. и на последующей встрече между премьер-министром Павлом Филипом и комиссаром ЕС по вопросам торговли Сесилией Мальмстрем. См. статью, опубликованную 24 апреля 2017, доступную на румынском языке на http://agora.md/stiri/31348/spumantul-prosecco-poate-declansa-un-scandal-diplomatic-intre-r--moldova-si-ue.

политических тенденций в переходном периоде этих трех ассоциированных стран.

Реформа в секторе правосудия Грузии была осуществлена в несколько этапов. Основываясь на радикальной перестройке, осуществленной в течение второй половины 2000-х, действующее правительство, пришедшее к власти в 2012 г., начало осуществлять три волны реформ. Задачи становились все более сложными. Технически, Грузия сделала больше, чем какая-либо другая страна в регионе. Это отражено, например, в индексе законности "Всемирного проекта в области правосудия 2017-8 годов", где Грузия заняла 1-е место в Восточной Европе и Средней Азии, и 38-е - в глобальном рейтинге 113 стран – по сравнению с 29-м из 102 в 2015 г., но, тем не менее, она все еще находится впереди таких стран-членов ЕС как Греция, Болгария и Венгрия. Однако, при значительных успехах, достигнутых за относительно короткий период времени и многих достижениях, которыми можно гордиться по сей день, судебная реформа все еще не решила основные проблемы, такие как двусмысленность дисциплинарной ответственности судей, отсутствие норм, регламентирующих деятельность Высшего совета правосудия и некорректные процедуры по выбору председателей суда и кандидатов в члены Европейского суда по правам человека. В то время как предыдущие правительства преуспели в том, чтобы существенно снизить коррупцию и обеспечить институциональную эффективность, отсутствие политической независимости судебной системы, включая Прокуратуру, остается проблемой, требующей решения. Местные и международные независимые наблюдатели указывают на случаи избирательного правосудия, поэтому попытки добиться правового/институционального прогресса наталкиваются на отсутствие политической воли (или ее излишка, но в ненужном направлении). При наличии положительных практик большим испытанием является 'устойчивость' (т.е. качество, этика и принципы) судебной власти в противостоянии неуместному политическому вмешательству. В этом контексте, как это ни удручающе,

необходимо отметить, что олигархическая власть утвердилась в своем влиянии на политический выбор.[90]

Несмотря на революцию Евромайдана 2013 г., Украина все еще страдает от своего постсоветского наследия в виде слабой власти закона и высокого уровня мошенничества. Судебная власть, в частности традиционно воспринимается как один из самых коррумпированных институтов в стране. В июне 2016 г., власти запустили процесс многолетней реформы сектора правосудия с поправками в Конституцию и принятием нового законодательства, направленного на реорганизацию архитектуры судебной системы страны (создав новый Верховный суд и снизив количество уровней судов с четырех до трех), усилив независимость судебной системы (например, заставив занимающих должности судей сдавать экзамены и обязательно подавать электронные декларации об активах), а также отменив монополию государства на исполнение решений суда (т.е. путем введения частных судебных исполнителей). Детали многих из этих реформ должны быть отрегулированы путем подзаконных актов, но, в целом, они представляют собой кардинальную перестройку судебной системы Украины и революционные попытки уничтожить широко распространенную коррупцию в судебной власти (например, процессы проверок).

Несмотря на попытки проведения в секторе правосудия шоковой терапии в грузинском стиле, система правопорядка остается пристрастной к группам высокопоставленных должностных лиц и богатых бизнесменов, по-видимому имеющих низкий уровень ответственности и высокий уровень незаконных привилегий, в то время как другие не могут обеспечить защиту своих прав. Ситуация несколько улучшилась при предыдущих и текущем правительствах, но показатели Украины все еще ниже средних показателей индекса законности 2017-8 "Всемирного проекта в области правосудия", согласно которому она занимает 77-е место. Выбор судей в новый Верховный суд (закончившийся в ноябре 2017 г.) только отчасти способствовал очистке судебной системы, поскольку Общественный совет по

[90] См. также главу Конончук, Ченушэ и Какачия в этой книге.

профессиональной этике подверг сомнению добропорядочность, независимость и профессиональную репутацию, приблизительно, четверти недавно назначенных судей. Усилия по модернизации Генеральной прокуратуры все еще продолжаются, и власти колеблются относительно создания давно ожидаемого Высшего антикоррупционного суда (НАС). Принятие необходимого законодательства для создания НАС было отодвинуто подальше на 2018 г. Теперь, когда оно принято, внимание переключается на его внедрение.

Изменения в секторе правосудия планируется вводить постепенно на протяжении последующих нескольких лет, поэтому до 2020 суда присяжных все еще не будет, как это и было раньше. Практика появления административных и коммерческих судов с внедрением Соглашения об Ассоциации ЕС-Украина дает основания для надежды. К сожалению, создается общее впечатление, что динамика реформы системы правосудия тормозится из-за правящей элиты, которая не желает терять свое богатство и власть ради продвижения независимости судебной власти. Реформа сектора правосудия в Украине скорее похожа на процессию Эхтернаха: три шага вперед, два назад.[91]

Направление движения Молдовы было откатом назад в последние годы, и ее Стратегия реформирования сектора правосудия (JSRS, 2011-2016) была безуспешной: изменения были внесены, главным образом, на процедурном и техническом уровнях, что не сопровождалось повышением независимости судей и их профессиональной этики. Молдова сталкивается с беспрецедентными нападками на независимость судебной системы и участившимися случаями избирательного правосудия. Об этом свидетельствует, главным образом, выбор и карьерное продвижение судей с сомнительной профессиональной репутацией; беспочвенное судебное преследование судей, осмелившихся иметь собственное мнение; сомнительные увольнения; снижение прозрачности и корпоративизм на уровне Высшего совета магистратуры(SCM); возросшее количество закрытых слушаний по резонансным

[91] Эхтернах - местность в Люксембурге, в которой есть древняя традиция танцев на основе этой модели.

делам и снижение прозрачности судов в целом. Предполагаемое участие 16 судей в схеме по отмыванию денег на $20 миллиардов, переводившихся из России в различные европейские государства между 2010 и 2014 годами - всего лишь верхушка айсберга очень дисфункциональной судебной системы. Закон 2016 года о Судебном преследовании внедрялся медленно. В результате высокого уровня коррупции и избирательного правосудия, доверие граждан к судебной власти остается ниже 10% - один из самых низких показателей в мире. Согласно индексу законности "Всемирного проекта в области правосудия 2017-8 годов" Молдова находится на 78-ом месте из 113 стран. Ссылаясь на недостаточный прогресс в преобразовании сектора правосудия, ЕС в 2017 пошел на беспрецедентный шаг и аннулировал оставшуюся половину (т.е. €28 миллионов) бюджетной поддержки для реформы сектора правосудия. Признавая потребность в срочных мерах, действующий Министр юстиции Правительства решил предпринять шаги по осуществлению 'ограниченной реформы в области правосудия', запланированные на 2018 г. Пока неизвестно, будет ли этого достаточно для полного преобразования системы правосудия. Учитывая хрупкое состояние судебной власти, примечательно, что Молдова предприняла первые шаги по применению положений AA/DCFTA с похвальными, устанавливающими прецедент, решениями, вынесенными как Конституционным, так и Верховным судом.

Несмотря на различия между этими тремя странами DCFTA, наше исследование помогает более тщательно рассмотреть некоторые общие черты. Во-первых, каждая из стран сталкивается с пугающими геостратегическими и экономическими трудностями, которые выходят за рамки этого отчета. Под одухотворяющим знаменем европейской модернизации происходит быстрое социально-экономическое изменение, однако, некоторые реформы в системе правосудия откладываются или сбрасываются под откос. Это повышает напряженность между правозащитными группами и теми, кто защищает имущественные права. Во-вторых, популистские обещания 'осушить болото', или выпотрошить коррупцию, оказались полуправдой (Грузия и Украина), если не абсолютной ложью (Молдова). Это ярко иллюстрирует сектор

правосудия, где процедуры назначения судей и распределение дел являются всего лишь двумя примерами, демонстрирующими политическое вмешательство.

В конечном счете, это ставит проблемы перед Европейским Союзом в отношении способов, которыми он может противостоять лжелиберализму и устранить препятствия на пути независимого и беспристрастного правосудия в этих трех ассоциированных странах. Все три страны находятся под усиленным наблюдением ЕС. Их работа на ранних стадиях внедрения договоров о сотрудничестве была оценена в отчетах, опубликованных Европейской Комиссией.[92] Однако, опыт, предшествующий вступлению в ЕС и следующий за ним, продемонстрированный странами центральной (например, Венгрия и Польша) и юго-восточной Европы (например, Болгария, Хорватия и Румыния) показывает, что процессы преобразования системы правосудия не просто долгие и трудные, но и – в отсутствие надлежащих инструментов правоприменения в руках блюстителей выполнения соглашений с ЕС – могут также подвергнуться потенциальному изменению курса. Эта тенденция к понижению верховенства права внутри ЕС создает негативный замкнутый круг с элитами за пределами Союза и подрывает положение Европейской комиссии в обеспечении выполнения взятых на себя обязательств в контексте Европейской политики добрососедства. Есть небольшой важный способ регулирования помимо снижения финансовой поддержки (‘меньше за меньшее’) - действие, которое может само по себе способствовать дальнейшим задержкам во внедрении судебных реформ или уклонению от их внедрения. Переосмысление прежнего подхода ЕС к созданию и поддержанию устойчивости в секторе верховенства права и правосудия является темой, которая должна заставить ЕС серьезно подумать о внутреннем / внешне политическом барьере.

---

[92] Смотрите Совместные рабочие документы, Отчет о внедрении Соглашения об Ассоциации по Грузии, Брюссель, 9 ноября 2017, SWD (2017) 371, заключительный; Отчет о внедрении Соглашения об Ассоциации по Украине, Брюссель, 14 ноября 2017 SWD (2017) 376, заключительный; Отчет о внедрении Соглашения об Ассоциации по Молдове, 3 апреля 2018 SWD (2018) 94, заключительный.

Библиография

Эмерсон, М. и Д. Ченушэ (редакторы) (2018), *Углубление отношений ЕС-Молдова: Что, почему и как?*, 2-й выпуск, Брюссель/Кишинев/Лондон: CEPS/Expert Grup/RLI.

Эмерсон, М. и Т. Ковзиридзе (редакторы) (2018), *Углубление отношений ЕС-Грузия: Что, почему и как?*, 2-й выпуск, Брюссель/Тбилиси/Лондон: CEPS/Reformatics/RLI.

Эмерсон, М. и В. Мовчан (редакторы) (2018), *Углубление отношений ЕС-Украина: Что, почему и как?*, 2-й выпуск, Брюссель/Киев/Лондон: CEPS/IER/RLI.

Габричидзе, Г. (2014), 'Гармонизация законодательства и применение права ЕС в Грузии', в: П. Ван Элсуведж (P. Van Elsuwege) и Р. Петров (редакторы), *Гармонизация законодательства и применение права ЕС в странах Восточного партнерства Европейского Союза: К общему пространству регламентирования?*, Лондон: Routledge, p. 188.

Габричидзе, Г. (2018), 'Конституционный строй Грузии и его адаптируемость к ЕС - Соглашение об Ассоциации Грузии', в Р. Петрове и П. ван Элсуведж (редакторы), *Постсоветские конституции и проблемы региональной интеграции. Адаптация к европейским и евразийским интеграционным проектами*, Лондон: Routledge, стр 105-117.

Греку П., Н. Хриптиевчи, *Анализ законодательства и практики, касающихся дисциплинарной ответственности судей 2015-2016,* Юридический ресурсный центр Молдовы.

Греку П., Н. Хриптиевчи (2016), *Оценка потребностей в улучшении правовой базы по дисциплинарной ответственности судей,* Юридический ресурсный центр Молдовы, 2016,

Совместное коммюнике Европейской комиссии и Высокого представителя для Европейского парламента и Совета, "Стратегический подход к устойчивости во внешней политике ЕС", JOIN (2017) 21 final, 7 июня 2017, Приложение 10.

Совместное заявление N°773/2014 Венецианской Комиссии и Управления по правам человека (DHR) Генерального управления по правам человека и верховенству права (DGI) Совета Европы по Законопроекту о поправках к Органическому закону о законодательных собраниях, Страсбург.

Совместные рабочие документы, Отчет о внедрении Соглашения об Ассоциации по Грузии, Брюссель, 9 ноября 2017, SWD (2017) 371, заключительный; Отчет о внедрении Соглашения об Ассоциации по Украине, Брюссель, 14 ноября 2017 SWD (2017) 376, заключительный; Отчет о внедрении Соглашения об Ассоциации по Молдове, 3 апреля 2018 SWD (2018) 94, заключительный.

Петров Р. (2014), 'Конвергенция регламентирования и применение права ЕС в Украине', в П. ван Элсуведж и Р. Петров (редакторы), *Гармонизация законодательства ЕС в странах Восточного партнерства: К общему пространству регламентирования?*, Лондон: Routledge Press, стр 137-158.

Р. Петров, (2018) Конституционный строй Украины и его адаптируемость к процессу евроинтеграции', в Р. Петрове и П. ван Элсуведж (редакторы)., *Постсоветские конституции и проблемы региональной интеграции. Адаптация к европейским и евразийским интеграционным проектам*, Лондон: Routledge, стр 91-104.

Ван Элсуведж, *Р*. (2017), "Запрет Украиной российских социальных СМИ: На грани между национальной безопасностью и свободой выражения мнения', *VerfBlog*, 2017/6/02.

4. Антикоррупционная политика

Майкл Эмерсон, Надежда Хриптиевчи, Олександр Калитенко, Тамара Ковзиридзе, Вероника Мовчан & Елена Прохницки



Введение

Благодаря работе нескольких международных организаций и НПО в последние годы, антикоррупционная политика все больше и больше становится хорошо структурированным предметом, обеспечивающим прочную основу для межстрановых сравнений. В случаях этих трех стран: Грузии, Молдовы и Украины, Грузия выделяется как предпринявшая радикальные шаги на раннем этапе, что значительно снизило коррупцию с самого начала, хотя страна была глубоко затронута данной проблемой, напоминая сохраняющуюся по сей день ситуацию в Молдове и Украине. Хотя эти две страны в последние годы в значительной степени участвовали в законодательной повестке дня, направленной на ограничение или предупреждение коррупции, материально заинтересованные лица продолжали блокировать полноценное потенциальное воздействие этих мер.

В Молдове, некоторые основные мероприятия, направленные на обеспечение независимости ключевых антикоррупционных институтов, так и не были еще предприняты, и единственная олигархическая группа действует на уровне, превращающем страну в 'захваченное государство'. В Украине, были предприняты значительные прогрессивные шаги, но общая картина все еще омрачается отсутствием ясной и последовательной политической воли в отношении их внедрения. Хотя законодательные мероприятия не приводят к автоматическим результатам, правовая инфраструктура, поддерживаемая реальной политической волей на высшем уровне, является основой для достижения желаемого результата.

Что такое коррупция? Основное различие делается между 'мелкой коррупцией' (когда люди или предприятия малого бизнеса должны платить мелкие взятки инспекторам за предоставление государственных услуг или за прохождение контроля в связи с различными инструкциями) и 'крупной коррупцией', когда руководящие чиновники или политики вовлечены в большие финансовые операции или значительные стратегические решения, включая роль олигархов, состоящую в том, что получило называние 'захваченное государство' (см. Главу 2). Другие категории коррупции могут включать вымогательство, непотизм, использование конфликтов интересов и создание неприемлемых политических ситуаций.

Сравнительный анализ антикоррупционной политики в Грузии, Молдове и Украине особенно интересен, так как они имеют много общего в связи с их советским прошлым, и в настоящее время они все проходят, по существу, одинаковый путь экономических и политических реформ, изложенных в их Соглашениях об Ассоциации с Европейским Союзом. Тем не менее, их опыт в отношении антикоррупционной политики очень отличается. В то время как несколько источников упоминают Молдову и Украину, как все еще воспринимаемые в ряду 40 самых коррумпированных европейских стран, Грузия, воспринимается как одна из наименее

коррумпированных стран всей посткоммунистической Европы, и даже занимает место выше среднего в ЕС.[1]

Принимая во внимание тот факт, что вопрос о восприятии является очень общим и субъективным, результаты широко подтверждаются в источниках, которые формулируют более точные и разнообразные вопросы, такие как приведенные в Таблице 4.1, составленные на основе обзора предприятий Всемирного банка. Например, процент фирм, столкнувшихся хотя бы один раз с требованием взятки, составляет минимальные 2% и в Грузии, и в странах с высоким уровнем доходов ОЭСР, в то время как соответствующие показатели Молдовы и Украины составляют 31% и 50%, соответственно.[2] В значительной степени похожая картина складывается из нескольких других вопросов, приведенных в этом обзоре предприятий Всемирного банка.

[1] Transparency International, 2016.

[2] Последний Обзор предприятий Всемирного банка проводился в Грузии, Молдове и Украине в 2013 г. (http://www.enterprisesurveys.org/).

Таблица 4.1 Обзор предприятий Всемирного банка

	Масштаб взяточничества (% фирм, хотя бы раз столкнувшихся с требованием взятки)	**Глубина взяточничества (% государственных финансовых операций, когда требовали взятку)**	**% фирм, которые считают, что необходимо делать подарки при встрече с налоговыми чиновниками**	**% фирм, которые считают, что необходимо делать подарки, чтобы получить правительственные контракты**	**% фирм, которые считают, что необходимо делать подарки, чтобы получить контракт на строительство**	**% фирм, которые считают, что необходимо делать подарки должностным лицам, чтобы что-то было сделано**	**% фирм, указывающих коррупцию как основное ограничение**
ОЭСР	2	1	1	11	2	8	11
Восточная и Центральная Европа	17	14	13	26	25	20	22
Грузия	2	1	0	1	12	2	3
Молдова	31	22	14	11	49	16	38
Украина	50	45	50	99	73	73	38

Источник: ОЭСР (2016), на основе Обзоров предприятий ВБ, проводившихся в Грузии, Молдове и Украине в 2013 г.

Соглашение об Ассоциации и DCFTAs указывают на борьбу с коррупцией как общую цель в контексте продвижения верховенства права (Статьи 3 и 22 в Соглашении Украины, например), но не рассматривают проблему в каких-либо определенных терминах или в оперативном плане. Однако определенные главы, посвященные секторам, конкретно относятся к борьбе с коррупцией, особенно главы, касающиеся государственных закупок и корпоративного управления.

В результате работы над антикоррупционной политикой за последние несколько десятилетий международными организациями и НПО был разработан определенный набор четких аналитических матриц. Они определяют ключевые институциональные механизмы и категории нормативных юридических мер, которые являются основой в антикоррупционной политике. Смотрите, в частности, документы Всемирного банка, сети по борьбе с коррупцией ОЭСР для Восточной Европы и Средней Азии, программы Совета Европы GRECO, Управления ООН по наркотикам и преступности и Transparency International. В дальнейшем мы широко используем последний отчет ОЭСР за 2013-2015 годы (ОЭСР, 2016c), и Руководство ООН по антикоррупционной политике (UNODC, 2003).

Повсеместная коррупция является самым дорогостоящим из всех факторов, способствующих отрицательному инвестиционному климату, и, следовательно, препятствующих экономическому росту. В случаях Молдовы и Украины, это также подрывает многие меры, взятые странами в соответствии с Соглашениями об Ассоциации и DCFTA по модернизации их экономических систем.

Стратегические и всеобъемлющие аспекты

Политическая воля

Далее, мы проведем сравнение насколько эти три страны прогрессировали в реализации матриц по реорганизации институциональных механизмов и нормативных законов (Таблицы 2, 3 и 4). Но для начала необходимо ответить на

решающий и всеобъемлющий вопрос, есть ли политическая воля, чтобы действительно бороться с коррупцией, выходя за пределы политических деклараций о намерениях и базового законодательства.

Фундаментальной особенностью в борьбе с коррупцией в **Грузии** было решительное намерение элиты на высшем уровне уничтожить коррупцию, включая Президента, возглавившего Революцию роз, начавшуюся в 2004 г. Цель состояла в том, чтобы победить широко распространенную коррупцию в самое короткое время. Революции роз предшествовало антикоррупционное движение и существовала сильная общественная поддержка в отношении принятия радикальных антикоррупционных мер. На практике, метод борьбы Правительства был довольно безжалостным ко всем учреждениями или их функциям, которые были полностью отменены, вместо того, чтобы быть постепенно преобразованными. Логика такой борьбы была в том, что постепенный подход не приведет к ощутимым результатам в ближайшей перспективе. Другим отличительным признаком грузинской истории был то, что экономическая либерализация и отмена госконтроля шли рука об руку с антикоррупционными реформами, пользуясь сильной и подлинной политической поддержкой. Регламенты, правила и требования, способствующие порождению коррупции и бывшие обременительными для компаний, были просто отменены самым безжалостным образом.

Некоторые скептики чувствовали, что эта борьба с коррупцией, своего рода 'большой взрыв', обеспечит лишь краткосрочный успех, поскольку может быть успешной только под руководством, которое разработало стратегию, и сойдет на нет с последующей сменой правительства. Эта гипотеза оказалась неверной: спустя годы после смены правительства, реформы получили широкую поддержку, и рейтинги коррупции Грузии продолжали расти и далее.

В **Молдове** решительные изначальные намерения бороться против коррупции проевропейских правительств в 2009-10 годах, были впоследствии сведены на нет в результате соглашения правящих партий поделить руководящие должности в судебном, антикоррупционном и

правоохранительном секторах между их соответствующими кандидатами. Успехи, достигнутые в укреплении антикоррупционной правовой базы и организационной структуры, были обеспечены, главным образом, благодаря внешнему давлению в виде помощи и ее обусловленности. Но политическая воля в отношении систематической борьбы с коррупцией продолжает оставаться ограниченной, в то время как реформы прокурорской системы и системы контроля за профессиональной этикой значительно запаздывают. Хотя была проделана значительная работа по созданию правовой и институциональной антикоррупционных структур, их внедрение остается слабым, а правоприменение - непоследовательным. В последние годы, беспрецедентный уровень политизации государственных институтов, ставший очевидным после банковского скандала 2014 года, и увеличивающаяся концентрация власти в руках единственной олигархической группы относят Молдову к экстремальной категории 'захваченного государства'.

Коррупция была одним из катализаторов для Революции достоинства **Украины** (или Евромайдан), который в феврале 2014 привел к падению правительства и бегству президента. Новый режим проявил политическую волю к быстрому улучшению ситуации в виде борьбы с коррупцией с принятием ряда важные стратегических документов, включая открытие большого количества общественных реестров, предлагая доступ бесплатно или за небольшую плату. Но затем, антикоррупционная 'политика' стала довольно хаотичной, особенно когда речь идет об инициативе членов Парламента. Ни одна из программ парламентских фракций относительно антикоррупционных мер не соответствует рекомендациям международных организаций. Предложенные меры зачастую скорее популистские, чем субстантивные по своей природе. Несмотря на положительную роль организаций гражданского общества в антикоррупционных усилиях, правительство, по всей видимости, все больше и больше рассматривает гражданское общество как опасного противника, а не партнера. Борьба с крупной коррупцией со стороны судебного преследования не ведется, т.о. показательных дел в отношении высокопоставленных

чиновников не существуют. Также наблюдаются определенные тревожные признаки сокращения новых антикоррупционных органов, при этом некоторые из них обнаруживают тревожащую уязвимость в отношении политического влияния. В целом, есть огромное сомнение относительно какой-либо подлинной политической воли в плане борьбы с коррупцией, не только на словах, но и на деле.[1]

Подводя итоги можно сказать, что в Грузии политическая воля в отношении радикальной и быстрой антикоррупционной реформы получила широкую поддержку с 2004 г. В Молдове первоначально значительная политическая воля 2009-10 годов уступила место системе 'захваченного государства' единственной группой олигархов. В Украине законодательное регулирование медленно приближается к международным стандартам, но внедрение сдерживается различными факторами, которые можно сформулировать одной фразой как отсутствие политической воли.

Антикоррупционные стратегии и планы действий

Составление таких стратегий и планов действий стало общей практикой в посткоммунистических государствах и действительно является одним из центральных элементов процесса реформы. Однако, многое зависит от их качества. Такие стратегии и планы действий должны определять и располагать по приоритетам действия различных учреждений, необходимо выделять бюджеты из национальных и внешних источников по оказанию помощи, разработать временные графики и организовать мониторинг, а также привлечь к участию заинтересованные стороны. Антикоррупционные стратегии должны быть всесторонними, находящимися вне партий, прозрачными, и основанными на фактических данных.

[1] Андрей Марусов, 'Антикоррупционная политика Украины, первые успехи и растущее сопротивление', Фонд Возрождение, декабрь 2016.

Таблица 4.2 Антикоррупционные стратегии и институты

	Грузия	**Молдова**	**Украина**
Антикор-рупционные стратегии и планы действий	Антикоррупционная стратегия и Планы действий с 2005 г., последняя версия на 2015-16 принята в 2015г.	Антикоррупционная стратегия и Планы действий с 2004, последняя версия на 2017-2020 принята в 2017г.	Антикоррупционная стратегия на 2014-17, первый такой правовой документ принят в 2014 г., актуализирован на 2015-17 годы. Проект Антикоррупционной стратегия на 2018-20 годы передан в Парламент.
Антикор-рупционные институты	Совет по борьбе с коррупцией.	С 2012 г., Национальный центр по борьбе с коррупцией, Антикоррупционная прокуратура, Национальные орган по профессиональной этике (реформируется с 2016 г.).	Создан в 2015 г., функционирует с 2016 г.: - Национальное бюро по борьбе с коррупцией; - Национальное агентство предупреждения коррупции; - Специализированная Антикоррупционная прокуратура (создана в 2018 г., начнет работать в 2019 г.)[1] - Высший антикоррупционный суд
Добросовест-ность государствен-ных служащих	Конкурсный набор на государственную службу на основе личных заслуг;	Обязательный конкурсный набор (неполный); Профессиональная этика государственного служащего; секторальные этические кодексы;	Конкурсный набор и продвижение на государственной службе; несколько этических кодексов.

[1] Закон # 1402-VIII от 02.06.2016 "О правосудии и статусе судей", Закон # 2447-VIII от 07.06.2018 "О Высшем Антикоррупционном суде".

	Этический кодекс - в стадии подготовки.	сертификаты добропорядочности (с 2018).	
Добропорядочность представителей правосудия	Высший совет правосудия самостоятельно назначает судей с 2006 г. с пожизненным сроком пребывания в должности - с 2013.	Высший совет магистратуры; Независимость подвергается критике из-за членства Министра юстиции и Генерального прокурора.	Независимость Высшего совета правосудия с 2016 г. с пожизненным сроком пребывания в должности для судей с 2016.

Первая Национальная антикоррупционная стратегия **Грузии** была принята в 2005 г., за ней, в том году, последовал Национальный антикоррупционный план действий. Эти ключевые документы подвергались последовательному пересмотру, последний пересмотренный вариант на 2015-16 годы, был принят Антикоррупционным советом в феврале 2015 г., после обширных общественных консультаций и утвержден постановлением Правительства 20 апреля 2015. Этот документ направлен на "разработку единой антикоррупционной политики по предупреждению и борьбе с коррупцией; повышение общественного доверия, увеличение прозрачности и ответственности государственных учреждений; усиление роли гражданского общества и создание прозрачного и ответственного управления". В нем дан исчерпывающий набор приоритетов как для предупреждения, так и для криминализации коррупции. Стратегия служила универсальным руководящим документом, но, определенно, не была основным инструментом для борьбы с коррупцией на практике.

Молдова приняла ряд документов в отношении стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией с 2004 г. Последняя стратегия на период 2017-2020 годов и последующий план действий были приняты в марте 2017 г. после обширных общественных консультаций и вступили в силу в июне 2017.[1] Стратегия представляет новый целостный подход в решении проблемы коррупции и ее предупреждении на основе методологии Transparency International по оценке национальной системы поощрения честности.[2] Стратегические меры структурированы согласно восьми 'компонентам честности'[3] и, главным образом, ориентированы

---

[1] Решение Парламента № 56 от 30.03.2017, (http://lex.justice.md/index.php? action=view&view=doc&lang=1&id=370789).

[2] TI Молдова, "Национальная оценка профессиональной этики в Молдове 2014",(https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/moldova_2014)

[3] Этими компонентами являются: Парламент; Правительство, государственный сектор и местная государственная администрация; правосудие и антикоррупционные органы; Центральная избирательная

на преодоление барьеров на пути эффективного осуществления имеющегося антикоррупционного законодательства. Каждый компонент включает отдельный план действий с определенными индикаторами прогресса. Однако, этот достойный похвалы документ плохо вписывается в политическую практику несоблюдения требований.

Украина приняла Антикоррупционную стратегию на 2014-2017 годы в 2014 г.[4] В первый раз подобный документ был принят как правовой документ, что сопровождалось составлением программы внедрения, детально описывающей институциональные инновации, включая создание Национального агентства по предупреждению коррупции (NACP – см. далее ниже). По состоянию на март 2017 г., из 44 запланированных антикоррупционных мер, только 9 были полностью завершены. Антикоррупционная стратегия более позднего периода - на 2015-2017 - также отстает от графика. В апреле 2018 г., Кабинет министров одобрил проект Стратегии по борьбе с коррупцией на 2018-20 годы, подготовленную NACP, который находится на рассмотрении в *Верховной Раде*.

Все три страны принимали документы в отношении Антикоррупционной стратегии и планы действий, но даже в Грузии они не рассматриваются как основные факторы в борьбе с коррупцией. В Молдове и Украине сами документы соответствуют международным стандартам, но их внедрение отстает.

Институциональные вопросы

Существует, неизменно, три ключевых института, прокуратура, судебная власть, и конкретное антикоррупционное агентство и/или межведомственная система координации. Что касается какого-либо определенного антикоррупционного механизма, не существует какой-либо единой модели, особенно касательно того, насколько такие органы должны быть независимыми, автономными или координационными механизмами,

комиссия и политические партии; Счетная палата; Омбудсмен; частный сектор; гражданское общество и СМИ.

[4] Закон №1699-VII от 14.10.2014, zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18

интегрированными в другие правительственные структуры. Есть еще одна проблема, касающаяся специализированных антикоррупционных подразделений в прокуратуре и системе судебных органов. Существовала широко распространенная тенденция создания межведомственной стратегической координации или консультативных советов с функциями разработки, координации и мониторинга внедрения антикоррупционной стратегии.

Антикоррупционный совет (АСС) **Грузии** действовал с 2008 г. в качестве межведомственного координационного органа, подконтрольного Правительству. Состав Совета включает государственные учреждения, НПО, компании и международные организации партнеров/доноров. Возглавляет Совет Министр юстиции Грузии. Он работает через Рабочую группу экспертного уровня, которая отражает состав Совета и включает более широко представленный неправительственный сектор. В то время как АСС, по оценке ОЭСР, показал высокое качество разработки стратегии и мониторинга ее внедрения, его роль не стоит преувеличивать. Ключевые решения, которые привели к уничтожению коррупции в различных секторах, были приняты не в АСС, а правительством и/или самими министрами в сферах их компетенций. Известно, что Грузия достигла больших и более быстрых результатов с более простым и облегченным составом антикоррупционных институтов, чем в случаях Молдовы и Украины.

Антикоррупционное агентство в **Молдове**, Национальный центр по борьбе с коррупцией (NAC), прошел через несколько волн реформирования, начиная с момента его создания в 2002 г. Последняя волна состоялась в 2012г., когда был пересмотрен мандат и NAC были переданы полномочия проводить профилактические, операционные и следственные действия и деятельность по проверке профессиональной этики, разработке и осуществлению планов по контролю за ее соблюдением и проведение антикоррупционного скрининга проектов юридических актов, мониторинг антикоррупционной политики, исследование и изыскания. Агентство, как предполагается, независимо от Правительства, но это зачастую подвергается сомнению гражданским

обществом и политической оппозицией вследствие политического вмешательства в назначение руководства NAC[5] и избирательного подхода NAC при расследовании дел о коррупции.[6] Независимость и ответственность NAC также подвергаются политическому оспариванию в рамках последних правящих коалиций, что привело к передаче надзора над NAC от Парламента к Правительству в 2013 г., затем снова к Парламенту в 2015.

Две реформы 2016 г. переформатировали институциональную антикоррупционную структуру в Молдове. Во-первых, был модернизирован, с расширением независимости, специализированный орган, задачей которого является борьба с коррупцией высокого уровня – Антикоррупционная прокуратура (APO). Однако, мелкая коррупция не была исключена из ее компетенций, и это создает тяжелую рабочую нагрузку, которая может наносить ущерб ее изначальной цели.[7] Во-вторых, было намерение преобразовать Национальную комиссию по профессиональной этике (NIC), отвечающую за контроль над декларациями активов и интересов. Этот орган, созданный в 2012 г., оказался очень неэффективным. Реформа 2016 года направлена на усиление ее институциональной независимости и расширение компетенций, однако, наблюдаются длительные задержки с вводом ее в действие, несмотря на официальные обязательства.

Четыре органа институциональной структуры **Украины,** созданные для борьбы с коррупцией, должны

---

[5] Соглашение о правящей коалиции, подписанное в 2010 г., содержало секретное приложение в отношении раздела кабинетов между составляющими ее политическими партиями, включая правоохранительные и антикоррупционные органы (NAC и Генеральную прокуратуру). Секретное приложение было слито в прессу в 2013 г. и доступно на: http://unimedia.info/stiri/ doc-acordul-aie2--mina-care-a-desfiintatalianta-cum-s-au-partajat-functiile-57321.

[6] TI-Молдова, ADEPT, CRJM и IDIS Viitorul сообщают "О захваченном государстве: Дело Республики Молдова", Кишинев 2017, (http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/ TI_Moldova_State_Capture.pdf).

[7] Там же.

действовать в качестве взаимосвязанных частей единой системы:

- Национального агентства по предупреждению коррупции (NACP),
- Национальное антикоррупционное бюро (NABU),
- специализированная Антикоррупционная прокуратура (SAPO), и
- Антикоррупционный суд - в процессе создания.

NACP - исполнительное агентство для содействия формированию и внедрению государственной антикоррупционной политики. Оно обеспечивает значительные гарантии независимости своим членам и имеет широкие компетенции для антикоррупционной политики, проверки деклараций активов, мониторинга образа жизни государственных служащих, контроля за наблюдением антикоррупционных ограничений (множественность офисов, конфликт интересов, подарки, и т.д.), сотрудничество с независимыми наблюдателями и их защита, и т.д. Дополнительная функция - надзор над финансированием политическими партиями и выборами была добавлена в октябре 2015. С некоторой задержкой, NACP приступил к работе в августе 2016 г. после преодоления некоторых препятствий, включая конфликты с правительством и задержки с выборами членов агентства, и т.д. Появились вопросы относительно проактивности и эффективности NACP и отсутствия эффективных каналов для обеспечения его подотчетности, и полной прозрачности.

NABU, созданный в 2015 г., является специализированным следственным органом для дел, связанных с коррупцией высокого уровня. Бюро приступило к работе в 2016 г. С 31 мая 2018, NABU провело 611 расследований, передало 140 дел судам и добилось 21 обвинительного приговора.[8] NABU хорошо работает самостоятельно и расследовало и преследовало по суду много высокопоставленных должностных лиц, но процесс застрял на уровне суда. У NABU также нет полномочий независимо проводить прослушку (подключать электронное

[8] https://nabu.gov.ua/.

подслушивающее устройство) информации по коммуникационным каналам, оно должно направлять запрос Органу государственной безопасности Украины для установки подслушивающих устройств, что подрывает независимость NABU и создает риск утечки информации в ходе высокорезонансных антикоррупционных расследований.[9] Осуществляются постоянные попытки оказывать давление на NABU, в особенности посредством отказа обеспечить соответствующие возможности для проведения расследований, угроз снять директора NABU путем использования механизма, который контролируют определенные политические силы и ряда законопроектов, направленных на ограничение следственной деятельности NABU. В то же время, независимые эксперты, приглашенные американским посольством и Инициативой по борьбе с коррупцией ЕС в Украине, не нашли признаков внешнего вмешательства в работу NABU в течение первых лет ее деятельности.[10]

SAPO был создан в 2015 г. как независимое подразделение Генеральной прокуратуры и подчинен исключительно заместителю Генерального прокурора – руководителю Специализированной антикоррупционной прокуратуры. Ему доверено наблюдение за соблюдением законов во время детективных и следственных мероприятий, досудебных расследований, проводимых NABU, компетенции по судебному преследованию в ходе соответствующих слушаний и представление интересов граждан или государства в суде по делам, связанным с коррупцией. Однако, на практике ответственность SAPO слабая, и прокуроры зачастую недостаточно обучены. Кроме того, отношения между NABU и Прокуратурой остаются напряженными.

---

[9] Инициатива дать NABU автономное право использовать подслушивающую аппаратуру было условием Меморандума Украина-МВФ, подписанного в сентябре 2016 г., и было открыто поддержано ЕС. Несмотря на это, соответствующий законопроект не был принят Парламентом.

[10] https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_en.pdf

Высший антикоррупционный суд (HACC) был наконец создан в 2018 г. Специальным законом[11], в основном, гармонизированным с международными рекомендациями, в особенности Венецианской комиссии.[12] В частности, проблема конкурсного выбора судей была улажена, и возможность для Общественного совета международных экспертов по предотвращению выбора судей, в отношении которых есть проблемы с их профессиональной репутацией, гарантирована. Однако, необходимы дальнейшие поправки к закону, чтобы решить проблему юрисдикции по протестам в отношении решений судов первой инстанции, принятых до учреждения HACC. Действующее законодательство предусматривает общую юрисдикцию, в то время как NABU,[13] представители гражданского общества, а также ЕС[14] рекомендуют юрисдикцию HACC по апелляциям.

Все три страны специально выделили антикоррупционные институты. У Грузии самая простая система в отношении ее Антикоррупционного совета. У Молдовы и Украины намного более сложные, многоинституциональные структуры, демонстрирующие некоторые успехи, как и недостатки, и, пока, без положительных общих результатов.

Профессиональная этика государственной службы

Серьезным мероприятием, которое осуществила **Грузия** в отношении государственной службы, способствовавшее успешной борьбе с коррупцией, была реформа, которая началась в 2004 с реализации двух главных целей. Во-первых, это сокращение и оптимизация государственного сектора, включая государственные институты, министерства и агентства, в которых, в то время, была чрезмерная и излишне

[11] http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2447-19/page

[12] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD (2017) 020-e

[13] https://nabu.gov.ua/en/novyny/sentences-nabu-cases-made-courts-general-jurisdiction-should-be-appealed-appeals-chamber-high

[14] http://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf

высокая численность персонала. Вторая цель состояла в том, чтобы увеличить зарплаты государственных служащих и предупредить коррупцию и взятки, привлекая квалифицированный персонал для работы в правительстве. Эта реформа была осуществлена во всех министерствах и агентствах, и привела к огромному (15-кратному) увеличению зарплат государственных служащих. Данная реформа была одной из самых эффективных антикоррупционных мер. Грузия также ввела правила найма на государственную службу. Вакансии, включая высокого уровня, должны были публиковаться на портале Правительства онлайн www.hr.gov.ge, при этом отбор происходил на основе конкурса. Однако, эти новые юридические условия не были полностью осуществлены на практике. После выборов 2012 года и широко распространенных увольнений, многие государственные служащие, работавшие в министерствах, были назначены временно исполняющими должности чиновниками и должны были пройти через открытой конкурс на более позднем этапе, чтобы остаться на своих должностях. В апреле 2017 г., грузинское правительство издало указ об определении Общих этических правил и правил поведения в государственных институтах[15], чтобы отрегулировать поведение государственных служащих.

В **Молдове,** [16]процедуры конкурса по Закону о государственной службе не обязательны для многих должностей высокопоставленных чиновников, в то время как, в некоторых случаях, они применяются только после того, как другие процедуры найма уже исчерпаны. Это положение, в основном, использовалось правящими коалициями с 2009 г., для осуществления многочисленных политических назначений на руководящие посты. Новый закон о профессиональной этике, который вошел в силу в июле 2017 г., ввел обязательный конкурс на все государственные должности, кроме выборных и политических должностей. Спорная

[15] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402

[16] Закон № 158 о государственной службе и статусе государственных служащих, от 4 июля 2008 с более поздними поправками (http://lex.justice.md/md/330050/).

поправка к Закону о государственной службе, действующая с февраля 2016 г.,[17] ослабила режим, не разрешавший государственным служащим, работать в частном секторе вне рабочего времени. Начиная с июня 2018 г., свидетельство о соответствии профессиональной этике, выдаваемое Национальным Органом по этике, стало обязательным условием для занятия государственной должности, как мера, направленная на повышение профессиональной этики государственных служащих[18]. В 2015 г. начали осуществляться повышения зарплат для государственных служащих. Давление, оказываемое в рамках выполнения условий ЕС для либерализации визового режима и процесса ассоциации, способствовало процессу создания правовой базы для профессиональной этики, но не привело до сих пор к существенному улучшению в государственном управлении, которое остается высоко политизированным и подверженным коррупции.

Новый Закон о государственной службе **Украины**, вступивший в силу в мае 2016 г., направлен на обеспечение профессионализма и политической нейтральности лиц, занимающих высокие государственные должности, при этом предусматриваются меры по повышению зарплат, улучшению дисциплины, и т.д. Поступление на государственную службу и продвижение по карьере должны осуществляться посредством конкурсного отбора, исключительно на основе заслуг. Многие старшие должности в украинской администрации теперь эффективно заполняются на основе открытых и прозрачных конкурсов. Одним из таких примеров является - выбор и назначение первого руководителя Национального антикоррупционного бюро. Однако несмотря на этот значительный прорыв в реформе государственной службы,

---

[17] Закон № 297 от 22.12.2016, вносящий дополнения в ст. 25 Закона о государственной службе, (http://lex.justice.md/md/368700/).

[18] Сертификаты профессиональной этики, выдаются Национальным органом по профессиональной этике на основе репутации и заключительных постановлений судов в отношении лиц, которым запрещено занимать государственный пост из-за нарушения законодательства о декларации активов и интересов. (Закон № 74 от 26.04.2018).

необходимо эффективно исполнять эти принятые инструкции. Для государственных служащих существует несколько этических кодексов. Мониторинг и контроль над внедрением правил этичного поведения поручен NACP.

Профессиональная этика в судебной системе

Это - основная проблема антикоррупционной политики, далеко выходящая за пределы более широкого вопроса верховенства закона, которая более подробно обсуждается в Главе 3. Основные вопросы касаются:

Конституционных гарантий независимости. Все три страны отражают гарантии независимости своих судебных систем в своих Конституциях, но дьявол, как всегда, в деталях.

Роль советов судей. Такие советы, обычно, состоят, главным образом, из судей, избранных их коллегами, и играют ведущую роль в обеспечении независимости назначения судей. **Грузия** преобразовала свой Высший совет правосудия, в этом смысле, в 2006 г., тогда как ранее у Совета была только роль консультирования Президента. В **Украине,** до Евромайдана, система не гарантировала независимость Высшего совета правосудия, но в июне 2016 г. были приняты поправки к Конституции относительно Высшего совета правосудия. Специальный закон был принят в декабре 2016 г., и введен в действие в январе 2017. В **Молдове**, состав Высшего совета магистратуры (SCM) подвергается критике за *ex officio* членство Генерального прокурора, Министр юстиции, который является активным политиком и председателем Верховного суда, имеет значительное влияние на судебную власть благодаря своей двойной роли председателя высшей судебной инстанции и члена Совета. Законопроекты, вносившие поправки в Конституцию относительно судебной системы, не были приняты в 2016-2017 годах из-за отсутствие политической воли.

Обеспечение гарантий судей. Основным вопросом в этом отношении является наличие у судей гарантированного срока пребывания в должности, при этом Венецианская комиссия склоняется к пожизненному сроку пребывания в должности, в противоположность системам, которые предусматривают испытательные сроки или ограничения в виде

зафиксированных условий. **Грузия** приняла пожизненный срок пребывания в должности в 2013 г., но сохранила исключения в виде испытательных сроков и сформулировала условия для Верховного суда. **Украина** склоняется к пожизненному сроку пребывания в должности, что было зафиксировано в июне 2016 г., но в период большой турбулентности, непосредственно предшествовавшей Евромайдану, были уволены тысячи судей. **Молдова** сохраняет систему пятилетнего испытательного срока для судей, прежде чем они получают право на гарантированный срок пребывания в должности до пенсионного возраста. Это является серьезным препятствием для судебной независимости.

Процедуры назначения. Все три страны установили объективные критерии и процедуры конкурсов для назначения судей. Однако в **Молдове**, у SCM сложилась репутация игнорирования Карьерного совета во многих случаях, без обоснования причин своих решений. Выбор и продвижение судей в Молдове является произвольным, подвергается критике как со стороны гражданского общества, так и со стороны международных партнеров по развитию. В **Украине,** выбор членов Верховного суда в 2017 г. был также омрачен скандалами, поскольку озабоченности Государственного совета по профессиональной этике относительно добросовестности кандидатов во многих случаях были проигнорированы.

Финансовая автономия. В **Украине** есть проблема с недостаточностью финансовых ресурсов для судебной системы, даже при том, что ситуация с судебной реформой улучшилась в июне 2016 г. В **Молдове**, финансовая автономия судебной системы значительно улучшилась. В **Грузии** бюджет судебной системы в последние годы непрерывно увеличивался.

Этические правила. Кодексы профессиональной этики обычно формулировались, но их осуществление зачастую оставалось слабым.

Право на публичные разбирательства является общепринятым принципом. Однако в **Молдове**, закрытые судебные слушания имеют тенденцию использоваться по политически значимым делам, как это было с делом бывшего

премьер-министра Филата, обвиненного в коррупции, а также бизнесменов Платона и Шора, обвиненных в участии в крупном банковском мошенничестве, вскрывшемся в конце 2014 года. Кроме того, в сентябре 2016 г., особым регламентом были введены серьезные ограничения на доступ к судам. Это было подвергнуто критике со стороны нескольких СМИ и организаций гражданского общества[19] и впоследствии приостановлено новым регламентом, принятым 28 сентября 2017 г.

Роль гражданского общества

Работа неправительственных организаций (НПО) крайне важна для усиления информирования общественности и донесения озабоченностей общества до государственных органов.

В **Грузии,** НПО участвовали в составлении Антикоррупционного плана действий 2015-2016 годов и в его внедрении и мониторинге, в частности, способствуя разработке новой методологии мониторинга. НПО активно работают в тематических рабочих группах Антикоррупционного совета, которые работают под сопредседательством гражданского общества и включают НПО как участников.

В **Молдове,** НПО также играли важную роль в разработке Национальной антикоррупционной стратегии на 2011-2016 годы, ее оценке и составлении новой Национальной стратегии по профессиональной этике и противодействию коррупции на 2017-2020 годы. Представители гражданского общества работают в группах по мониторингу стратегии 2017-2020. Однако, в последнее время наблюдается несколько признаков ухудшения ситуации для НПО - предпринимаются действия, направленные на дискредитацию организаций гражданского общества. В этом отношении стоит упомянуть, что в июле 2017 г., Министр юстиции включил три статьи в законопроект по НПО и опубликовал проект для общественных консультаций.

---

[19] См., например, заявление (http://www.api.md/news/view/ro-declaratie-ong-urile-de-media-si-redactiile-protesteaza-impotriva-restrictiilor-abuzive-de-acces-la-sedintele-de-judecata-1343).

В целом, законопроект был прогрессивным и необходимым, разработанным в ходе инклюзивного процесса группой представителей гражданского общества и Министерством юстиции. Однако, было добавлено три статьи, запрещающие иностранное финансирование для НПО, участвующих в деятельности по оказанию влияния на законодательство или, в определяемую в очень широком плане «политическую деятельность». Более 65 НПО подвергли критике эту попытку ограничить иностранное финансирование НПО и призвали Министерство юстиции исключить эти положения.[20] 12 сентября 2017 г., лидер Демократической партии, Владимир Плахотнюк объявил на пресс-конференции, что политическое бюро партии попросило Министра юстиции приостановить любую работу над законопроектом об НПО. В тот же день, Министр юстиции издал приказ, запрещающий дальнейшую работу над этим законопроектом. Такое вмешательства со стороны Владимира Плахотнюка, у которого нет выборной должности в действующем правительстве, подчеркивает слабость существующего демократического процесса принятия решений.

В **Украине,** гражданское общество играло важную роль в разработке антикоррупционного законодательства и политики после Евромайдана, разработке дорожной карты реформ, при необходимости, делая заявления с выражением озабоченности. Антикоррупционная стратегия 2014-2017 годов и последующее законодательство были составлены при значительном участии гражданского общества. С точки зрения проведения экспертных антикоррупционных оценок, институты гражданского общества также оказались очень сильными. Журналисты, занимающиеся расследованиями и СМИ, активно продолжили вскрывать случаи коррупции. Но сотрудничество между государством и гражданским обществом стало хрупким, поскольку искренность намерений правительства вызывала сомнения. Парламент также предпринял шаг к тому, чтобы заставить представителей антикоррупционных НПО подавать электронные декларации.

[20] Заявление на английском языке (http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/2017-07-11-Declaration-MJ-initiative-contrary-to-law.pdf).

Это является дискриминационным требованием, направленным на антикоррупционных активистов. Предпринимаются попытки дискредитировать гражданское общество, инициировать уголовное преследование, просьбы закрыть некоторые из наиболее активных организаций, и даже применять насилие против них. Создается впечатление о целенаправленном, системном действии правительства по преследованию антикоррупционных активистов.

В целом, НПО очень активно продвигают антикоррупционную политику во всех трех странах, но некоторые недавние шаги, особенно в Украине и Молдове, направлены на ослабление их эффективности.

Конкретные правовые механизмы

Существует множество конкретных правовых положений, используемых в антикоррупционной политике. В прошлом десятилетии наблюдался значительный прогресс в определении международных стандартов и их применении во многих странах, включая Грузию, Молдову и Украину. Полную картину можно видеть на примере Грузии, которая стала лидером со своим относительно ранним принятием таких мер после Революции роз 2003 г., в то время как Украина отставала, пока не добилась значительного прогресса в результате Евромайдана, тогда как Молдова продолжает оставаться позади. Основные меры перечислены в Таблице 4.3 и прокомментированы ниже. Необходимо подчеркнуть, что законодательный акт может быть только началом, его внедрение, в лучшем случае, занимает годы, чтобы выполнить запланированное, а в худшем - может просто не состояться.

Таблица4.3 Правовые положения, относящиеся к антикоррупционной политике

	Грузия	**Молдова**	**Украина**
Криминализация коррупции	'Активное' и 'пассивное' взяточничество - уголовное преступление с 2006 г.	'Активное' и 'пассивное' взяточничество криминализировано в Уголовном кодексе 2003 г.	'Активное' и 'пассивное' взяточничество, сформулированное и криминализированное в Законе 2014 г..
Корпоративная ответственность за коррупцию	Закон уже в 2006 г. вводит уголовную ответственность компаний.	Более широкое определение, действует с 6 мая 2016 г.	Закон, введенный в 2009 г., но отмененный в 2011 г., и затем повторно введенный в 2013
Незаконное обогащение	Нет никакого определенного закона; включено в закон об отмывании денег.	Уголовное преступление с февраля 2014; Конституция считает законность активов которыми владеют лица.	Уголовное преступление; Закон (не отвечающий требованиям) в 2011 г., пересмотрен в 2014-15.
Санкции	Минимальный штраф 48 000€; минимальное наказание за взяточничество - 6 месяцев	*Пассивное взяточничество:* заключение от 3 до 7 лет с минимальным штрафом 9 700€. *Активное взяточничество:* заключение до 6 лет с минимальными штрафами €5 000 - 14 500.	Максимальное заключение: 12 лет. Штрафы могут применяться по делам с 'незначительным ущербом' (мин.: 55€, макс.: 850€).
Декларации об активах	Высшие должностные лица должны сдавать электронные декларации	Все должностные лица и некоторые негосударственные должностные лица должны раскрывать информацию о своем состоянии и	Все должностные лица должны были делать это с 2016 г., высшие должностные лица - с 2015; их электронные декларации находятся в

	онлайн и находиться в публичном доступе.	интересах. Начавшаяся в 2018 г. электронная подача деклараций стала обязательной, за исключением нескольких категорий государственных учреждений.	открытом доступе (система запущена в 2016).
Конфискация активов	Гражданский процессуальный кодекс Грузии с 2007 г. предусматривает это после уголовного осуждения.	Уголовный кодекс предусматривает 'расширенную' конфискацию с августа 2016 г.	Положения введены в Уголовный кодекс в 2016.
Срок исковой давности	15 лет.	Минимум для государственного сектора: 15 лет; Для частного сектора: 2 года.	5-15 лет.
Иммунитет	Члены парламента обладают иммунитетом.	Члены парламента обладают широким иммунитетом.	Закон 2 016 г. ограничивает иммунитет судей; члены Парламента обладают иммунитетом.
Независимые наблюдатели	Широкая степень защиты, усилена в 2015 г.	Недостаточное законодательное регламентирование и нет никакого государственного органа назначенного для защиты независимых наблюдателей.	Закон 2014 года отчасти регламентирует и защищает.

Криминализация коррупции

С 2006 г., Уголовный кодекс **Грузии** предусматривает уголовную ответственность за обещание, предложение или предоставление денег, или других материальных благ чиновнику ('активное' взяточничество), для того чтобы этот чиновник предпринял или не предпринял какое-либо действие. Прямое или косвенное требование взятки чиновником ('пассивное' взяточничество), также криминализировано. Физическая передача взятки не требуется.

В соответствии с уголовным кодексом **Молдовы,** криминализировано пассивное и активное взяточничество в государственном и частном секторах, а также злоупотребление влиянием в корыстных целях. Наказания за коррупцию были увеличены введением поправок к Уголовному кодексу в конце 2013. Физическая передача взятки не требуется. Закон включает перечень отягчающих обстоятельств, которые подразумевают более тяжелые наказания.

В **Украине,** антикоррупционное законодательство 2014 года значительно улучшило положения по криминализации коррупции. Были включены недостающие компоненты по преступлениям, связанным со взяточничеством и злоупотреблением влиянием в корыстных целях, наказания были усилены. Остается некоторое несоответствие в определении преступлений, связанных с коррупцией, относительно международных стандартов.

Корпоративная ответственность за коррупцию

Грузия ввела уголовную ответственность для юридических лиц за отмывание денег, взяточничество в частном секторе и активное взяточничество в государственном секторе уже в 2006 г. Однако, наблюдалось очень мало случаев корпоративной ответственности.

Уголовный кодекс **Молдовы** предусматривает корпоративную ответственность за коррупцию с конкретными

санкциями для юридических лиц в нескольких статьях[1] (см. 3.4 ниже) и расширением уголовной ответственности для юридических лиц с мая 2016 г.

Украина ввела законодательство в 2009 г. только для того, чтобы отменить его в январе 2011. Новое законодательство, особенно в связи с легализацией собственности или с обещанием, предложением и предоставлением незаконной выгоды, было введено в мае 2013 г. и вступило в силу в 2014 г. с ограниченным перечнем санкций.

Незаконное обогащение

Незаконное обогащение обычно определяется как богатство, не соответствующее тому, что возможно нажить за счет официальных государственных зарплат.

В то время как **грузинский** Уголовный кодекс не содержит в качестве отдельного нарушения незаконного обогащение, его элементы можно найти в законодательстве об отмывании денег, где отмывание денег определяется как "[попытка] легализации незаконного дохода".

В **Молдове**, незаконное обогащение было введено в Уголовный кодекс в конце 2013 г.,[2] определяемое как: "Владение человеком, наделенного ответственными обязанностями или государственным лицом, лично или через третьих лиц, имуществом по стоимости существенно превышающей приобретенные средства, которое, как это установлено на основе доказательств, не могло быть получено законным образом".

Однако, Конституция Молдовы включает эксплицитную презумпцию законности активов, которыми владеет человек. Ответственность доказать незаконный характер имущества лежит только на государственных органах. Очень небольшое количество подобных дел не позволяет сделать сколько-нибудь

[1] См. ст. 21 параграф. (5) Уголовного кодекса.

[2] Ст. 330/2 Уголовного кодекса, введенного Законом № 326 от 23 декабря 2013, действует с 25 февраля 2014.

значительные выводы.[3] Четко закрепленные конституционные положения и высокие требования к бремени доказывания на органах расследования может быть препятствием для возбуждения таких дел.

Украина ввела в закон незаконное обогащение как преступление в 2011 г., но его определение не соответствовало рекомендациям ООН. В 2014-2015 годах, формулировка была пересмотрена и приведена в соответствие.

В целом, положения о незаконном обогащении были введены во всех трех странах, но прослеживается мало доказательств их эффективности, и особые сомнения вызывает Молдова.

Санкции

В **Грузии** нижний предел для наложения финансовых санкций в отношении коррумпированной практики - зафиксированная большая денежная сумма (44 000€). Никакого максимума не существует. Минимальное начальное наказание за пассивное взяточничество составляет 6 лет заключения. Это считается непропорциональным, не оставляющим возможности для соответствующих санкций в случае мелких по сумме взяток. Риск состоит в том, что дела не могут передаваться в суд, потому что минимальное наказание является неадекватным. Однако эти положения отражают желание безжалостно бороться с коррупцией.

В **Молдове,** пассивное взяточничество в государственном секторе наказывается заключением от 3 до 7 лет с минимальным штрафом в 9 700€[4] и лишением права занимать определенные государственные должности или осуществлять определенную деятельность сроком на 5 - 10 лет. Для мелкого взяточничества (не более 250€)[5] существуют менее суровые наказания. Активное взяточничество в государственном

[3] Национальный центр по борьбе с коррупцией, отчеты о проделанной работе за 2015 и 2016 годы, см. на www.cna.md.

[4] Положение Уголовного кодекса: 4 000 условных единиц.

[5] 100 условных единиц

секторе наказывается заключением на, максимум, 6 лет с минимальным штрафом 5 000€,[6] в то время как для юридического лица минимальный штраф составляет 14 600€[7] с лишением права заниматься определенной деятельностью. Взятки в частном секторе подвергаются более низким наказаниям, приблизительно, вдвое менее существенным, чем в государственном секторе. Согласно исследованию по делам, связанным с коррупцией, хранящихся в архивах судов за период с 1 января 2010 по 30 июня 2012 годов, судьи злоупотребляли определенными положениями Уголовного кодекса, значительно занижая наказания за преступления.[8] В четырех из пяти дел, связанных с коррупцией, по которым были вынесены приговоры, судьи применили соглашение о признании вины и уменьшили максимальное наказание на одну треть. В одной трети дел, суды решили применить более умеренные наказания в связи с определенными исключительными обстоятельствами и отсрочить тюремное заключение.

В **Украине**, штрафы применяются в случаях 'незначительного ущерба', в то время как для более серьезных нарушений основной санкцией является заключение, которое может сопровождаться лишением права занимать определенные государственные должности или осуществлять определенную деятельность в течение до трех лет и конфискацией активов. Например, незаконное обогащение и злоупотребление служебным положением наказываются тюремным заключением. Пассивное взяточничество в государственном секторе может наказываться, начиная со штрафа (€566-850) и до заключения до 12 лет плюс дополнительные санкции, в зависимости от серьезности

[6] 2 000 условных единиц.

[7] 6 000 условных единиц

[8] Исследование было проведено Национальным центром по борьбе с коррупцией при поддержке Верховного суда и совместно с экспертами Проекта MIAPAC и Миссии EUHLPAM, доступно на румынском и английском языке (http://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=117&id=205&t=/Studii-si-analize/Studii-despre-coruptie/Studiu-privind-dosarele-de-coruptie).

нарушения. Приговор за активное взяточничество варьирует от штрафа (€283-425) до заключения до 10 лет. Соглашение о сделке о признании вины может снизить наказание. Исследование 335 связанных с коррупцией приговоров в 2016 г. показывает[9], что 44 (13%) дел закончились вынесением приговора о заключении (хотя большинство этих дел все еще находится в стадии апелляции), 194 (54%) - штрафами, включая 109 дел, закончившихся сделками о признании вины, в то время как освобождение от наказания (условное заключение) имело место в 22% дел. Только в 40 (11%) дел имело место оправдание. Ситуация незначительно изменилась в 2017 г.[10]

Конфискация активов

В 2007 г., **Грузия** была первой страной, которая ввела в свой Гражданский процессуальный кодекс положения о конфискации незаконной собственности и необъяснимых доходов должностных лиц. Такая конфискация возможна после осуждения в уголовном порядке. Некоторые дела, связанные с конфискацией, были публично оглашены, особенно в случаях с высокопоставленными чиновниками после Революции роз, в качестве демонстрации примера.

В **Молдове**, законодательство, предусматривающее 'расширенную конфискацию', вступило в силу в феврале 2014 г. Подобно интерпретации норм, относящихся к незаконному обогащению, Конституционный суд повторил свою интерпретацию Конституции, как обеспечивающую принцип неопровержимой презумпции законности приобретения имущества, передав бремя доказывания исключительно государственным органам. На практике, конфискация активов никогда не осуществлялась в Молдове надлежащим образом. Однако, в июле 2017 г. при Национальном центре борьбы с

[9] Исследование проводилось только в отношении Статьи 368 Уголовного кодекса Украины (http://nashigroshi.org/2017/02/23/habari-2016-koho-posadyly-i-za-scho/).

[10] Бураковский И. и др. (2018) Борьба Украины с коррупцией: Экономический фронт. Экономическая оценка антикоррупционных мер, осуществленных в 2014-2018 годах. www.ier.kiev.ua

коррупцией было основано Агентство по возвращению преступно нажитых активов. Хотя агентство начало арестовывать преступно нажитые активы, их возврат все еще невозможен, поскольку соответствующая нормативная база была утверждена только в июне 2018 г.[11] Агентство, к тому же, не полностью укомплектовано и оборудовано.

В **Украине,** положение о такой конфискации было внесено как поправка к Уголовному кодексу Украины в феврале 2016 г. Это сопровождалось в ноябре 2016 г. учреждением Агентства по управлению арестованными активами (ARMA). Агентство было укомплектовано в 2017 г. В первой половине 2018 г., ARMA передало более $130 миллионов доходов от арестованных активов, находившихся в его управлении, в центральный бюджет. Особое значение для Украины имеет задействование возможностей международной 'взаимной правовой помощи', особенно для возврата активов бывшего Президента Януковича. Это - беспрецедентный уровень следственной деятельности предпринимаемой по вопросам коррупции украинской системой правопорядка, особенно NABU и SAPO, включающей доказательные материалы из иностранных государств. В 2017 г., Генеральный прокурор сообщил о конфискации приблизительно $1,5 миллиардов, депонированных на счетах бывшего президента Януковича и аффилированных с ним лиц[12], но ожидаются намного большие суммы.

Срок исковой давности

Срок исковой давности за активное взяточничество и другие коррупционные действия в **Грузии**- 15 лет**.** В **Молдове,** с новым действующим с 2014г. законодательством, срок составляет также 15 лет за взяточничество в государственном секторе, и 5 лет за взятки в частном секторе. Таким же образом, в **Украине** есть срок исковой давности в 5-15 лет.

---

[11] Регламент об оценке, администрировании и использовании арестованных преступно нажитых активов было утвержден на заседании Правительства 20 июня 2018 г.

[12] См. https://www.pravda.com.ua/news/2017/04/28/7142538/.

Иммунитеты

В **Грузии** парламентарии наделены иммунитетом. Согласно Статье 52 грузинской Конституции, "арест или задержание члена Парламента, розыск его/ее места жительства, транспортного средства, рабочего места или любой иной розыск личного характера должны осуществляться только с согласия Парламента, за исключением тех случаев, когда член Парламента пойман на месте преступления - в этом случае, Парламент должен быть немедленно поставлен в известность. Если Парламент не дает свое согласие, арестованный или задержанный член Парламента должен быть немедленно освобожден". [13]

В **Молдове,** парламентарии имеют полную неприкосновенность от любого судебного преследования, за исключением случаев вопиющего правонарушения. Было предпринято несколько попыток внести поправки в закон, чтобы исключить или, по крайней мере, снизить уровень их иммунитета, но ни одна не увенчалась успехом. Однако, иммунитет члена Парламента и бывшего премьер-министра (Влада Филата) был снят Парламентом в октябре 2015 г. Он был арестован за пассивную коррупцию, которую рассматривают как очевидно связанную с крупным банковским мошенничеством в конце 2014 г.[14] Это было в первый раз, из шести запросов Генерального прокурора, когда иммунитет был снят с члена Парламента с 2006 г.[15] У судей также есть специальные правила по обеспечению иммунитета. Судья не может быть задержан, арестован или обыскан, кроме случая очевидного правонарушения, без предварительного

---

[13] Конституция Грузии (https://matsne.gov.ge/en/document/представление/30346).

[14] Дело о "мошенничестве с миллиардом" или "воровстве миллиарда" связано с хищением, приблизительно 1 миллиарда долларов США из молдавского банковского сектора на протяжении нескольких лет, включая почти одну треть запасов Национального банка или эквивалент 15% молдавского ВВП. Информация была публично опубликована в конце 2014 г. Подробную информацию см. http://www.transparency.md/2016/12/20/radiography-of-a-bank-fraud-in-moldova-from-money-laundering-to-billion-fraud-and-state-debt/.

[15] GRECO op. cit.

одобрения Высшего совета магистратуры. Уголовное расследование в отношении судьи может быть начато только Генеральным прокурором или его/ее первым заместителем, либо же, в случае отсутствия последнего, другим прокурором, назначенным Генеральным прокурором с предварительного согласия Высшего совета магистратуры. В случаях очевидного правонарушения и, с 2013 г., а также в случаях отмывания денег, пассивной коррупции, злоупотребления влиянием в корыстных целях и незаконного обогащения, не требуется согласие Высшего совета магистратуры. Судья не может быть задержан, арестован или обыскан, кроме случая очевидного правонарушения, без предварительного одобрения SCM. У судей есть также обширный административный иммунитет.[16]

В **Украине,** Парламент был подвергнут критике за неправомерное использование положений об иммунитете членов Парламента, включая акты коррупции. Члены Парламента не могут считаться подлежащими уголовной ответственности, быть задержанными или арестованными без согласия самого Парламента. С 2016-2017 годов, Прокуратура попросила о снятии иммунитета с нескольких членов Парламента, лишь часть этих просьб была удовлетворена. В этой связи, кажется необходимым сузить содержание и объем их иммунитета, например, разрешая проведение тайных расследований деятельности члена Парламента, без необходимости предварительного получения согласия Парламента.

Снятие неприкосновенности с членов Парламента было обещано в ходе нескольких парламентских выборов, но так и не осуществилось. За 2015-2017 годы, несколько законопроектов в отношении этого вопроса были представлены Парламенту, но не были приняты. В октябре 2017 г., Президент представил Парламенту новый законопроект,[17] который был немедленно представлен Конституционному суду. Суд пришел к заключению в июне 2018 г., что предложенный законопроект не противоречит конституции Украины. Однако, поскольку изменения должны быть внесены в Конституцию,

[16] Ст. 19 Закона № 544 о статусе судей от 20 июля 1995 г.

[17] См.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62727

маловероятно, что текущая парламентская коалиция найдет голоса для принятия этой инициативы.

В июне 2016 г., был принят Закон о поправках в Конституцию, который, до некоторой степени, ограничил иммунитет судей, например, разрешив аресты в случаях очевидного правонарушения. Часто наблюдалось влияние политиков на судебную деятельность и давление прокуроров на судей с целью не оправдать обвиняемого.

Декларации об активах

В **Грузии** только высшие должностные лица (приблизительно 5 600 в числе) обязаны представлять декларации об активах. В 2010 г., была запущена Система подачи деклараций об активах в режиме онлайн, чтобы заменить систему подачи бумажных деклараций. Чиновники обязаны представлять информацию как относительно самих себя, так и относительно их ближайших родственников в отношении недвижимости, автомобилей, драгоценностей, банковских счетов, наличных денег, акций и других активов в размере, превышающем 5 000€. Представленные декларации находятся в открытом доступе на веб-сайте https://declaration.gov.ge. Однако, многие важные чиновники местного уровня, в настоящее время, освобождены от такой подачи.

В **Молдове**, система подачи деклараций об активах подвергается в настоящее время институциональной реформе, после принятия законодательного пакета в середине 2016 г. и внесения поправок в 2018 г. под значительным внешним давлением.[18] Новое законодательство расширило список юридических лиц, обязанных представлять декларации об активах, до 70 000 человек, а также объем деклараций, включив в них наличные деньги в размере, превышающем 15 среднемесячных зарплат (приблизительно 4 000€),[19] подарков в

[18] Принятие законодательного пакета по профессиональной этике было среди условий, поставленных ЕС для возобновления финансовой помощи Молдове после того, как она была заморожена в 2015 г.

[19] Стоимость рассчитывается на основе общенациональной среднемесячной зарплаты, которая, согласно Решению Правительства, в

сопоставимых суммах, полученных от членов семьи и родственников, драгоценностей, произведений искусства и различных видов коллекций стоимостью, превышающей 20 среднемесячных зарплат (более 5 000€). До 2018 г., декларации представлялись в бумажном виде и обнародовались после их обработки и сканирования на единственной веб-платформе www.declaratii.ani.md. С января 2018 г., электронная подача деклараций стала обязательной, за исключением государственных служащих, идентичность которых секьюритизирована. С июля 2018 г., ANI начал выдавать сертификаты профессиональной этики лицам, претендующим на государственную должность, и возобновил проверку активов. Однако, агентство продолжает оставаться плохо оборудованным и слабо укомплектованным.

Система подачи деклараций об активах в **Украине** претерпела существенные изменения. Законодательство в 2011 г. установило обязательство для широкого ряда должностных лиц (1 миллион) по подаче деклараций об их активах, доходах, расходах и финансовых обязательствах; декларации должны подаваться по месту работы в бумажном виде. Новым законодательством 2014 г. Национальное агентство по предупреждению коррупции (NACP) было назначено ответственным за систему подачи деклараций об активах, которые должны представляться в электронной форме через веб-сайт NACP, где они публикуются автоматически. Новый закон расширил объем раскрытия, включая наличные деньги, активы, такие как драгоценности, старинные вещи и произведения искусства стоимостью в более чем 5 250€, а также нематериальные активы (например, права на интеллектуальную собственность). Чиновники Государственной службы безопасности, учреждения, воспринимаемого гражданами как коррумпированное, освобождены от государственных требований по раскрытию. Люди с высоким статусом и уровнем ответственности, а также с высоким риском коррупции, подвергаются обязательной

июле 2017 г. составляла, приблизительно, 5 600 молдавских леев (MDL) в 2017.

полной проверке. Список должностей, сопровождаемых высоким риском коррупции, был утвержден NACP в 2016.

В 2017 г., NACP получил 1,24 миллиона электронных деклараций,[20] в то время как проверено было только, приблизительно, 100 электронных деклараций.[21] Низкая скорость проверки, в основном, объясняется отсутствием автоматизированной системы проверки электронных деклараций. Обязательство ввести автоматизированную систему проверки было среди невыполненных условий для выплаты последнего транша макрофинансовой помощи ЕС III (MFA III). Укрепление системы проверки деклараций об активах также было четко упомянуто среди условий для выплаты MFA IV, одобренных Европейским парламентом и Советом в июле 2018 г.[22]

Защита независимых наблюдателей (разоблачителей), механизмы для сообщения о коррупции

Грузия - лидер среди стран, защищающих независимых наблюдателей. Разоблачение может быть анонимным, и существуют обширные гарантии для защиты разоблачителей и их близких родственников. Личность разоблачителя остается конфиденциальной, если он/она не выберут обратное. Кроме того, разоблачитель не может подвергаться судебному преследованию или считаться каким-то образом ответственным за обстоятельства, связанный с фактами разоблачения. Поправки 2015 года к закону позволяют независимым наблюдателям немедленно информировать гражданское общество или средства массовой информации.

В **Молдове** нет законов, защищающих независимых наблюдателей, и нет никакого государственного органа, который бы защищал их. Рамочный нормативный акт в

---

[20] См. https://nazk.gov.ua/statystychni-dani/.

[21] См. https://dt.ua/POLITICS/za-rik-nazk-perevirilo-91-deklaraciyu-iz-1-5-mln-solomatina-260283_. HTML/.

[22] Seehttps://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0947&from=EN.

отношении независимых наблюдателей, охватывающий только государственный сектор, был принят правительством в 2013 г. Все государственные институты должны адаптировать свои внутренние регламенты на этой основе, но не все это сделали до 2018 г. В мае 2018 г., Закон о защите независимых наблюдателей, включенный в новую Национальную стратегию по профессиональной этике и борьбе с коррупцией (SNIA) на 2017-2020 годы, прошел первое чтение в Парламенте.

В **Украине,** Закон 2014 года установил определение независимых наблюдателей (разоблачителей) и процедуры защиты от нанесения телесных повреждений и жестких мер со стороны начальников или работодателей. Закон также предусматривает, что информация о разоблачителе, может быть раскрыта только с его или ее согласия и что могут приниматься анонимные сообщения. NAPC одобрил методологические рекомендации по организации работы с сообщениями разоблачителей о коррупции, но еще не начал разрабатывать практических мер по их защите. В настоящее время нет никакой информации о случаях поддержки разоблачителей со стороны NACP. Дальнейшие гарантии и стимулы для разоблачителей предусмотрены в специальном законопроекте, в настоящее время продвигаемом гражданскими активистами, членами Парламента и должностными лицами, продвигающими реформы.

Более широкие вопросы политики

В данном разделе рассматривается много важных превентивных мер, направленных на борьбу с коррупцией, которые приведены в сводной Таблице 4.4. Они, главным образом, касаются управления прозрачностью финансирования или собственности важных институтов (политических партий), а также корпоративных предприятий, включая СМИ, и государственные закупки. Заключительный, далеко идущий вопрос касается сложности или упрощения регламентирующей системы, которая, в реальности, касается каждого сектора экономики.

Таблица4.4 Более широкие проблемы, связанные с коррупцией

	Грузия	**Молдова**	**Украина**
Финансирование политических партий	Государственное финансирование, с ограничениями на частное финансирование.	Государственные дотации с 2015 г., высокие пороги для частного финансирования.	Ограничения на частное финансирование, государственное финансирование с 2015 г.
Прозрачность отношений собственности в СМИ	2016, законодательство для подготовки прозрачности отношений собственности в СМИ.	Поправки 2015-16 к Кодексу о телерадиовещании улучшили прозрачность отношений собственности в СМИ.	Закон 2015 года устанавливает прозрачность отношений собственности в СМИ.
Корпоративное управление	Грузия берет обязательство в 2016 г. по установлению прозрачности бенефициарного права собственности.	2017 г., подготовлено законодательство об обязательном раскрытии бенефициарного права собственности.	С 2015 г. существует обязательное раскрытие бенефициарного права собственности.
Государственные закупки	Независимое агентство по государственным закупкам; полностью электронная система; получает премии.	Закон 2016 года о внедрении системы в соответствии с директивами ЕС.	2015-16, новый закон и электронные торги получает премию.
Сложность с регламентированием	Режим Саакашвили радикально дерегулирован; регламенты теперь относительно просты.	Технические инспектораты неохотно реализуют реформу.	Значительное дерегулирование в 2014-18.

Финансирование политических партий

В **Грузии** Парламент принял поправки к закону 2011 года о финансировании политических партий в 2013 г. Партии, набравшие 4% голосов в ходе парламентских выборов или 3% - в органы местного управления получают государственное финансирование. Компании получили разрешение предоставлять политическим партиям, максимум, 120 000 GEL (приблизительно 40 000€). Физические лица могут жертвовать партиям не более 60 000 GEL (приблизительно 15 000€).

В **Молдове,** новый закон о финансировании партий и избирательных кампаний был принят в 2015 г. с целью учесть некоторые предыдущие рекомендации международных организаций.[1] Все политические партии, которые участвовали в последних парламентских выборах и выборах в местные органы власти, имеют право на государственные субсидии, ассигнованные согласно количествам голосов, полученным на выборах. Вопреки международным рекомендациям, Парламент увеличил ограничения на частные пожертвования в несколько раз.[2] Поправки 2017 года к Избирательному кодексу[3] в некоторой степени уменьшили эти суммы, но только на избирательные кампании,[4] в то время как предельные размеры пожертвований на политические партии остаются. Запрет на пожертвования из иностранных источников

[1] https://rm.coe.int/16806c9a94.

[2] Изначально предложенные ограничения на частные пожертвования (20 среднемесячных зарплат для физических лиц и 40 среднемесячных зарплат для юридических лиц) были увеличены в десять раз и в настоящее время составляют, приблизительно, 50 000€ для физических лиц и, приблизительно, 100 000€ для юридических лиц в год.

[3] Закон № 154 с 20.07.2017, (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370943).

[4] Ограничения на частные пожертвования на избирательную кампанию были уменьшены до 50 среднемесячных зарплат для физических лиц (более 13 000€) и 100 среднемесячных зарплат для юридических лиц (более 26 000€).

(например, диаспора Молдовы) также остается неизменным.[5] Неопределенное и либеральное регулирование и непропорционально низкие штрафы за любые нарушения стимулируют партии скрывать свои источники финансирования. Необходим полный пересмотр законодательства о финансировании партий и избирательных кампаний.

В **Украине,** Закон о политических партиях ограничивает взносы физических лиц суммой не более 400 минимальных зарплат (41 290€). Юридические лица не могут делать взносы, превышающие 800 минимальных зарплат (82 580€). В октябре 2015 г., был принят закон, определяющий финансирование политических партий, набравших не менее 2% голосов избирателей на последних всеобщих выборах. Эти меры, в значительной степени, соответствуют стандартам Совета Европы. Однако, украинская политика едва ли стала более открытой и подотчетной. NACP до сих пор не использовало свои полномочия по привлечению к ответственности партийных руководителей и бухгалтеров, ответственных за нарушение законодательных требований.[6] Приблизительно четверть из 352 политических партий, зарегистрированных в Украине, не представляет обязательные отчеты NACP,[7] в то время как у NACP нет достаточных ресурсов, чтобы надлежащим образом проверять представленные отчеты.[8] В 2017 г., NACP наложил штрафы на сумму 338 000 украинских гривен (13 000$) и конфисковал 1,3 миллиона украинских гривен (51 000$) незаконных взносов.

---

[5] См. Решение Конституционного суда от 6 сентября 2016 г. и анализ финансирования политических партий в Республике Молдова в 2016, изданный Promo-Lex (https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/raport_EN_web.pdf).

[6] Отчет о мониторинге Центром политической и правовой реформы, декабрь 2016 (http://pravo.org.ua/img/zstored/files/FD (2) .pdf).

[7] См. https://nazk.gov.ua/news/nazk-rezultaty-analizu-zvitiv-politychnyh-partiy-pro-mayno-dohody-vytraty-i-zobovyazannya.

[8] См. http://pravo.org.ua/ua/news/20872827-nazk-ne-mogee-pereviriti-faktichni-vitrati-politichnih-partiy-rezultati-zvitu-pro-diyalnist-agentstva-za-2-roki

Прозрачность отношений собственности в СМИ

Грузия планирует представить в Парламент в 2017 г. законодательство, направленное на обеспечение прозрачности отношений собственности в СМИ. Этот вопрос привлек большое внимание в 2016-17 годах, особенно в случае крупнейшего частного телеканала, Рустави 2, который был критически настроен по отношению к государственной политике. Правительство пыталось использовать правовой спор между его бывшими и действующими владельцами с целью изменить отношения собственности, чтобы добиться более лояльной к правительству редакционной политики. В то время как грузинский суд вынес решение в пользу поддержанных правительством владельцев, Европейский Суд по правам человека в Страсбурге принял беспрецедентное решение, приостанавливающее осуществление решения грузинского суда, пока не будет решения на уровне Совета Европы.

В **Молдове,** подробное исследование 2012 года[9] показало, что отсутствие прозрачности в отношениях собственности в СМИ приводит к концентрации контроля в руках заинтересованных групп, подвергая опасности плюрализм СМИ. В 2015 г., Парламент принял поправку к Кодексу о телерадиовещании, введя прозрачность в отношения собственности в СМИ,[10] но не запретил регистрацию собственности СМИ в офшорных компаниях.[11] Частные теле и радио вещатели были обязаны раскрыть личности своих основных собственников и их долей в компании. Эта

[9] Прозрачность отношений собственности в СМИ Республики Молдова (http://www.ijc.md/Publicatii/studii_mlu/transparenta%20media%20eng/studiu-transparenta-eng.pdf).

[10] Закон № 28 от 05.03.15 ввел положение о прозрачности отношений собственности в СМИ (ст. 66, pct. 6).

[11] "Закон о прозрачности отношений собственности в СМИ проголосован в Парламенте без поправки в отношении офшорных зон" (http://media-azi.md/en/stiri/law-media-ownership-transparency-voted-parliament-without-amendment-offshore-zones).

информация была обнародована в ноябре 2015 г.[12] и подтвердила, что на рынке СМИ существует концентрация собственности СМИ,[13] при этом более 80% телеканалов, принадлежат политикам или лицам близким к политическим партиям.[14] Это породило высоко политизированный и поляризованный сектор СМИ, в котором владельцы зачастую вмешиваются в редакционную политику. Санкции за нарушение положения о прозрачности отношении собственности в СМИ были введены только в марте 2017 г.[15] Однако, существующий регламент о прозрачности отношений собственности в СМИ остается неадекватным, поскольку он позволяет обходить законодательство при помощи посреднических структур [16] или офшорных компаний.

Украина приняла закон, обеспечивающий прозрачность отношений собственности теле/радиовещательных компаний в сентябре 2015 г.[17] В результате, все национальные теле/радиовещательные компании теперь обязаны раскрывать информацию о своих заключительных бенефициарах и своей политической принадлежности, включая коммерческие и политические связи своих семей. Приблизительно, 75% аудитории радио/телерадиовещания приходятся на четырех владельцев: Коломойского, Пинчука, Фирташа и Ахметова, что указывает на относительно высокую концентрацию прав собственности на СМИ. Еще одним позитивным событием в секторе СМИ - новое законодательство, которое привело к

---

[12] Mold-street.com, "Владельцы ТВ в Молдове: Американские миллиардеры, местные бизнесмены, российские банки и миллионеры из Тирасполя" (https://www.mold-street.com/? go=news&n=4266).

[13] До мая 2017 г., 5 из 5 телеканалов с общенациональным покрытием принадлежали единственному человеку - лидеру правящей Демократической партии.

[14] Страны с переходной экономикой 2017, Молдова (https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/moldova).

[15] Постепенно была введена санкция, начинавшаяся со штрафа, приблизительно, в 750€ до отзыва лицензии (Закон № 50 от 30.03.2017).

[16] В мае 2017 г., медийный монополист Владимир Плахотнюк отказался от прав собственности на две телекомпании, которыми он владел, в пользу своего консультанта по имиджу Олега Кристал.

[17] "Права собственности на СМИ в Украине" (http://ukraine.mom-rsf.org).

учреждению первой общественной теле/радиовещательной компании в январе 2017 г.

Корпоративное управление, бенефициарное право собственности в компаниях.

Раскрытие бенефициарного права собственности в компаниях важно для обеспечения честности в предпринимательской деятельности и предотвращении конфликта интересов и незаконного обогащения должностных лиц.

Грузия взяла на себя обязательства рассмотреть возможность создания государственного центрального реестра информации о бенефициарном праве собственности в национальных компаниях и пытается создать двусторонние механизмы для обеспечения полного доступа к информации о бенефициарном праве собственности в компаниях, оформленных в качестве юридических лиц в странах-партнерах. В Грузии уже есть государственный онлайн-реестр, указывающий права собственности в компаниях, зарегистрированных в Грузии. Но если компания принадлежит лицу, зарегистрированному в оффшорной зоне, в открытом доступе невозможно получить никакой информации о настоящих владельцах долей. Только вещательные компании обязаны раскрывать информацию о своих собственниках-бенефициарах; Грузия запретила право собственности на вещательные компании фирмам, зарегистрированным в оффшорной зоне в 2011 г.

В **Молдове**, согласно правовой базе по Борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, отчитывающиеся субъекты должны определять и проверять собственников-бенефициаров, когда возникают подозрительные сделки или сделки, превышающие определенную сумму.[18] Кроме того, с октября 2014 г., молдавские банки обязаны раскрывать личность своих

[18] Разовые сделки, превышающие 50 000 MDL (приблизительно 2 500€) и электронные переводы на сумму более 15 000 MDL (приблизительно 750€).

акционеров и собственников-бенефициаров.[19] Однако скандал с банковским мошенничеством в 2015 году и дело с Лондрометом вскрыли политическую зависимость отчитывающихся субъектов, которые не применили существующий инструментарий и не предприняли действий согласно своему мандату. Банковское мошенничество также вскрыло проблему офшоризации, с которой сталкиваются деловые и банковские секторы. Это привело к более строгим условиям по обеспечению прозрачности бенефициарного права собственности, наложенным МВФ и ЕС для возобновления финансовой помощи.[20] В 2016 г., Национальный банк начал процесс всесторонней идентификации окончательных собственников-бенефициаров всех молдавских банков, который должен был закончиться к июню 2017 г., но так и не закончился. Новый Закон об отмывании денег, принятый в декабре 2017 г., вступил в силу в феврале 2018. Он запрещает регистрацию юридических лиц, которые отказываются предоставлять информацию о своих окончательных собственниках-бенефициарах или предоставляют неполную или ложную информацию.

Украина была первой страной в регионе, которая приняла постановление об обязательном универсальном раскрытии бенефициарного права собственности юридических лиц. Такая информация выложена в открытом доступе. В феврале 2015 г., Парламент расширил объем информации, которая должна раскрываться должностными лицами в их ежегодных электронных декларациях, особенно это касается юридических лиц, в которых они или члены их семьи являются собственниками-бенефициарами. Кроме того, Украина стала первой страной, которая интегрирует свой национальный центральный реестр бенефициарного права

[19] http://www.bnm.org/ro/content/recomandari-cu-privire-la-identificarea-beneficiarului-efectiv-aprobate-prin-hca-al-bnm-nr.

[20] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/01/Republic-of-Moldova-First-Reviews-Under-the-Extended-Credit-Facility-and-Extended-Fund-44870

собственности с Открытым реестром собственности – глобальным реестром конечных бенефициаров.[21]

Государственные закупки

Государственные закупки всегда были обширной сферой для коррумпированного поведения. Три Соглашения об Ассоциации и DCFTAs содержат в себе обязательства по существенной гармонизации с законодательством ЕС в этой области.

Система государственных закупок **Грузии** претерпела прогрессивную реформу, начиная с первого закона **Грузии** в 1998 и реформ 2005 и 2006 годов. Система гармонизируется с наиболее успешной международной практикой, при этом ведущую роль играет независимое Агентства государственных закупок. Система является полностью электронной с 2010 г. и получила премии ООН и ЕБРР за великолепное качество.

Молдавское законодательство по государственным закупкам подвергается постоянной адаптации с момента принятия первого закона в 1997 г. Система цифровых электронных закупок подготавливалась в течение нескольких лет и в 2017 г. состоялся ее пилотный запуск, [22] при этом первые полностью электронные государственные закупки состоялись в марте 2018.[23] Ожидается, что система будет полностью развернута к концу 2018 г.[24] Последний закон от апреля 2016

---

[21] TI Украина (2017) информация о собственниках-бенефициариях будет перечислена в общественном регистре (https://ti-ukraine.org/en/news/information-about-beneficial-owners-will-be-included-in-a-public-register/).

[22] https://mtender.gov.md/.

[23] http://mf.gov.md/ro/content/au-fost-realizate-primele-tranzac%C8%9Bii-de-achizi%C8%9Bie-public%C4%83-deplin%C4%83-%C3%AEn-sistemul-mtender.

[24] Крайний срок, установленный двухлетним Планом действий по разработке стратегии для Системы государственных закупок 2016-2020 годы, (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368482).

вплотную приблизился к ключевым директивам ЕС.[25] Однако, эти значительные законодательные улучшения замедлились в связи с задержками найма ведущих специалистов для Агентства по разрешению жалоб, что подорвало веру в недавно созданное учреждение.[26,27]

В **Украине** государственная политика, в настоящее время, нацелена на программу реформирования государственных закупок в соответствии с европейской практикой. Система прозрачной электронной подачи заявок (названная Prozorro) была введена с апреля 2016 г. и получила международную 'Всемирную премию по закупкам'. Любой человек, включая гражданское общество и широкую общественность, может проверить аналитические данные в режиме реального времени. Украина также присоединилась к Соглашению Всемирной торговой организации (ВТО) по государственным закупкам (GPA). Это позволило странам GPA подавать заявки на участие в торгах на получение украинских государственных контрактов и предоставило доступ украинским компаниям на рынки государственных закупок в странах-членах ЕС. Нерешенной проблемой остается качество тендерных комитетов и контроль за выполнением контрактов. Чтобы вовлечь граждан в контроль за процессом, веб-сайт Prozorro предоставляет информацию о том, как подавать апелляции и жалобы.

Общая картина такова: высококачественные системы в Грузии и Украине, и задержка мер по реформированию - в Молдове.

---

25 http://www.gov.md/en/content/government-approved-new-rules-public-procurement-systems-work.

26 https://www.zdg.md/editia-print/investigatii/licitatii-pentru-familia-sefului-de-la-achizitii/.

27 Юрие Моркотило, Меморандум "Республика Молдова - один год без института для разрешения жалоб по государственным закупкам" (http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/NotI_de_poziyie_ANSC.pdf).

Минимизация обязательств по регламентированию

Давно признано, что регламентирование предпринимательской деятельности, которое требует, чтобы инспекции проверяли его внедрение, являются основным источником коррупции. Посещения 'инспектора' зачастую ведут к звонкам с предложением взяток для получения необходимого свидетельства. В типичных постсоветских государствах, предприятия подвергаются постоянному инспектированию. Это дает большую возможность для принятия компромиссных решений между высшими должностными лицами. Отмена госконтроля может помочь уменьшить коррупцию, но, при некоторых обстоятельствах, это может привести к недостаточному регулированию, например, в пищевой промышленности и регламентировании методов работы.

Грузия является выдающимся примером страны, реформистское правительство которой, при президенте Саакашвили, начиная с 2004 г., приняло радикальный подход к отмене регулирования под лозунгом, "если агентство не может быть преобразовано, его необходимо упростить". На практике, дорожная полиция, трудовая инспекция, технические осмотры безопасности автомобилей и инспекции по безопасности пищевых продуктов были все отменены. Дорожная полиция была заменена политикой патрулирования с преобразованными функциями, увеличенными зарплатами и всесторонним обучением полиции соответствующим международным стандартам. С другой стороны, Соглашения с ЕС об Ассоциации и DCFTA вводили юридические требования по гармонизации законодательства с регламентами ЕС, многие из которых должны поддерживаться механизмами государственного контроля и проверками, в особенности по безопасности пищевых продуктов и рынка труда, где Грузии пришлось повторно ввести инспекции, которые были отменены. Нет никаких конкретных доказательств тому, что, в результате, также повторно восстанавливается и коррупция, но есть риск, что это может произойти, и поиск минимальных или более эффективных регламентов остается острой необходимостью.

В **Молдове,** общая тенденция направлена на принятие европейских стандартов. Это происходит, главным образом, из-за настойчивости национального органа по стандартизации. Согласно исследованию, Затраты на ведение бизнеса за 2016 г., доля проинспектированных компаний, и продолжительность проверок значительно уменьшилась после того, как был введен мораторий на государственные проверки в течение 2016 г. Это также наполовину сократило число оштрафованных компаний. Однако число компаний, заплативших взятки во время проверок, увеличилось по сравнению с 2015 г., в известных всем сферах, связанных с экологическими проверками, органами, контролирующими стандарты, и т.д. При этом, наблюдается значительное сопротивление реформам со стороны традиционных регламентирующих органов, занимающихся техническими стандартами промышленных изделий и продуктов питания на основе бывших советских стандартов ГОСТ.

В 2017 г., **Украина** отменила приблизительно половину из обязательных лицензий и разрешений для некоторых промышленных секторов и ввела принцип "молчаливого согласия", посредством которого компании, желающие участвовать в определенной деятельности, должны только информировать об этом государство, вместо того, чтобы просить разрешение. Бывшая советская систем стандартов ГОСТ была отменена, и введена абсолютно новая система технических норм с новыми учреждениями и онлайн-сервисами. В 2017 г., Правительство ввело автоматическую систему компенсации НДС, которая была одним из печально известных рисков коррупции для компаний. За 2014-2018 годы, Кабинет министров одобрил ряд мер, направленных на улучшение рейтинга страны согласно отчету Всемирного банка 'Ведение бизнеса' ('Doing Business'). Процесс гармонизации с нормами и практиками ЕС требует дальнейших усилий.

Выводы

Из вышеизложенного ясно, что у антикоррупционной политики есть чрезвычайно всесторонние и межсекторальные аспекты. Это далеко не разовая политика, которую можно

задействовать или приостанавливать. В данном документе выделены 20 компонентов, которые охватывают широкие вопросы, связанные с политической волей и стратегией относящиеся ко многим довольно техническим областям законодательства. По общему признанию, опасно и, вероятно, спорно включать эту массу информации во всеобъемлющие оценки. Тем не менее, собрав информацию пункт за пунктом, можно попробовать сделать это.

В этой связи Таблица 4.5 предлагает очень простое обобщение всех этих 20 компонентов, рассматриваемых в этом документе. Конечно, каждый компонент заслуживает более усовершенствованной оценки, которую вышенаписанный текст предложил в рамках компактного документа, а не целой книги. Однако, таблица позволяет перечислить ряд компонентов, которые, по всей видимости, выглядят 'более или менее' приемлемо на фоне тех, которые остаются проблематичными. Проявляющаяся картина выглядит следующим образом:

- Грузия набирает 17 из двадцати очков - безусловно лучший счет;
- Украина - 10 из двадцати очков - частичный прогресс на фоне остающихся политических двусмысленностей;
- Молдова - 4 из 20 очков со многими, остающимися сложными проблемами.

Из этих трех стран, Грузия - явный лидер в борьбе с коррупцией. Это стало возможным благодаря радикальной политике, безжалостно осуществленной администрацией Саакашвили после Революции роз. Несмотря на скептицизм, ситуация осталась неизменной при последующих правительствах, т.е. достижения в декоррумпированности общества остаются устойчивыми. Положительный урок Грузии, таким образом, заключается в том, что ‘это может быть сделано’, хотя и с предосторожностями, как это и было достигнуто, но при наличии сильной политической воли и радикальных мерах, которые многие страны не желают осуществлять.

Со своей стороны, Молдова и Украина пытались догнать Грузию, предпринимая большую законодательную активность, следуя международно принятым моделям по

реализации институциональных инициатив и определенных законодательных мер. В Украине было осуществлено больше реформ, чем в Молдове; в отрицательном плане можно сказать, что Молдова является более крайним случаем олигархического ‘захваченного государства’, чем большая и более сложная страна Украина. Однако, в обоих случаях остается неясность в отношении наличия достаточной политической воли на высшем уровне, чтобы придерживаться решительного законодательного курса с его соответствующим внедрением. Создание институциональной и законодательной 'инфраструктуры' для антикоррупционной политики было важным и необходимым достижением в Молдове и в Украине. Но эта инфраструктура все еще нуждается в соответствующем политическом импульсе, чтобы заявленная политика стала стратегически действенной.

Таблица 4.5 Обобщенные оценки антикоррупционной политики

	Грузия	**Молдова**	**Украина**
Стратегии и институты			
Политическая воля	Нормально	Ненормально	Ненормально
Антикоррупционные стратегии и планы	Нормально	Нормально	Нормально
Антикоррупционные институты	Нормально	Неудачно	Улучшение
Профессиональная этика государственной службы	Нормально	Улучшение	Улучшение
Профессиональная этика судебной власти	Нормально	Ненормально	Неполное
Роль гражданского общества	Нормально	Неопределенно?	Неопределенно?
Правовые положения			
Криминализация коррупции	Нормально	Нормально	Нормально
Корпоративная ответственность за коррупцию	Нормально	Нормально	Нормально
Незаконное обогащение	Нормально	Слабо	Нормально
Санкции	Непропорционально	Слабо	Слабо
Декларации об активах	Нормально	Остановлено	Сомнительно
Конфискация активов	Нормально	Слабо	Улучшается
Срок исковой давности	Нормально	Нормально	Нормально
Иммунитеты	Нормально	Неясно	Ненормально
Независимые наблюдатели	Нормально	Отстает	Нормально
Более широкие, связанные с			

коррупцией, вопросы			
Финансирование политических партий	Нормально	Ненормально	Нормально
Прозрачность прав собственности в СМИ	Ненормально	Ненормально	Нормально
Корпоративное управление	Отстает	Ненормально	Нормально
Государственные закупки	Нормально	Отстает	Нормально
Упрощение регламентирования	Нормально	Улучшается	Улучшается

Примечание: 'Нормально' должно интерпретироваться только как 'более или менее' хорошо, так как каждая регистрация может подлежать ограничениям. Намерением является только предоставление более широко обобщенной картины.

Библиография

Центр политической и правовой реформы, Transparency International, Украина (2017), Реанимация пакета реформ - Альтернативный отчет об оценке эффективности внедрения государственной антикоррупционной стратегии

Совет Европы, GRECO (2016), Предупреждение коррупции в отношении Парламента, судей и прокуроров, Отчет об оценке – Республика Молдова, 5 июля

ОЭСР (2016a), Антикоррупционные реформы в Грузии, четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, 15 сентября

ОЭСР (2016b), Украина, Апдейт прогресса, Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, четвертый раунд мониторинга, сентябрь

ОЭСР (2016c), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Средней Азии – прогресс и проблемы, 2013-2015

Практические антикоррупционные меры для прокуроров и следователей, сентябрь

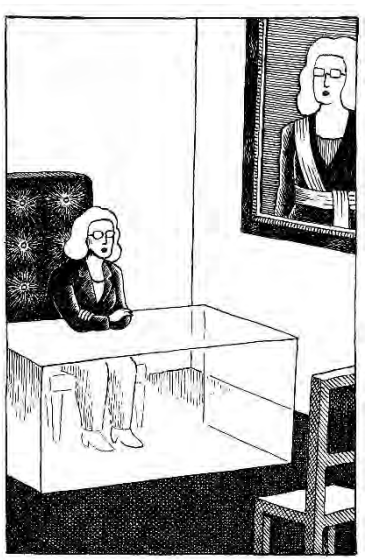
Transparency International (2016), Люди и коррупция: Европа и Средняя Азия, Глобальный барометр коррупции

Управление по наркотикам и преступности ООН – UNODC (2003), Руководство ООН по антикоррупционной политике, ноябрь

Управление по наркотикам и преступности ООН – UNDOC (2004), Руководство по практическим антикоррупционным мерам для прокуроров и следователей.

5. Может ли помочь уменьшить коррупцию в руководящих кругах увеличение гендерного равенства?

Серена Романо



Введение

На основе определений «коррупции», принятых крупнейшими международными организациями и определения "женщины во власти", принятой Организацией Объединенных Наций, в данном документе исследуется вопрос, могло бы ли увеличение числа женщин во властных позициях в Грузии, Молдове и Украине помочь уменьшить коррупцию в этих странах. Здесь также анализируется воздействие коррупции на более бедных женщинах. Данная глава посвящена исследованию связи между гендерным аспектом и коррупцией, как это освящается в литературных источниках, некоторым выводам и предлагаемой методологии для возможных областей для исследований в будущем.

Существует значительная связь между гендерным аспектом и коррупцией, поскольку коррупция укрепляет и

усиливает гендерное неравенство, которое уже существует во всех обществах. Хотя коррупция затрагивает всех людей, женщин и девочек любого статуса она затрагивает в большей степени, поскольку их социальная, экономическая и физическая возможность защитить себя, в целом, более слабая. Кроме того, поскольку женщины во всем мире, являются бедными в большинстве своем, эта проблема стоит еще более серьезно в менее развитых странах.

Присутствие женщин на руководящих постах может помочь обуздать коррупцию. По этому вопросу некоторые ученые утверждают, с определенным успехом, что женщинам свойственна большая честность, чем мужчинам и, таким образом, назначение женщин во властные позиции в государственном управлении и в политике могут содействовать снижению коррупции. Другие возражают, что в странах с устоявшимися демократическими институтами женщины более легко продвигаются по карьерной лестнице и коррупция снижается самим существованием учреждений, которые продвигают прозрачность, свободную прессу и гарантированное наказание за коррумпированные практики, а не просто присутствием женщин на высоких властных позициях.

Необходимо подчеркнуть, однако, что более существенно дискуссии о связи между женщинами и коррупцией должны сосредотачиваться на том, выбираются при назначении на руководящие посты как женщины и мужчины. Только при условии, что их назначение позволяет им быть достаточно независимыми от учреждения, которое назначает их – например, политических партий – женщины будут в состоянии эффективно действовать против коррупции.

Определение «коррупции»

Значение и характеристики коррупции широко изучены и проанализированы международными организациями и агентствами по вопросам развития, что позволяет лучше понимать и решать проблемы в связи с этим явлением, которое считают помехой для развития и экономического роста в бедных и богатых странах в равной степени.

Определения коррупции, которые сосредотачиваются, главным образом, на понятии «злоупотребление доверием», касаются многих различных практик: например, Шведское международное агентство по вопросам развития (SIDA) определяет коррупцию как "злоупотребление доверием, властью или положением для получения ненадлежащей выгоды. Коррупция включает, среди прочего, предложение и получение взятки – включая подкуп иностранных должностных лиц – растрату, конфликт интересов и непотизм".

Transparency International (TI) рассматривает *коррупцию* как "злоупотребление порученной властью для получения личной выгоды". TI также классифицирует коррупцию как крупную, мелкую и политическую, в зависимости от сумм потерянных денег и сектора, в котором это происходит. Для TI *крупная коррупция* включает "действия, совершенные на высоком уровне правительства, которые деформируют политику или функционирование государства на центральном уровне, позволяя руководителям извлекать выгоду за счет общественных благ". *Мелкая коррупция* относится к "повседневному злоупотреблению порученной властью низкими и должностными лицами среднего уровня в их взаимодействиях с рядовыми гражданами, которые зачастую просто пытаются получить доступ к основным товарам или услугам в таких местах как больницы, школы, полицейские управления и другие учреждения". *Политическая коррупция* - это "манипуляция политикой, институтами и процессуальными нормами при распределении ресурсов и финансирование лиц, принимающих политические решения, которые злоупотребляют своим положением, чтобы поддержать свою власть, статус и богатство".

ОЭСР, Совет Европы и Конвенции ООН,[1] которые предназначены для борьбы с уголовными преступлениями, не определяет «коррупцию», а скорее устанавливает ряд правонарушений, связанных с коррупцией. Соглашение ОЭСР

[1] Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ООН против коррупции.

устанавливает как правонарушение подкуп иностранных должностных лиц, в то время как Совет Европы добавляет злоупотребление влиянием в корыстных целях и подкуп национальных должностных лиц. Кроме того, Конвенция ООН включает растрату, незаконное присвоение собственности и воспрепятствования осуществлению правосудия. Таким образом конвенции устанавливают международные нормы в отношении криминализации коррупции, предлагая определенные правонарушения, а не путем общих определений или правонарушений, связанных с коррупцией.

Поскольку коррупцию настолько трудно доказать, определения коррупции являются слишком общими или неопределенными, чтобы можно было проводить судебное преследование или выносить приговоры.

В последнее время традиционные определения коррупции расширяются, включая действия, с которыми непропорционально сталкиваются женщины, такие как сексуальное домогательство и торговля людьми.

Однако, среди международных организаций, и среди стран нет единого мнения относительно того, какие конкретные действия должны быть включены в определение коррупции.

Определение “женщины во власти”

Пекинская декларация и Платформа действий были приняты в 1995 189 правительствами в контексте Четвертой всемирной конференции по положению женщин. В Разделе (G) по положению женщин, находящихся у власти и принимающих решения, Декларация обращается к правительствам с просьбой принимать меры с целью обеспечить женщинам равный доступ и полноправное участие в структурах власти и принятии решений и увеличить их возможность участвовать в принятии решений и руководстве. Предлагая определенные рекомендации на всех уровнях и во всех сферах, Декларация определила, как участие женщин в политической и социально-экономической жизни может определить их участие во властных позициях. Европейская комиссия и Европейский институт гендерного равенства (EIGE) приняли Раздел (G)

Пекинской декларации и создали базу данных для мониторинга числа мужчин и женщин на ключевых уровнях принятия решений, чтобы получить надежную статистику, которая может использоваться для мониторинга текущей ситуации и тенденций в течение времени. Данные относительно женщин во власти и на уровнях принятия решений включают, главным образом, области политики, государственного управления, правовой системы, бизнеса и финансов, социальных партнерств и НПО. Исследование, выполненное Романо, Мусиалковски (Musialkowski) и Шалаевой (2015) дополняет информацию EIGE, предоставляя данные по статусу женщин в странах Восточного партнерства[2], которые соответствуют данным ЕС-28 и позволяют осуществить прямое сравнение и сопоставительный анализ показателей с 28 странами-членами ЕС.

Женщины в Грузии, Молдове и Украине начали получать доступ к властным структурам, хотя, все еще, в ограниченном количестве: доля женщин - главных министров составила 31,1% в Молдове в 2015 г. по сравнению с 21,1% - в Грузии и 5,9% - в Украине. Однако, в то время как единственной женщиной в украинском кабинете была Министр финансов, в Молдове шесть женщин из 22 работали на должности старших министров - самое большое количество в странах Восточного партнерства. Эти статистические данные положительные, но нужно подчеркнуть, что четыре из шести молдавских старших министров занимали свои должности в социокультурной сфере с ограниченной возможностью распоряжения бюджетом и ограниченными возможностями. Такой подход, исповедуемый многими главами правительств во всем мире, сталкивающимися с давлением со стороны избирателей, приводит к тому, что они включают женщин в свои кабинеты, не давая им полномочий, связанных с финансами и экономикой, и назначает им министерские роли все в тех же социокультурных сферах, в которые традиционно привлекались женщины.

В трех странах Восточного партнерства, в 2015 г., только одна парламентская политическая партия возглавлялась

[2] Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.

женщиной в Грузии, одна - в Украине и ни одной - в Молдове. Не удивительно, что соответствующая доля женщин в национальных парламентах также низкая: 21.8% - в Молдове, 12,1% - в Украине и 11,3% - в Грузии, по сравнению с ЕС-28, где средний показатель составляет 28%.

Единственными данными, которые могут быть обоснованно сопоставлены со связью между женщинами во власти и коррупцией в странах, упомянутых в этом документе, является число женщин на высокопоставленных государственных должностях. На первом уровне этих должностей[3] в Молдове в 2014 г. было 40% женщин, 24,4% - в Грузии и 22,2% - в Украине в 2015 г., по сравнению с ЕС-28, где средний показатель составляет 31%.

Как будет проанализировано далее, уровень коррупции, о которой сообщается из этих трех стран, высок. Государственные служащие и политики в Центральной и Восточной Европе особенно восприимчивы к нарушениям дисциплины, происходящих из-за плохо определенных профессиональных требований, неадекватной подотчетности, слабых механизмов управления и низкой заработной платы. Их основная правовая и институциональная инфраструктура слаба и недостаточна для борьбы с коррупцией (ОЭСР, 2008).

Связь между женщинами и коррупцией

Коррупция на высших уровнях

Коррупция может появиться на любом уровне иерархии государственной службы; с экономической точки зрения самые значительные коррупционные практики имеют место на высших уровнях власти. Ввиду небольшого количества женщин, занимающих позиции во власти (в октябре 2016 г., согласно Fortune 500, женщин было 4,4% на позициях генерального директора), женщины, с меньшей вероятностью участвуют в преступлениях, связанных с коррупцией. Женщины всё еще, в принципе, не присутствуют в неофициальных полностью мужских кругах власти, клубах

[3] См. определения в Таблице отображения в работе Романо и др. (2015, стр. 78).

«друзей», где формируются и принимаются решения, будь они законные или нет. В целом, отсутствие женщин в незаконной деятельности, наряду с другими факторами, привело некоторых ученых к выводу, что женщины неуязвимы перед коррупцией и, таким образом, рекомендуют их существенное присутствие на государственных должностях с целью борьбы с коррупцией. Пока этот тезис еще не был опровергнут, недавние исследования привели к новой идее, что, когда больше женщин присутствует на государственных должностях, это связано с тем, что институты страны, в целом, и демократия, в частности, функционируют лучше.

В следующих параграфах дан обзор главных аргументов, которые были выдвинуты относительно корреляции между женщинами и коррупцией.

В широко цитируемой работе Всемирного банка, авторы - Доллар, Фисман и Гатти (Dollar, Fisman and Gatti) (1999) выдвинули гипотезу, что женщины в большей степени заслуживают доверия и патриотически настроены, чем мужчины, и, таким образом, они особенно эффективны в продвижении честного управления. Параллельное предположение гласит, что мужчины более индивидуально ориентированы (эгоистичны), чем женщины, авторы демонстрируют, что женщины, менее вероятно, пожертвуют общественным благом из-за личной материальной выгоды. Чтобы подтвердить свою точку зрения, авторы коррелировали большее присутствие женщин в Парламенте[4] с более низким уровнем коррупции согласно индексу коррупции Международного справочника страновых рисков[5] (ICRG).[6] Они

[4] Количественный показатель участия женщин в правительстве взят из обзора Межпарламентского Союза, "Женщины в парламентах: 1945-1995" и основан на соотношении мест в парламенте, занимаемых женщинами в верхних и нижних палатах в большом количестве стран.

[5] По словам авторов, индекс отражает как вероятность того, что высокие государственные чиновники потребуют специальные платежи, так и степень, в которой незаконные платежи ожидаются на низких уровнях правительства.

[6] Ряд переменных были также добавлены авторами, чтобы уменьшить статистическую вероятность упущения из-за неучитываемых

пришли к заключению, что на уровне страны более высокие показатели участия женщин в правительстве связаны с более низкими уровнями коррупции. Поэтому Доллар и др. говорят, что присутствие большего количества женщин в правительстве может принести значительные преимущества обществу.

Эти результаты были подтверждены Своми, Наком Янгом и Азфаром (Swamy, Knack, Young and Azfar, 2000), которые полагали, что женщины меньше вовлечены во взяточничество и с меньшей вероятностью потворствовали взяточничеству на основе литературы, в которой рассматривается большее участие женщин на рынке труда как фактор более низких уровней коррупции. Их статья также указывала на краткосрочную политику, разрабатываемую для увеличения роли женщин в торговле и политике, что может снизить коррупцию на макроуровнях. Используя данные 18 исследований в 1981 г. и 43 исследований в 1990-91 Всемирного исследования ценностей (World Values Surveys) по вопросам отношений и ценностей людей в различных обществах в мире, Своми и др. пришли к заключению, что коррупция, о которой сообщают сами опрашиваемые, на микроуровне демонстрирует разницу между женщинами и мужчинами,[7] и что проанализированные отношения указывают на большую приемлемость взяточничества для мужчин. Это проанализировано далее на примере микродоказательств, связанных с оплатой взяток на корпоративном уровне в Грузии. На основе исследования Всемирным банком 350 фирм, сообщивших о среднем уровне коррупции, равного 9% товарооборота, полученные данные показывают, что мужчины - владельцы или менеджеры фирм, с большей вероятностью платят взятки, чем женщины - владельцы или менеджеры.

переменных, а также фиктивных переменных, которые должны быть включены в технические требования.

[7] Они признали методологическую трудность измерения коррупционных практик, известно из эпизодов в которых признаются или лично сообщают люди.

Используя[8] индексы Graft и Transparency International для измерения комбинации мелкой и крупной коррупции и количественного определения участия женщин в политике и торговле, оценивая их присутствие в национальных парламентах, правительствах, на позициях бюрократов высокого уровня и в качестве рабочей силы в целом, авторы пришли к выводу, что эти переменные коррелируются. На основе этих результатов они предположили, что женщины могли оказывать влияние на коррупцию не только потому, что они берут меньше взяток, но также и потому что они могут влиять на принятие законов, направленных на борьбу с коррупцией, снижать уровень коррупции путем влияния на назначения в судебной системе или исполнительной власти или стимулировать СМИ к освещению конкретных проблем. Полагая, что положительную роль в ограничении коррупции могут играть политические партии (когда их достаточно большое количество, они могут контролировать и вскрывать коррумпированные практики друг друга), независимая судебная система или независимые СМИ, Своми и др. установили, что большее количество женщин, занимающих положения высокого уровня в этих институтах, повышают их эффективность и могут обуздать коррупцию. Авторы пришли к заключению, что есть достаточно веские доводы в пользу отрицательной корреляции между женщинами и коррупцией, что, таким образом, подводит авторов к выводу о выборе соответствующих стратегических инициатив по снижению коррупции.

Гоксекус (Gokcekus) и Мукержи (Mukherjee) (2002) статистически оценили, применима ли отрицательная корреляция между представленностью женским и коррупцией в организациях государственного сектора. Используя данные исследования Всемирным банком[9] почти 4 000 должностных лиц в шести странах (включая Молдову), они проверили корреляцию между процентом женщин в организациях

[8] Авторы цитируют индекс Graft, разработанный Д. Кауфманом, А. Крэем и П. Зиодо-Лобатон (D. Kaufman, A. Kraay and P. Ziodo-Lobaton), "Объединяя индикаторы управления", мимеографированный бюллетень, Всемирный банк, 1999

[9] www1.worldbank.org/publicsector/civil service/surveys.htm

государственного сектора, с одной стороны и, с другой стороны i) остротой коррупции и ii), вероятностью того, что о ней сообщат. Анализ Гоксекуса и Мукержи показывает, что увеличение доли женщин - должностных лиц в странах, где она очень низкая, уменьшает остроту коррупции и повышает возможность того, что о ней сообщат. Однако, эмпирические данные также показывают, что, когда присутствие женщин превосходит 45%-й порог, происходит нивелирование: коррупция растет снова, и возможности того, что о ней сообщат, уменьшаются. Пример Молдовы,[10] где во время исследования больше 40% должностных лиц были женщинами, символичен: результаты показали, что увеличение доли женщин на должностных позициях фактически увеличивает остроту коррупции.

Позже, некоторые авторы радикально не согласились с мнением, что существует такая положительная корреляция между женщинами и коррупцией. Эсарей и Швиндт-Байер (Esarey and Schwindt-Bayer, 2015) утверждают, что в правительствах существует между значительной представленностью женщин и низким уровнем коррупции связь только тогда, когда есть высокий риск обнаружения коррупции и наказания со стороны избирателей: другими словами, когда избиратели могут узнать о коррумпированных чиновниках и наказать их у избирательной урны. Эсарей и Швиндт-Байер объясняют это условное соотношения двумя теоретическими механизмами. Во-первых, на основе предшествующего исследования, указывающего, что женщины в среднем – менее склонны к риску, чем мужчины, они полагают, что женщины в большей степени боятся, что их могут поймать и наказать, чем мужчины, и это в большей степени удерживает их от участия в коррупции. Во-вторых, данные, указывающие, что избиратели поддерживают кандидаток на государственные посты в большей степени, чем мужчин, создает более существенный риск вовлечения в коррупцию женщин.

[10] В Молдове, среди 672 чиновников, опрошенных в 16 организациях, 296, были женщины, соответствуя 44% от общей выборки.

Те же авторы определили четыре ситуации, в которых избиратели могут иметь возможность привлекать избранных представителей к ответственности за коррупцию и, в свою очередь, делать коррупцию более рискованной: i), когда коррупция не является повсеместно распространенной, ii), когда соблюдается свобода печати, iii) в парламентских системах и iv), когда правила проведения выборов создают возможность прямых отношений между избирателями и членами парламента. Они проверили уровень коррупции в этих различных ситуациях, используя набор данных, наработанный на 80 демократических государствах за более чем 20 лет, чтобы проверить гипотезы. На основе существующего исследования, они измерили восприятие коррупции, используя три из обычно используемых параметра: Индекс восприятия коррупции Transparency International (TI CPI), Показатели управления Всемирного банка по коррупции (WBGI) и индикатор коррупции Группы по оказанию услуг по политическим рискам Международного справочника по страновым рискам (ICRG). Они не нашли доказательств тому, что коррупция связана с участием женщин в правительствах в странах, где коррупция широко распространена. Другими словами, женщины участвуют в коррупции так же как мужчины в тех странах, потому что, по словам авторов, они не чувствуют рисков, связанных с нею. В странах со свободной прессой, которая может заняться расследованиями и сообщить относительно случаев политической коррупции, существует отрицательная эмпирическая ассоциация в отношении женщин, правительства и коррупции, которая не существует, когда пресса менее свободна. Такие же отношения существуют в странах с парламентской системой, которая облегчает наказание членов парламента за коррумпированные практики, в отличие от президентских систем. Авторы также утверждают, что в случае, если правила по проведению выборов создают сильные связи между политическими представителями и позволяют избирателям наказывать коррумпированные политические элиты, корреляция между женщинами и коррумпированными методами является отрицательной. Поэтому они предлагают, чтобы институциональные реформы, направленные против коррупционных практик,

осуществлялись параллельно с усилиями по обеспечению гендерного паритета в правительствах, что будет содействовать борьбе с феноменом коррупции.

Гетц (Goetz, 2003) также не соглашается с предположением, что женщины могут быть от природы более добродетельными, чем мужчины. Она указывает, что роли женщин по заботе о семье и доме, которые удерживали их дома в течение многих веков, теперь, по иронии судьбы, служат доказательством надлежащего управления, что способствует их массивному появлению в политике и администрации и может гарантировать, что они подчистят ненадлежащие практики мужчин. Она предостерегает против набора женщин на основе некорректных оснований и возложения на них еще одного тяжкого бремени, чтобы оправдать их присутствие в сферах, которые традиционно полностью являются компетенцией мужчин. Скорее она утверждает, что добропорядочность женщин была бы, скорее, связана с тем, что они стали бы новичками в политике и государственном управлении, их отсутствием опыта в коррумпированных практиках и связей с миром бизнеса, а также чувством гордости и гражданственностью. Эта последняя черта также подчеркивается Гетц, цитирующей других авторов,[11] говорящих о том, что когда новая группа людей приходит на работу, это способствует улучшению государственных услуг. Новые стимулы и системы учета порождают чувство коллективизма и улучшают работу нового персонала, что имеет мало общего с гендерным аспектом. Гетц идет на шаг вперед, утверждая, что женщины находятся в более сложной ситуации, чем мужчины, сталкиваясь с коррупцией. Прокладывая себе путь в мире протекционизма, они могут рискнуть и поставить на карту свое целомудрие. Гетц рассказывает истории женщин - руководящих чиновниц в Южной Азии, с плачем вытесненных на наименее интересные и привлекательные позиции в сферу, например, социального

[11] Мерили С. Гриндл и Мэри Э. Хилдербранд, "Создавая устойчивый потенциал в государственном секторе: Что можно сделать?", *Государственное управление и развитие*. (Merilee S. Grindle and Mary E. Hilderbrand, "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?", Public Administration and Development, Vol. 15, No. 5, 1995.)

развития, из-за их гендерной принадлежности. Их возможность продвижения на различные должности в администрации была ограничена их неспособностью добиться благосклонности пожилых мужчин, поскольку это могло быть неверно истолковано, или предложить взятки партийным деятелям или высокопоставленным чиновникам. Гетц утверждает, что значение имеет, не то, что женщины добиваются продвижения, а скорее средства, которыми они это делают и характер учреждения, в котором они работают, что может позволить женщинам эффективно противостоять коррумпированным практикам.

Более свежее исследование (Джха Кумар и Саранджи ((Jha Kumar and Sarangi), 2015) представляет сведения о том, что присутствие женщин в парламентах оказывает положительное причинно-следственное влияние в сокращении коррупции, в то время как другие характеристики участия женщин в экономической деятельности, как показывают авторы, не оказывает никакого эффекта. Кроме того, авторы демонстрируют, вопреки расхожему мнению, что теория, что женщины менее коррумпированы, чем мужчины, сохраняется даже на более высоких уровнях гендерного паритета.

Чтобы установить причинную связь, авторы сравнивают широкий спектр наборов данных, таких как присутствие женщин в качестве рабочей силы, включая долю женщин на конторских должностях и долю женщин на руководящих постах, таких как законодатели и старшие менеджеры. Первый тип данных измеряет присутствие женщин в потенциально связанных со взяточничеством должностях, второй указывает на их положения на уровнях принятия решений и, следовательно, потенциальную возможность влиять на законодательные решения и решения в отношении коррупции. В их представлении, при некоторых обстоятельствах законодатели могли бы легко становиться взяточниками, в то время как старшие менеджеры могли, более вероятно, оказаться в роли взяткодателей. Другие переменные, оцененные Кумаром Джхой и Саранджи, касаются политических прав, гражданских свобод, открытости к сделкам и гендерного равенства, и были отобраны с целью убедиться, становится ли коррупция меньше в странах, где женщины

полностью имеют гражданские права. Отбор осуществлялся на основе индекса гражданских свобод,[12] разработанного Freedom House с целью измерить степень либеральной демократии с учетом личной и социальной свободы женщин, включая их выбор партнера и размер семьи. Ни одно из этих отношений не является статистически значимым, кроме, как было отмечено ранее, корреляции между коррупцией и количеством женщин в парламенте.

Другое интересное наблюдение связано с гендерными различиями. В предыдущих исследованиях некоторые авторы, такие как Гетс (2003) утверждали, что женщины, меньше участвуют в социально-экономической жизни, могут также быть менее вовлечены в коррумпированные практики, и посему кажутся более добродетельными. Однако, как установили эти авторы этот эффект, может сойти на нет, как только выравнивается соотношение между женщинами и мужчинами. Кумар Джха и Саранджи указывают на обратное. Их результаты показывают, что на самом деле, коррупция меньше в обществах, где женщины имеют более равный статус, возможно потому, что у них больше возможности влиять на определение политики. В анализе авторов такое различие с мужчинами может привести к мнению, что женщины уменьшают коррупцию. Авторы признают, однако, необходимость проводить дальнейшее исследования, чтобы понять, как женщины, на самом деле уменьшают коррупцию.

Что касается стран, которые являются предметом этого раздела, исследования в отношении женщин и коррупции можно найти только для Республики Молдова. На основе данных, дезагрегированных по гендерному признаку по результатам опроса общественного мнения, проведенного в этой стране в ноябре 2000 г. с 504 компаниями и 502 домашними хозяйствами, Лилия Каращук (2000) отмечает, что молдавские женщины рассматривают коррупцию как более острую проблему, чем мужчины, что они с меньшей вероятностью будут брать взятки и что они чувствуют себя более сердитыми и оскорбленными из-за необходимости платить взятки. В целом

[12] Изданный Freedom House (https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/table-scores).

Каращук полагает, что у женщин более отрицательное отношение, чем у мужчин в отношении взяток. Более свежее исследование проведено Барбарошие, Алёна, Влэдическу и Терзи-Барбарошие (2016), где они проанализировали восприятие и опыт государственных служащих, работающих в трех центральных учреждениях государственного управления в Молдове относительно уровня коррупции, ее форм, прозрачности процесса принятия решений и воздействия этих явлений на практики профессионального развития среди мужчин и женщин. Хотя некоторые различия проявились между восприятием мужчин и женщин относительно коррупции, интервьюируемые разделяют мнение, что явление коррупции на центральном государственном уровне определяется не гендерными факторами. Они считают, что низкие зарплаты и неудовлетворительный уровень жизни в Молдове одинаково затрагивают всех государственных служащих, независимо от их гендерного признака. Скорее они считали, что участие в действиях, связанных с коррупцией, зависит от должности, занимаемой человеком в учреждении, политической принадлежности сотрудника и его или ее личных отношений и связей с руководством проанализированных учреждений.

В заключение можно сказать, что проблема отношение между женщинами и коррупцией приводит к противоречивым взглядам и точкам зрения. Трудно также найти однозначное подтверждение гипотезы, что увеличение присутствия женщин на руководящих постах в данной стране уменьшит ее уровень коррупции. Кроме того, коррупцию трудно измерить, потому что о ней не сообщают. Обычно сообщают о характеристиках на основе восприятия международных инвесторов, которое, в действительности, не отражает того, что происходит в этой области (Гетс, 2003).

Сокращение коррупции может, скорее, быть результатом нескольких взаимосвязанных факторов, включая и большее присутствие женщин на руководящих должностях. Продвижение женщин на все уровни власти и применение стратегии гендерного равенства к государственному управлению могут оказать существенное влияние на все общество и оказать влияние на сокращение коррупции.

Поскольку стратегия гендерного равенства изменяет способ принятия решений, это может, наряду с увеличением присутствия женщин, разрушить существующую модель и распространенность коррупционных практик, устанавливая отрицательную корреляцию с коррупцией. Из проанализированной литературы, обсуждавшейся выше, этот процесс может ускориться усилиями действительно свободной прессы. Например, принятие в 2012 г. итальянского Закона 120/2011, который предусматривает обязательную представленность женщин в советах компаний, зарегистрированных на фондовой бирже и государственных компаний, вызвало недовольство среди мужчин - членов правления, которые требовали, чтобы кандидатки могли назначаться только если они представляли послужной список, описывающий их способности. Женщины - кандидаты выполнили требование, но парировали, что-то же самое правило должно относиться и к кандидатам мужчинам. Можно ли уверенно сказать, что одним из положительных результатов Закона 120 было улучшение прозрачности назначений в правления, которые до сих пор были непрозрачны, можно ли считать, что это происходит благодаря более высокой моральной этике женщин? Это происходит, вероятнее всего, благодаря постепенному внедрению процесса демократизации на основе закона, который способствует большему равенству между женщинами и мужчинами.

Сам по себе, аргумент, что женщины порождают более высокую честность (UNDP и UNIFEM, 2010) имеет небольшое значение. Честность, как упомянула Хелен Кларк (цитата воспроизведена Доусоном (Dawson), 2012), которая проработала в течение девяти лет премьер-министром Новой Зеландии, может больше зависеть от возможностей и пути развития общества, чем от гендерного аспекта.

Коррупция, связанная с развитием и бедностью

Коррупция является главным препятствием для развития и экономического роста в развивающихся странах, а отношения между женщинами, и коррупцией тесно связаны с развитием и бедностью. Международные институты и агентства по вопросам развития последовательно описывали

разрушительные воздействия коррумпированных практик на бедных женщин. Действительно, коррупция непропорционально влияет на тех, кто живет в бедности, и еще больше маргинализует бедных женщин, которые и без того уязвимы, делая для них недоступными основные общественные услуги и товары, что заставляет их страны еще больше отставать в экономическом, социальном и политическом развитии (Sida, 2015).

Поскольку женщины составляют большинство бедных в мире, коррупция гораздо больше влияет на женщин и девочек и препятствует продвижению к достижению Целей развития тысячелетия ООН (ПРООН, 2010). Во многих ситуациях и во многих отношениях, женщины в большей степени подвергаются коррупции и ее последствиям, чем мужчины. Когда у бедных женщин нет денег, чтобы заплатить коррумпированным чиновникам или людям, занимающим властные позиции любого уровня, они рискуют подвергнуться физическому насилию, сексуальному домогательству и эксплуатации; более низкий статус женщин и их положение в обществе также делают их гораздо более уязвимыми в отношении коррупции, ее социальных и личностных последствий (Transparency International, 2014).

В этом свете Transparency International (2014), ПРООН и Sida идентифицировали четыре области, в которых женщины особенно уязвимы в отношении коррупции и ее последствий.

Во-первых, женщины особенно уязвимы в отношении коррупции при получении доступа к основным услугам и рынкам: коррупция создает дополнительные препятствия для женщин в том, чтобы они получили доступ к общественным благам. У женщин, особенно в сельских районах, намного больше потребностей, чем у мужчин, в помощи общественных служб для себя и для лиц, о которых они заботятся, например, детях или пожилых людях. Услуги в здравоохранении, образовании, водоснабжение, водоотведение и электроснабжение могут приводить к злоупотреблениям. Другие административные службы, такие как разрешительные документы, прописка и удостоверяющие личность документы, также порождают коррупцию. Бедные женщины, которые не могут позволить себе заплатить взятки, могут быть

принуждены к нежелательным сексуальные отношениям, девочки могут быть вынуждены бросить школу. В свою очередь, это лишает женщин возможностей получать доступ к рынку труда и, в конечном счете, достигать властных позиций.

Коррупция сокращает государственные доходы и бюджеты на выплаты социальных пособий и, таким образом, существенно ограничивает предоставление общественных и государственных услуг, от которых женщины зависят больше, чем мужчины.

Коррупция также препятствует женщинам в получении доступа к кредитам, занятию бизнесом и получению работы. В неофициальном секторе, котором, в основном, работают женщины и больше подвергаются злоупотреблениям, они испытывают большее давления, чем мужчины в принуждении к коррупции. Женщины обычно также страдают от недостатка информации, опыта и ресурсов, что лишает их возможности эффективно бороться с коррумпированными сетями.

Во-вторых, женщины больше подвергаются коррупции, когда пытаются выйти на политическую арену. Коррумпированные политические партии создают условия недобросовестной конкуренции для женщин, поскольку они, реже, чем мужчины соглашаются участвовать в подкупе избирателей и имеют меньше возможностей для продвижения за счет личных связей. Женщин в целом отговаривают от участия в политике, области где карьерный рост зачастую получается «через исключительную систему компетенции мужчин». Когда продвижение основано не на личных заслугах, коррупционные практики имеют все возможности для процветания. В этих обстоятельствах, коррупция, напрямую и косвенно, сокращает количество женщин в политике.

Третья сфера касается нарушения определенных прав женщин и девочек. Во многих бедных странах женщин и девочек можно вынудить на ранний брак, либо же им, возможно, придется защищать свои права в случае развода, домашнего насилия, изнасилования или супружеской измены. Судебные коррумпированные системы и официальные лица могут неэффективно защищать права женщин и девочек, получая деньги или милости от их противников. В этой конкуренции за деньгами или милостями, проигравшими

будут женщины и девочки, у которых нет финансовых ресурсов для борьбы с коррумпированной правовой системой.

Глобальный барометр коррупции за 2013 год сообщает, что полиция и судебные органы воспринимаются как самые коррумпированные учреждения в 109 проанализированных странах.

В четвертой части рассматривается небрежность и плохое управление. Женщины, которые являются беженками или перемещенными лицами, зачастую подвергаются сексуальному насилию или другим формам эксплуатации, поскольку они могут стать жертвой сотрудников гуманитарных миссий мужчин и миротворцев. Другими словами, коррупция укрепляет существующую дискриминацию по гендерному признаку.

Предлагаемые области для дальнейшего исследования и методология

Анализ, представленный выше, показывает, что на основе определенных доказательств коррупция может быть, в некоторой степени, снижена присутствием женщин во власти. Ученые расходятся в своих объяснениях относительно того, почему это происходит или существует ли на самом деле прямая корреляция. Например, Эсарей (Esarey) указывает на косвенную, непричинную корреляцию между прогрессом демократических институтов и возможностью женщин снизить коррупцию. Также интересно рассмотреть, как упоминает Гетц, важность того, как назначаются женщины. Действительно, она подвергает сомнению, будут ли женщины, которые попадают на работу путем демократического процесса, который соединяет их с социальной базой, контролировать результаты своей работы. В подобном духе, Эсарей и Швиндт Байер (2015) полагают что, чем более ответственны избранные представители перед своими избирателями, тем меньше вероятность, что женщины оказываются замешанными в коррупционных практиках.

Мы также видели, что бедность порождает еще больший дисбаланс между мужчинами и женщинами, что в

значительной степени влияет на последних, когда коррупция становится повсеместно распространенной.

В свете вышесказанного, связь между женщинами и коррупцией может быть изучена путем анализа того, как женщин принимают на руководящие посты в странах, где, придя в власти, они могут снизить коррупцию. Другими словами, при условии, что правила назначения, карьерного продвижения и наказания являются меритократическими и прозрачными, женщины могут стать ключом к разрыву закрытой системы (в основном) мужской власти, что породит более эгалитарную систему, которая будет уважать интересы представителей обоих полов, а не только элиты, в основном, состоящей из мужчин.

Дальнейшее исследование может, таким образом, проводиться путем сопоставления уровня коррупции с тем, как женщины проходят отбор и назначаются на должности в сферах политики, судебной системы и государственной администрации.

В следующих разделах предлагаются анализ и методология для дальнейшего исследования того, как женщины в политике, судебной системе и государственной администрации набираются на работу и назначаются на соответствующие должности.

Женщины в политике

Политика - сфера, в которой у женщин может быть существенная возможность положительного влияния на коррупцию и пассивно - путем отказа принимать в ней участие, и активно, продвигая антикоррупционное законодательство. Так, например, в Италии, Паола Северино ввела, во время своего мандата Министра юстиции в правительстве Марио Монти в 2012 г., декреты, которые предусматривают, что любой парламентарий, окончательно приговоренный к более чем двум годам тюремного заключения, должен быть исключен из парламента и ему должно быть запрещено занимать государственные должности. В соответствии с так называемым законом Северино, г-н Берлускони, бывший итальянский премьер-министр, был исключен в ноябре 2013 г. из итальянского Сената и ему запрещено занимать

государственные посты сроком на шесть лет. Декреты, составленные с участием г-жи Северино и провозглашенные под ее именем, предусматривают широкий спектр антикоррупционных мер, которые улучшили прозрачность государственного управления и увеличили штрафы, связанные с преступлениями в области коррупции в Италии. Г-жа Северино, адвокат и профессор университета, не принадлежала к кругам политической власти.

Однако, если женщины назначаются просто для выполнения целей партии, а не следовать своей собственной политической повестке дня, их возможность снизить применение коррупционных практик может быть ограничена. Первая область исследования должна включать анализ процесса, которым женщины выбираются для участия в выборах и анализ того, как различные избирательные системы могут увеличивать или уменьшать возможности кандидатов действовать.

Первая область исследования должна включать анализ процесса, которым выбираются женщины, чтобы определить, какая избирательная система предлагает наибольшую возможность для женщин действовать.

- Феминистские движения и постепенное принятие его обществом привели к пониманию, что правительство может эффективно представлять общество только тогда, когда все группы и их интересы отражены в процессе принятия решений. Один из центральных вопросов относительно представительства женщин - когда их участие будет значимым. Если несколько женщин, занимающих положения высокого уровня будут маргинализованы, если они окружены мужским большинством, размер меньшинства имеет очень большое значение, чтобы произошло коренное изменение в роли женщин в политике. Если меньшинство достигает 30% – или критической массы – тогда, группа женщин в состоянии начать предпринимать действия в своих интересах (Дахлеруп [Dahlerup], 1988). Считается, что гендерный баланс, в основном, достигается, когда уровень представленности женщин равен 40% избирательного собрания и что

гендерный паритет действительно существует при 50% представленности (Европейский Институт гендерного равенства, 2015). Эти проценты были учтены правительствами, которые хотели ввести квоты на представительство женщин, чтобы гарантировать эффективность принимаемых ими мер. Сегодня признается, что процент женщин ниже 30% избирательного собрания ограничивает их воздействие на решения такого собрания. В этом отношении, будет интересно проанализировать внедрение молдавского Закона № 180 от 15 мая 2014 г., принятого в апреле 2016, который устанавливает минимум 40% представительства женщин в избирательных списках политических партий, в составе правительства и постоянном бюро избранного парламента (Эмерсон и Ченушэ, 2016)

- Исследование должно, поэтому, сосредоточиться на нескольких отобранных парламентах (минимально - пяти), которые достигли – или почти достигли – 30%-го порога. Согласно Межпарламентскому союзу, этому критерию соответствуют 49 парламентов от 61,3% представительства женщин в Руанде до 29,5% - на Филиппинах.
- Хотя процент женщин, избранных на последних парламентских выборах в исследуемых странах, далек от 30% (согласно базе данных, поддерживаемой Межпарламентским союзом, в Украине - это, приблизительно, 12%, в Грузии - 16% и в Молдове - 22%, по сравнению со средним показателем в 28% в ЕС-28, данные EIGE), эти три страны должны быть включены в исследование как элементы для сравнения.
- Следующим фактором для исследования должен быть тип избирательной системы, которая позволяет женщинам эффективнее противодействовать коррупции. Недавно изданная литература сосредоточивается на избирательных системах, которые обеспечивают самое высокое представительство женщин. Например, относительное большинство, абсолютное большинство или мажоритарные системы, как выяснилось, оказались наименее благоприятными в

отношении представительства женщин. С другой стороны, страны, в которых существуют системы пропорционального представительства, обнаруживают тенденцию к более высокому представительству женщин. В смешанных системах женщины, значительно, наиболее вероятно, получают места через партийные списки, вместо того, чтобы выигрывать выборы самостоятельно. Кроме того, пропорциональные представительные системы склоняются к принятию квот, например, через 'систему гендерного квотирования мест', которая требует, чтобы партии чередовали мужчин и женщин кандидатов в своих списках (EIGE).

- Однако, этот анализ склоняется к концентрированию на том, какая система увеличивает представительство женщин в Парламентах, чтобы достичь волшебной 30%-й квоты, которая обеспечивает женщинам возможность действовать. Он не учитывает того, может ли сама избирательная система предоставить достаточную независимость избранной кандидатке, чтобы позволить ей предпринимать определенные меры, например, бороться с коррупцией. Однако, когда депутаты избираются напрямую и ответственны перед своим электоратом, как в мажоритарных системах, у них есть больше возможностей действовать согласно собственному желанию и убеждению, чем в системах пропорционального представительства, где они должны скорее придерживаться линии партии.
- Поэтому предложено выбрать для анализа, парламенты, в которые члены выбираются согласно системам пропорционального представительства и смешанным системам и у которых есть 30%-е представительство женщин.[13] Если это оказывается слишком затруднительным, можно добавить для исследования одну или две страны[14], в которых есть система

[13] У Великобритании, например, мажоритарная система представительства и 30% женщин в Парламенте (Палата общин).

[14] У Франции также мажоритарная система представительства, но в Парламенте 25,8% женщин.

пропорционального представительства, при этом представительство женщин приближается к 30%.

У Грузии и Украины мажоритарная система, тогда как у Молдовы - пропорциональное представительство, хотя основные дебаты в этих странах происходят с тем, чтобы переключиться на мажоритарную систему. В Молдове обсуждение сосредоточено на введении одномандатной системы для выборов в Парламент в 2018 г.

- После определения и анализа различных парламентских систем, необходимо рассмотреть законодательство этих стран, чтобы выяснить, каково было основное законодательство в отношении коррупции, законности, прозрачности в государственном администрировании и управлении, которое было принято в стране за пять лет до исследования, и оценить были ли женщины вовлечены в его обнародование, и каким образом это происходило.
- Кроме того, Индекс восприятия коррупции (CPI) Transparency International, в тот же пятилетний период, должен подвергаться мониторингу и проверке с целью прослеживать изменения, которые могут последовать за внедрением таких мер. CPI 2 016, который колеблется от 0 (высокая коррупция) до 100 (очень чисто), низкий в Украине (29) и Молдове (30), и меньше у Грузии (57).

Выводы должны основываться на:

- возможность женщин бороться с коррупцией и продвигать законность и прозрачность в государственном администрировании и управлении;
- возможность женщин принимать решения в пользу своего электората и для общественного блага; и
- насколько избирательные системы, которые делают членов парламента более ответственными перед гражданами, могут обеспечить достаточное присутствие женщин, чтобы бороться с коррупцией.

Женщины в судебной системе

Гипотеза, что женщины-судьи могут значительно снизить коррупцию, если они работают в системе независимого правосудия, требует проверки.

Применение судебной системой антикоррупционных законов является защитой от коррумпированных практик, при условии, что судьи действительно независимы от других ветвей власти государства. В этом отношении, было установлено, что, если, в целом, женщины менее склонны потворствовать коррупции, чем мужчины, то эта тенденция должна сохраняться и в судебной власти. Хотя во многих странах-членах ЕС начальный доступ к работе в судебной системе основан на успехе претендента при сдаче вступительных экзаменов (в которых женщины выделяются большими успехами), число женщин-судей в ЕС на руководящих постах остается низким. Это также относится и к Грузии, Молдове и Украине. В Грузии, хотя система, основанная на результатах квалификационных экзаменов, приводит к тому, что количестве женщин-судей более высокое, чем мужчин (51% к 49%, соответственно), на высоких судебных постах все еще находятся, главным образом, мужчины. По сравнению с Арменией в 2013 г., женщины-судьи, которые отобраны через экзамены, интервью и с одобрения Президента Армении, составляли 24% от общего количества судей. В обеих странах, суды, палаты и трибуналы возглавляются мужчинами (Романо и др., 2015).

- Поэтому, вторая часть исследования может сосредоточиться на вопросе, как назначаются главные судьи, и как судьи становятся председателями палат и трибуналов. Независимость системы правосудия должна также оцениваться параллельно с механизмами продвижения в системе судебной власти, чтобы оценить их воздействие на процесс снижения коррупции.
- Учитывая, что исследование по вопросу женщин в судебной власти в ЕС с его 28 государствами-членами или в Грузии, Молдове и Украине было очень ограниченным, предлагается рассмотреть то, каким образом назначаются судьи во многих странах-членах ЕС (по крайней мере,

пяти), а также рассмотреть, для сравнения, те же самые механизмы в Грузии, Молдове и Украине.

- На основе анализа существующих законов и инструкций, литературы и интервью с соответствующими заинтересованными сторонами, исследование должно быть направлено на оценку объективности системы назначения, ее прозрачности и основанности на заслугах.
- В этих же странах, необходимо проанализировать механизмы продвижения, в частности, в отношении процесса, посредством которого судьи становятся руководителями палат, трибуналов и судов. С этой целью, данные должны быть собраны по числу судей и председателей высших судебных инстанций по аспектам гендерной принадлежности.
- При анализе необходимо также сравнить собранную информацию и данные с доступной информацией о независимости судебной системы, включая индекс Независимости судебной системы Всемирного экономического форума (WEF) (2001-2014), который охватывает 46 стран. Хотя Грузия, Молдова и Украина не включены в исследование WEF, эти три страны должны также быть проанализированы на основе независимых отчетов или отчетов национальных НПО или таких организаций как Human Rights Watch.
- Результаты должны быть сравнены с такими индексами, как индексы Transparency International,

Выводы должны быть сделаны на основе следующих трех вопросов:

- Какие системы назначения облегчают доступ женщинам к профессиям в системе правосудия?
- Каким должно быть карьерное продвижение в судебной системе, чтобы обеспечить справедливое представительство женщин на руководящих постах?
- Какую меру необходимо предпринять, чтобы защитить независимость судей?

Женщины в государственной администрации

Третья часть исследования должна сосредоточиться на том, как женщины назначаются на должности в государственной администрации.

Персонал государственной администрации, на всех уровнях, может быть решающим инструментом в борьбе с коррупцией. В этом секторе женщины также могут играть значительную роль, поскольку в 28 странах ЕС, а также в Грузии, Молдове и Украине большое количестве женщин работает в государственной администрации. В большинстве стран, найм на работу осуществляется преимущественно, но не исключительно посредством государственных экзаменов. Как уже отмечалось, однако, в высших эшелонах администрации все еще работают, главным образом, мужчины. Поэтому третья часть исследования может сосредоточиться на механизмах доступа, набора и продвижения по службе в государственной администрации, чтобы замерить их прозрачность и уважение профессиональных достоинств и независимость кандидатов.

Доля министров и высокопоставленных бюрократов - еще один параметр, показывающий участия женщин в политике (Своми и др., 2000). Увеличение числа женщин в государственной администрации оказывает положительное влияние на то, как государственный сектор реагирует на нужды женщин. Например, высокое число учителей-женщин способствует обучению девочек в школе (ЮНЕСКО, 2003). Как и в других сферах, в структурах власти в государственной администрации, главным образом, преобладают мужчины. Увеличение числа женщин в государственной администрации также может помочь в ослаблении механизмов власти. Однако, в этом отношении, применяются те же самые типы условий: женщины должны представлять критическую массу, по крайней мере, 30% персонала; они должны быть в достаточной степени представлены на более высоких уровнях государственной администрации, чтобы иметь вес, и их назначение должно быть объективным, прозрачным и меритократическим.

Поэтому, предлагается выбрать, как минимум, шесть администраций, включая Грузию, Молдову и Украину,

представленных министерством, независимым органом или правительственным учреждением, в котором, по крайней мере, 30% должностей уже укомплектованы женщинами и, по крайней мере, одну из должностей высшего государственного ранга занимает женщина с тем, чтобы можно было проанализировать следующие вопросы:

- Как набираются и принимаются на работу претенденты? Действительно ли система найма прозрачна, объективна и беспристрастна к женщинам и основана на их заслугах?
- Как государственные служащие продвигаются по службе и каковы правила? Действительно ли правила прозрачны, объективны, беспристрастны к женщинам и основаны на их заслугах?

Интервью будут проводиться с отобранным числом представителей (минимум четыре от руководящих постов и четыре от среднего звена руководства) соответствующих администраций, чтобы получить представление об их способности бороться с коррупцией.

Наконец, результаты будут сопоставлены с индексами, такими как Transparency International, с целью сделать выводы по следующим вопросам:

- Системы найма в проанализированных государственных учреждениях действительно благоприятны для женщин, и, согласно собранной информации и проведенным интервью, они действительно могут бороться с коррупцией?
- Правила, связанные с продвижением по службе, в проанализированных государственных учреждениях благоприятны для женщин, и, согласно собранной информации и проведенным интервью, они действительно могут бороться с коррупцией?

Библиография

Барбарошие, Аркадие, Алена Кристей, Наталия Влэдическу и Даниела Терзи-Барбарошие (2016), “Воздействие коррупции на возможности профессионального развития женщин в центральной администрации Республики Молдова”

http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/impact-of-corruption-on-womens-career-development-opportunities-.html).

Каращук, Лилия (2000) "Коррупция и качество управления: случай Молдовы", Transparency International – Молдова (http://transparency.md/Docs/cor_gov_en.pdf).

Дахлеруп, Д. (1988), "От малого до большого меньшинства: Женщины в скандинавской политике", *Скандинавские политические исследования (Scandinavian Political Studies)*, 11 (4), 275–297.

Доусон, Стелла (Dawson, Stella, 2012), "Действительно ли женщины-руководители менее коррумпированы? Нет, но они встряхивают ситуацию" (Are women leaders less corrupt? No, but they shake things up"), Агентство Рейтер, 4 декабря (http://www.reuters.com/article/us-women-leaders-corruption-idUSBRE8B306O20121204)

Доллар, Дэвид, Рэймонд Фисман и Роберт Гатти (1999), "Женщины действительно являются слабым полом? Коррупция и женщины в правительстве", Всемирный банк, Группа исследований в области развития/ Сокращение бедности и сеть управления экономикой, Вашингтон, округ Колумбия

Эдес, Барт, Никола Элерманн-Каш и Фредерик Вхерле (2000), "Разделение антикоррупционных ценностей, никакого обычного замалчивание проблем, борьба со взяточничеством и коррупцией" (Edes, Bart, Nicola Ehlermann-Cache and Frédéric Wherlé (2000), "Sharing Anti-corruption Values, No Longer Business as Usual Fighting Bribery and Corruption"), Гл. 11, ОЭСР, Париж.

Эмерсон, Майкл и Денис Ченушэ (2016), *Углубление отношений между ЕС и Молдовой: Что, почему и как?*", Брюссель и Лондон: CEPS and Rowman & Littlefield International.

Эсарей, Джастин и Лесли Швиндт-Байер (2015), "Представительство женщин, подотчетность и коррупция в демократических государствах", Университет Райса, Хьюстон, Техас.

Европейский институт гендерного равенства - EIGE (2015), "Гендерное равенство во власти и принятии решений: Обзор реализации Пекинской платформы действий в странах-членах ЕС", отчет, EIGE

(http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0215090enn.pdf).

Гетц, Анн-Мари (2003)", Политические чистильщики: Как женщины становятся новой антикоррупционной силой. Действительно ли доказательства отмываются?", *Развитие и изменение*, Том 38 (2007), № 1, стр 87-105.

Гокчекус, О. и Р. Мухержи (Gokcekus, O. and R. Mukherjee, 2002), "Коррупция в государственном секторе и гендерное восприятие должностных лиц на основе шести развивающихся стран и стран с переходной экономикой", Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия

Международный центр роста (без обозначения даты), "Действительно ли женщины во власти оказывают влияние на коррупцию?" (http://www.theigc.org/blog/do-women-in-power-have-an-impact-on-corruption/).

Межпарламентский союз (без обозначения даты), база данных «Женщины в национальных парламентах» (http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm).

Независимость судебной системы (согласно Всемирному экономическому форуму), 2001-2014, Институт Ifo, Мюнхен (http://www.cesifo-group.de/ DICE/fb/4Pfbeyxif).

Жха, Чандан Кумар и Судипта Саранджи (Jha, Chandan Kumar and Sudipta Sarangi) (2015), "Женщины и коррупция: Какие позиции они должны занимать, чтобы быть значимыми?", июль (https://ssrn.com/abstract=2434912 или http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2434912).

ОЭСР (2008), "Коррупция глоссарий международных стандартов в уголовном праве", Глоссарии ОЭСР, Париж.

Романо, Серена, Пржемыслав Мусалковски (Przemysław Musiałkowski) и Катерина Шалаева (2015), "Женщины во власти и принятие решений в странах восточного партнерства", доклад по поручению Генерального директората Европейской комиссии по переговорам по добрососедству и расширению DG NEAR (http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/gender_equality_and_decision_making_in_eap_countries_2015_-_report_and_annex_one_file.pdf).

Резюме SIDA (2015), "Гендерный аспект и коррупция" (http://www.sida.se/contentassets/3a820dbd152f4fca98bacde8a8101e15/gender-and-corruption.pdf).

Своми, Ананд, Стивен Нак, Ли Янг и Азфар Омар (2000), "Гендерный аспект и коррупция", рабочий документ CDE, Центр экономики развивающихся стран, Уильямс-Колледж, Уильямстаун, Массачусетс (Swamy, Anand, Stephen Knack, Lee Young and Azfar Omar (2000), "Gender and Corruption," CDE Working Paper, Center for Development Economics, Williams College, Williamstown, MA).

Transparency International (2013), "Глобальный барометр коррупции, 2013".

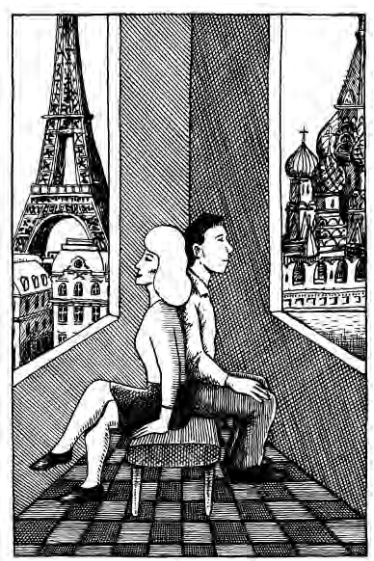
Transparency International (2014), "Гендерное равенство и коррупция, каковы связи?", Концептуальная записка № 1/2014 (http://www.transparency.org/news/pressrelease/gender_and_corruption_are_women_less_corrupt).

ПРООН и Фонд развития женщин ООН (UNIFEM) (2010), "Коррупция, подотчетность и гендерный вопрос" ("Corruption Accountability and Gender")(http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf).

ЮНЕСКО (2003), "Гендерный вопрос и образование для всех: Прыжок к равенству. Образование для всех — Отчет о глобальном мониторинге 2003", Париж.

6. Неполная гегемония, гибридные соседи: Игры идентичности и средства осуществления политики

Андрей Макарычев



Введение

В данной статье применяется понятие гегемонии и гибридности как аналитических инструментов, направленных на то, чтобы помочь понять структурные изменения, происходящие в странах Восточного партнерства (ЕаР) и за его пределами. Автор указывает на разделенные идентичности многих постсоветских обществ и растущую привлекательность решений, направленных на балансирование доминирования России или ЕС, как важных факторов, определяющих динамику ЕаР. На этом фоне он исследует, как постсоветские пограничные регионы могут найти свое место во все еще гипотетическом общеевропейском пространстве и освободиться от напряжения, создаваемого конкурирующими гегемонами. ЕаР разделен на те страны, которые подписали Соглашения об Ассоциации с ЕС, и тех, которые предпочитают поддерживать лояльность к евразийской интеграции.

Сближение этих двух групп стран, однако, не находится вне стратегического воображения.

Сфокусированная на политике часть этого анализа сосредотачивается на ряде идей и схем, нацеленных на усиление взаимодействия и размывание водоразделов между этими странами. Автор предлагает пять сценариев, которые могли бы сформировать будущее отношений стран EaP с ЕС и с Россией: 1) конфликтное статус-кво, в котором оба главных гегемона будут стремиться ослабить положение другого; 2) трехсторонность (ЕС, Россия плюс страна EaP), которая была испытана и не сработала, но все еще рассматривается как возможный вариант некоторыми политологами; 3) модель Казахстана-Армении по дипломатическому продвижению в сторону ЕС, с некоторыми потенциальными рычагами воздействия на Россию; 4) более глубокие отношения между ЕС и Евразийским Экономическим Союзом, у которых есть определенные компетенции по тарифам и техническим стандартам; и 5) разъединение политики по безопасности от экономических проектов, что является, пока что, самой трудной альтернативой в плане прогнозирования и практического осуществления.

Концепция гибридности

Эта концепция широко используется для описания важной институциональной особенности большинства постсоветских режимов. Менее изученные культурные элементы гибридности, главным образом связанной с промежуточными идентичностями пограничных регионов, расположенных на перекрестке различных цивилизационных (социальных, религиозных, этнических и лингвистических) пространств и потоков. В данной работе сначала рассматривается то, как культурная гибридность влияет на институциональную политику в странах общего пространства ЕС-России. Затем, в ней рассматривается то, как ЕС и Россия, как две ведущих державы в постсоветском регионе, рассматривают гибридность – и, в силу этого факта, нестабильность и дислоцированность – идентичностей своих соседей.

Понятие гибридности используется не только для описания постсоветских лиминальных стран, но также и

политики ЕС и России. Например, Ричард Янгс (Richard Youngs) использует идею новой политики ЕС "гибридная геополитика … смешение наступательной и защитной тактики, и Союза, используя его особые средства, нацеленные на углубление сотрудничества с государствами Восточного партнерством (EaP), взаимозависимость и политическое преобразование, более инструментально и более изменчиво, в соответствии с дальнейшими интересами безопасности на ближайшую перспективу. Категория, а именно "гибридной геополитики", является 'возвращением', либеральным по смыслу ЕС, использующей основные либерально-кооперативные практики, которые являются более селективными и проверенными, чем в предыдущей европейской политике, с наложенным слоем геостратегической дипломатии".[1] Тем временем, отношения ЕС-Россия могут также быть названы гибридными, в том смысле, что они коренятся в двух системах перекрывающегося взаимодействия – старое, унаследованное со времен холодной войны с жесткими проблемами безопасности и типом мышления на основе сфер влияния и, предположительно, появляющегося нового подхода, который Андрей Кортунов относит к пока еще гипотетическому возрождению понятий "общие пространства" или "режимы коммуникации".[2]

В отличие от некоторых реалистичных голосов, этот документ предполагает, что возвращение к сферам влияния в стиле холодной войны не является жизнеспособным вариантом для общего региона ЕС-России. Как показывает недавняя динамика в лояльном к России Казахстане, Армении и – в некоторой степени – Белоруссии, институциональное сотрудничество с Россией не исключает для них возможности лучших и более глубоких отношений с ЕС. Такую же тенденцию можно наблюдать и в расширении отношений с Брюсселем во внешней политике Азербайджана. Молдова - является отличным примером поиска нового баланса в

[1] Ричард Янгс, "Является ли 'гибридная геополитика' следующей доктриной внешней политики ЕС?", блог Лондонской школы экономики и политических наук, 19 июня 2017.

[2] Андрей Кортунов, "Gibridnoe sotrudnichestvo - Kak vyiti iz krizisa v otnosheniyakh Rossii s ES", Москва Центр Карнеги, 29 августа 2017.

головоломке ЕС-России: под президентством Игоря Додона, Кишинев открыто проявляет интерес к замораживанию своих предыдущих обязательств, взятых в соответствии с Соглашением об Ассоциации с ЕС, и наводит новые мосты с Евразийским Экономическим Союзом (ЕврАзЭС). Конечно, не нужно прогнозировать подобный спрос на компромисс и равновесие во всех постсоветские регионах, однако, примеры, приведенные выше, свидетельствуют о потребности в более детальных политических механизмах с целью избежать дальнейшей эскалации конфронтации в большой Европе.

Поиск новых решений должен проводиться с учетом некоторых особенностей, разделяемых ЕС и Россией, несмотря на несходства в их внешней политике. И Брюссель и Москва разрабатывали и осуществляли определенные комбинации инклюзивных и эксклюзивных средств осуществления политики, и их роли как гегемонов обречены оставаться незавершенными.[3] Идея незавершенности – и, отсюда, подвижности и изменчивости – постсоветского преобразования и роли в качестве гегемонов России и ЕС в этом процессе уже обсуждалась аналитиками с разных точек зрения.[4] В контексте моего анализа, неполная гегемония могла бы интерпретироваться как двухаспектное понятие. С одной стороны, это предполагает, что нет никаких 'естественных' границ, разграничивающих область их нормативного (в случае ЕС) или цивилизационного (в случае России) расширения. Эти границы смещаются в зависимости от различных обстоятельств, включая такие, которые находятся вне контроля России или ЕС (например, политика Китая имеет самое большое значение в этом отношении). С другой стороны, обе гегемонии неполные в том смысле, что ни ЕС, ни Россия не могут полностью и всесторонне (т.е. институционально, нормативно, экономически или с точки зрения безопасности) объединить своих соседей в рамках своих нормативных и цивилизационных проектов. Так Украина, Молдова и Грузия

[3] Андрей Макарычев и Влад Струков, "(Не)полная Европа по отношению к (не)полной России", веб-сайт PONARS-Евразии, 5 июня 2017.

[4] См. Эндрю Уилсона (Andrew Wilson), "Партнеры на всю жизнь: Оставшийся без ответа 'восточный вопрос Европы'", Европейский совет по международным отношениям, 27 октября 2017.

требуют намного большего – включая перспективу членства – чем ЕС может предоставить в данный момент. То же самое касается Армении, которая ожидает, что Россия остановит продажу оружия Азербайджану, и Южной Осетии, и Приднестровья, которые хотят, до сих пор, напрасно, что Россия присоединит их. Одновременно, каждый из двух доминирующих игроков сталкивается с необходимостью оправдать завышенные ожидания некоторых своих соседей, с одной стороны, и установить определенные ограничения в ассоциировании с ними, с другой.

Эта работа, прежде всего, фокусируется на новых опытах этих стран, которые экспериментально ищут возможности обнаружить для себя стратегические ниши для своих собственных субъектностей в ситуации институционального и политического раскола ЕС-Россия. Некоторые постсоветские государства (такие как Армения[5]) и непризнанные территории (такие как Приднестровье[6]) хотят самоутверждаться в качестве "мостов между Восточной и Западной Европой", однако, эти самоопределения, в основном, остаются лингвистическими метафорами, в связи с недостаточным практическим содержанием и обоснованием. В маневрировании между двумя главными проектами, будучи расположенными в междустранье, они ищут решения и компромиссы, выходящие за рамки двоичной логики неизбежного выбора, способствующей глубоким политическим разногласиям и разрывам, и именно эти усилия представляют основной интерес для данного анализа.

В данном разделе рассматриваются два основных вопроса:

1) Как далеко могут завести эти страны подобные промежуточные идентичности и сопутствующие стратегические практики, и как стабильны будут эти

---

[5] Арам Терзан, "Эволюция идентичности внешней политики Армении", в Корнели Какачиа и Александр Маркаров (редакторы)., *Ценности и идентичность как источники внешней политики в Армении и Грузии,* Тбилиси: Universal Publishing House, 2016, стр. 148.

[6] Рори Маклин, "Героические приключения в Приднестровье", *Новая Восточная Европа,* № 4 (IX), 2013, стр. 158.

гибридные модели в средне-/долгосрочной перспективе?

2) Заставят ли Москву и Брюссель эти многочисленные, перекрывающие друг друга стратегии, интересы и юрисдикции ЕС-России, изменить их средства осуществления политики и военно-экономические ресурсы?

При рассмотрении этих вопросов, больше внимания уделяется Молдове и Армении, но при этом также делается ссылка на события в Грузии и Украине.

Эмпирическая основа включает основные (официальные документы, заявления и речи) и вторичные (СМИ) источники на английском и русском языках, а также интервью с экспертами (влиятельными политиками, учеными, активистами гражданского общества, журналистами), проведенные во время полевых исследований в Грузии (n=10), Украине (n=10), Молдове (n=10) и Армении (n=10) летом 2017 года.

Гибридность в общем регионе

В данном документе, гибридность определяется как ряд особенностей постсоветской трансформации, которая допускает сосуществование различных политических особенностей и культурных тенденций, включая такие, которые, в определенных ситуациях, могли бы рассматриваться как противоречащие друг другу. Постсоветский регион, в этом отношении, может рассматриваться как специфическая и парадоксальная комбинация архаичных форм социальных, экономических и культурных практик, с одной стороны, и постмодернистской деидеологизации (общеизвестный конец ‘великих проповедей’), с последующей неустойчивостью и неуверенностью в большинстве форм политической идентификации. Именно это сочетание, по-видимому, трудно совместимых типов стратегических практик и соотношений сил определяет высокую изменчивость политических процессов во многих из этих стран и многократные резкие развороты в их ориентациях во внешней политики. Примеры -

колебание Молдовы от ‘мягкого балансирования’ между Москвой и Брюсселем при президентстве Владимира Воронина к решительному изменению к явной проЕС политике в 2009 г., сопровождаемому ростом пророссийских сил и последующим президентством Игоря Додона с 2016 г. Грузия также прошла серию резких разворотов от националистического лидерства Звиада Гамсахурдия в начале 1990-х к более уравновешенному президентству Эдуарда Шеварднадзе с последующей Революцией роз и приходом к власти Михаила Саакашвили, траектория которого, в течение ряда лет, преобразовала Грузию из прагматически настроенного партнера Москвы 2004 года во врага России в 2008. Взлет и падение “Оранжевой коалиции” в Украине, ее поражение во время выборов с приходом к власти дружелюбного к Москве Виктора Януковича и его смещением в результате Евромайдана 2013-14 годов, также свидетельствует о высокой турбулентности в украинской политике, которую украинский политолог Володимир Горбач называет “незаконченной революцией”[7] – идея, которая снова, хотя в другом контексте, указывает на неполноту многих политических особенностей постсоветской трансформации.

Важные элементы этих преходящих сложностей - относительно неопределенная и размытая политическая лояльность. Рассматриваемый как лояльный к Москве президент Воронин, в конечном счете, отказался подписывать меморандум Козака, составленный в Кремле в качестве основы для урегулирования конфликта в Приднестровье. Таким же образом, Президент Шеварднадзе, будучи очень близок к Москве во многих отношениях, оставил открытыми двери для сотрудничества с НАТО и ЕС. Москва смогла предотвратить проЕС-дрейф еще одного союзника - Виктора Януковича, но по высокой цене, вынудившей его отказаться от Соглашения об Ассоциации (АА) с ЕС и, таким образом, спровоцировавшей глубокий политический кризис в Украине с глобальными последствиями для безопасности.

[7] Володимир Горбач,“Незавершена революція”, веб-портал Украинский интерес, 1 декабря 2017.

В общем смысле, высокую политическую изменчивость в постсоветских странах можно объяснить сложностями их государствостроительства. Более конкретно, самым существенным элементом этой сложности является дисгармония между политической идентичностью, как системой привязанностей и сочувствия, этнической принадлежностью, учреждением гражданства и религиозной принадлежности. Например, Грузия и Молдова демонстрируют значительные противоречия между идеей (вос)создания национальных государств и религиозными привязанностями, в основном, под влиянием (и связанными с) Русской православной церковью (РПЦ). Кроме того, в Молдове можно видеть расхождения между политическими идентичностями и гражданством, в том смысле, что владение румынскими паспортами не обязательно определяет пророссийскую или проевропейскую настроенность их владельцев.

Иллюстрацией постсоветской гибридности может служить пример грузинской идентичности: "Десоветизация является частью усилий Грузии по присоединению к ЕС"[8], но симпатии грузин к Сталину, с их сильными националистическими корнями, также довольно сильны в обществе. Это раздвоение усилено сомнительной европейской идентичностью грузин: "В различные периоды в своей истории, Грузия была частью персидской и османской империй, монгольской и российской империй и Советского Союза; но, почти никогда, не была включена в пространство Европы. Таким образом, высказывание, что Европа является естественной средой обитания для Грузии, и что ее население стремится вернуться 'назад' в Европу, весьма абстрактно связано с фактическим курсом грузинской истории".[9] Как утверждает грузинский эксперт, европейская идентичность в этой стране не основана "на культурном привлекательности, ценностях и нормах; люди скорее привлечены экономическим

[8] Ана Дабрундашвили, "Тени Иосифа Сталина", *Новая Восточная Европа,* N 3 (VIII), 2013, стр.45.

[9] Ibid.

процветанием, которое ожидается в результате более глубокого сотрудничества между Грузией и ЕС".[10] Что касается политического значения института гражданства, есть две конкурирующие, и все же сосуществующие национальные идеи в Грузии – либеральная, прозападная, основанная на гражданской идентичности, и "этнорелигиозная национальная идея"[11] - на основе ценностей этнической принадлежности и религии.

На этом фоне, чтобы правильно проанализировать постсоветскую действительность в реальности, необходимо новое понимание гибридности – не только как особенность политических систем, но также и как промежуточное культурное позиционирование со значительными политическими последствиями. Как и любой вид разнообразия, культурная гибридность может оказывать различные воздействия – она может способствовать созданию гражданской нации, где этническая идентичность не будет являться ключевым критерием в чувстве принадлежности к стране, но может также и привести к сепаратизму, который особенно опасен, если его поддерживает или подогревает внешняя сторона.

Говоря о том, к каким институциональным последствиям могут привести промежуточные идентичности, нужно рассматривать более широкую картину постсоветского политического пространства. У большинства этих стран есть все институты, являющиеся основными для демократии (выборы, разделение полномочий, организации гражданского общества, СМИ), но их функционирование далеко не соответствует европейским стандартам. Все они рассматривают свои национальные идентичности как европейские по

---

[10] См. Левана Кахишвили, "Объяснение «бескорыстного» самовосприятия грузинской общественности", в Корнели Какачиа и Александр Маркаров (редакторы), *Ценности и идентичность как источники внешней политики в Армении и Грузии*, Тбилиси: Universal Publishing House, 2016, p. 77.

[11] Тамар Патарая (Tamar Pataraia), "Гражданское измерение грузинского национального самосознания и его влияния на внешнюю политику", в Корнели Какачиа и Александр Маркаров (редакторы)., *Ценности и идентичность как источники внешней политики в Армении и Грузии*, Тбилиси: Universal Publishing House,2016, p.94.

культуре, истории и географии, но, при этом, политическая отдаленность от норм и стандартов демократии ЕС может быть довольно существенной. Эта двусмысленность расширяет пространство для маневрирования: Армения – член Евразийского Экономического Союза и Организации договора коллективной безопасности (ОДКБ) – продолжает развивать отношения с ЕС и НАТО; и Молдова – страна, подписавшая АА и DCFTA (Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли), которая стала пионером в получении безвизового режима с ЕС, при президентстве Додона - все больше и больше склоняется к Москве.

Украинские и грузинские гибридности проявляются в симбиотическом сосуществовании сильной проевропейской устремленности - в основном, порожденный последовательным желанием покончить с российским патронажем - с устойчивой привлекательностью национального государства как места средоточия власти и воплощения этнической/национальной аутентичности. В частности, идентичность Грузии объединяет несомненную симпатию и склонность к европеизации (предполагающей либеральные реформы) с сильной привязанностью к православию с его явными консервативными основами. Однако, управление на основе модели этнического государства, с присущим ему консервативным импульсом, противоречит, в подавляющем большинстве, либеральной логике наднациональной интеграции ЕС. Грузинская Православная церковь, самое заслуживающее доверия учреждение в стране, во многом разделяет в своей риторике консерватизм и скептицизм в отношении Запада, свойственного РПЦ, что только усиливает упомянутую выше двусмысленность. В Украине, РПЦ, которая широко упоминается в официальных дискурсах как церковь страны-интервента, является крупнейшим православным институтом, приход которой превосходит численность прихода православной церкви Украинского патриаршества Киева. Определенным элементом гибридности в Украине является увеличение практик двойного гражданства как результат политики соседних стран – Венгрии, Польши, Болгарии и России, выражающееся в выдаче национальных паспортов или

удостоверений личности *(Karta Polaka)* в дополнение к уже существующему украинскому гражданству.

Молдова - интересный пример страны, где изменение границ в прошлом (т.е. геополитическое и территориальное изменение) привело к сильному эффекту гибридизации в культурной и политической областях. Сильные связи страны и с Россией и с Румынией породили глубокое разделение в национальном самосознании.[12] В то же время, Молдова является иллюстрацией хрупкости 'успешной' европеизации[13]: победа Альянса за европейскую интеграцию на выборах не смогла удержать эту страну от олигархического 'захвата государства' и коррупционных скандалов. Президентство в Молдове – как иллюстрирует пребывание на этом посту Игоря Додона – является не объединяющим институтом, а скорее разъединительным. К этому следует добавить и побочные эффекты событий в Украине – ожидание возможной политической дестабилизации и растущей неуверенности, когда речь заходит о безопасности.[14] В результате, в молдавской политике остается не очень много возможностей для стратегии, основанной на ценностях – страна является воплощением постсоветского, постидеологического и постнормативного режима власти с прагматическими характеристиками (экономика, финансы и безопасность), что отрицает любую возможность осознания принадлежности. Широко распространенная практика двойного гражданства усугубляет существование множественных зон переменчивой лояльности и нарушенных идентичностей. Например, можно представить, что молдавские владельцы румынских паспортов не обязательно будут проевропейцами, когда речь заходит об их избирательных предпочтениях. Такого рода постполитическое и даже постнациональное гражданство - это, в первую очередь,

---

[12] Румер, Евгений, "Молдова между Россией и западом: неустойчивое равновесие", Фонд Карнеги за международный мир, 23 мая 2017.

[13] Довиль Суслите (Dovile Suslite) (редактор)., "Экономические вызовы, стоящие перед Украиной и Молдовой на пути в ЕС", Центр восточноевропейских исследований и Ассоциации внешней политики, Кишинев, ноябрь 2015, p.16.

[14] *Glavkom*, "Угроза пророссийского переворота в Молдове. К чему готовиться Украине?", 13 января 2017.

вопрос практического удобства, которое отличает Молдову от, например, стран Балтии, где – особенно в Эстонии и Латвии – постсоветское гражданство было тесно связано с верностью политическим идеалам в национальные государства, которые возвратили свою независимость.

Религия - еще один фактор, усугубляющий гибридность молдавской идентичности. Роль РПЦ в стране огромна: большинство приходов в Молдове принадлежат Московскому патриархату, который, согласно свидетельствам многих молдавских экспертов, является более политическим, чем какой-нибудь теологический институт и широко известен использованием религиозных церемоний для распространения доктрины Российского мира. Поэтому, столкновения между 'проевропейскими' и 'пророссийскими' точками зрения скрывают намного более сложную картину многочисленных противоречивых аффилированностей и разобщений, включая проблемы этнической и религиозной принадлежности и гражданства.

Армения, как и Молдова, занимается промежуточным маневрированием в поисках собственной системы различных балансов, и отличается от трех стран, которые подписали Соглашения об Ассоциации и усилили их отношения с ЕС посредством соглашений о безвизовом режиме, по крайней мере одним важным фактором: она не уступила территорию сепаратистам. Напротив, она поддержала фактическое второе армянское государство в Нагорном Карабахе, территорию, которая до 1991 была административно частью Азербайджана. На этом фоне, выбор внешней политики Арменией скорее геополитический, чем нормативный, который предопределен ее сложным соседством, включая границы с Турцией и Азербайджаном. В этих условиях, ЕС появляется как один из немногих вариантов уравновесить влияние России. В армянском дискурсе чувствуется принадлежность к культурному пространству Европы, от которой армянское национальное государство дистанцировано, если не отделено

географически.[15] Как выразился один интервьюируемый в Ереване, "мы - европейцы, даже если Европа не знает этого".

Тем временем общая риторика в Армении решительно отвергает сколько-нибудь значительные антироссийские отношения в этой стране, предпочитая рассматривать их как маргинальные и политически незначительные. Кроме того, как сказал другой интервьюируемый в Ереване, "мы не грузины – мы не противопоставляем Россию и Европу". Для Армении Россия - гарант безопасности, в то время как ЕС - экономический партнер. В ОДКБ Армения пыталась предложить свой опыт международного поддержания мира: "Самостоятельность проистекает из расширяющейся возможности Армении участвовать в операциях по поддержанию мира, отдельно от ее роли члена доминируемого Россией ОДКБ и отличной от ее сотрудничества по безопасности с Россией".[16] В плане безопасности, именно это определяет попытки Армении разносторонне развить ее внешние коммуникации при условии сильной зависимости от России.

Гибридные гегемонии: ЕС и Россия

Академическая литература переполнена реалистическими и геополитическими подходами ко множеству проблем, имеющих отношение к взаимодействиям между ЕС и Россией в регионах общего пространства. Российский эксперт, например, утверждает, что ЕС склоняется более к геополитическому – в противоположность прагматическому – подходу к его восточными соседям.[17] Однако политика ЕС и России по отношению к их общим соседям, будучи, несомненно, гегемонистской, во многих отношениях остается

---

[15] Александр Искандарян, ЕАЭС - не интеграционный проект, это форма подтверждения лояльности России, Ереван: Институт Кавказа, 22 ноября 2015.

[16] Ричард Джирагосян (Richard Giragosyan), "Профиль участника по поддержанию мира: Армения", Веб-сайт По поддержанию мира, ноябрь 2015.

[17] Андрей Девятков, "Восточное партнерство ЕС: геополитика побеждает прагматику?", *Evrazia Expert*, 19 июня 2017

неполной, что можно интерпретировать как структурное препятствие для гегемонистского диктата любого из двух крупнейших центров власти – Москвы и Брюсселя – из-за гибридной природы обществ, формирующих население этого региона. Это лишнее доказательство того, что, политики ЕС и России, как таковых, можно было сблизить с точки зрения гибридности, которая, в этом конкретном контексте, означает сложную структуру гегемонии без единой логики в качестве основы.

С практической точки зрения, у ЕС и России есть свои собственные преимущества. ЕС действует через множество каналов, таким образом, сочетая разнообразные формы влияния – через механизмы официальных соглашений, государственной политики и разнообразных негосударственных субъектов, включая фонды, профессиональные ассоциации, научно-исследовательские центры, и т.д. Россия, со своей стороны, более сильна в недемократической окружающей среде, связанной с непрозрачными и, зачастую, коррумпированными заинтересованными группами. В данном разделе рассматриваются основные стратегии ЕС и России в их сложности и разнообразии, в том числе, с точки зрения их гибридного характера.

Европеизация как главная стратегия

Гибридная структура политических идентичностей и устремлений в странах общего пространства - серьезный вызов политике ЕС в ее восточной части. Тем временем неполная гегемония Брюсселя проистекает из очень ограниченного характера внешней проекции ЕС, в центре которой находятся нормы, ценности, правила и учреждения, при этом намеренно преуменьшается роль инструментов принуждения.

Один из уроков внедрения ЕаР - то, что ЕС должным образом не понял, что элитные группы в некоторых постсоветских странах риторически использовали проевропейские/продемократические повествования для достижения трех практических целей, имеющих очень незначительное отношение к европеизации. Во-первых, в роли политических партнеров ЕС и лиц, продвигающих

совпадающие с ЕС повестки дня, они стремились получить неприкосновенность и безнаказанность, освобождение от критики, если не получение *карт-бланш* от Запада в связи со своими действиями. Как утверждает Андреас Умланд (Andreas Umland), клановая система в Украине множится под европейскими лозунгами.[18] Во-вторых, многие постсоветские элиты стремились получить ощутимые материальные преимущества от ЕС и его государств-членов, включая новое финансирование. В-третьих, им нужна поддержка ЕС для повышения своей независимости и автономии, что может противоречить 'постсуверенному' подходу ЕС, "чтобы ослабить свою зависимость от России".[19] С точки зрения элит, эта стратегия была довольно рациональной и эффективной в краткосрочной перспективе. Однако, в долгосрочной перспективе, результатом стало широко распространенное разочарование в обществах не только в местных политических элитах из-за многократных обвинений в коррупции, но и в ЕС, который поддержал эти элиты и закрывал глаза на их проступки.

Доказательство отсутствия у ЕС институциональных ресурсов в продвижении своего нормативного влияния в восточном направлении проявляется самым очевидным образом в недавних изменениях в законах о выборах в Армении, Молдове и Грузии. Несмотря на несхожесть траекторий этих изменений, ни одно из них не было направлено на улучшение качества демократического управления, но – как единогласно интерпретировали эксперты в области политики – на обеспечение политической поддержки правящих элит.[20] В формулировке официального заявления ЕС

---

[18] Андреас Умланд, "Сегодня клановая система в УКРАИНЕ воспроизводит себя под европейскими лозунгами", *UkrLifeTV*, 27 июня 2017.

[19] Оскар Пардо Сиерра (Oscar Pardo Sierra), "Нейтральная зона? Сравнительный анализ влияния ЕС и России на Южном Кавказе", *Коммунистические и посткоммунистические исследования* 44, 2011, p.242.

[20] "Изменение избирательных систем в странах ВП: Поддержка диктаторов или порождение майдана", *Молдавская политика*, 29 июня. 2017.

относительно изменений 2017 года в правила проведения выборов в Молдове говорится, "мы продолжаем разделять взгляды Венецианской Комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, что предложенные изменения ставят серьезные вопросы относительно эффективной демократии в текущем политическом контексте".[21] Другие политические голоса в Европе, в равной степени, осудили новое молдавское законодательство.[22]

Таким образом, трудно установить твердую и однозначную связь между политикой ЕС – включая решение о безвизовом режиме[23] – и внутренними преобразованиями в Молдове. В более общих словах, можно сказать, что проевропейский энтузиазм 2009 г., когда Альянс за европейскую интеграцию пришел к власти в Кишиневе, трансформировался в течение нескольких лет в разочарование и разочарование, что создало плодородную почву для российского вмешательства. Как заметил молдаванин, у которого брали интервью в Кишиневе: "ЕС рассматривается через призму, предположительно, проевропейских политиков, которые монополизировали представление и интерпретацию идеи Европы … все эти годы, с 2009 г., ЕС пытался отговорить нас от критики правительства, сформированного как Альянс за европейскую интеграцию и убедить нас 'дать им шанс'".

После успеха на выборах 2009 года Альянса за европейскую интеграцию ЕС нацелился на "встраивание Молдовы в историю успеха" европеизации, постоянно хваля проевропейское правительство как эффективное и «европейское». Однако, это не предотвратило огромного разочарования Европой со стороны общества, как выразился

---

[21] Федерика Могерини и Йоханнс Хан, "Заявление Могерини HR/VP и комиссара Хана по поправкам к избирательному законодательству в Республике Молдова", Служба внешних операций Европейского Союза, 21 июля 2017.

[22] Европейская народная партия, Новая политическая система Молдовы – удар по демократии, пресс-релиз EPP, 20 июля 2017.

[23] Денис Ченушэ, "Молдова после трех лет безвизового режима с ЕС и с новыми европейскими реальностями", Информационное агентство IPN, 18 апреля 2017.

другой молдаванин, у которого брали интервью: “Это кажется невероятным, но в процессе системного преобразования, возвращение к предыдущей системе и последующий отказ далее передавать власть более вероятен”.[24] Многие молдавские интеллектуалы признают, что страна становится более консервативной и патриархальной, и ее низкий уровень жизни стимулирует массовую миграцию.[25] Институты государства подчинены практикам, появляющимся из тени, если не преступного мира, то бизнеса, которые работают по всей стране (нейтрализация противников, зачистка политического поля, шантаж, отмывание денег через сложные финансовые схемы, и т.д.). Другой точкой напряженности являются дебаты о поправках к молдавскому законодательству, усложняющему оперативную деятельность местных НПО: “Предложенные условия противоречат АА между Республикой Молдова и ЕС, которое поощряет участие всех соответствующих заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества, в разработке политики и реформ в Республике Молдова”.[26]

На этом фоне раздаются сильные голоса - например, в словах одного из интервьюируемых - что “власть в Молдове была захвачена Владом Плахотнюком, который не является ни демократом, ни реформатором и кто, под покрытием ложной проевропейской риторики, использует для своего блага слабые места государства”.[27] Плахотнюк пытался практично монополизировать проевропейский фланг молдавской политики, но делая это, он, как считают некоторые аналитики,

---

[24] Павел Коваль, “Молдавский Гамбит”, *Новая Восточная Европа,* N 4 (IX), 2013, p. 59.

[25] Николета Есиненку (Nicoleta Esinencu), “Гордый молдованин? Новая Восточная Европа”, N 4 (IX), 2013, стр 179-180.

[26] Ассоциация внешней политики Молдовы, “Декларация: Попытка ограничить иностранное финансирование НПО подвергает опасности функционирование демократии в Молдове и не может, ни при каких обстоятельствах”, 11 июля 2017.

[27] Камил Кэлус и Войцех Конончук (Камил Кэлус и Войцех Конончук), “Объясняя олигархическую Молдову”, Carnegie Europe, 4 мая 2017.

еще больше отдаляет Молдову от европейских стандартов,[28] что создает плодородную почву для России.[29] Как упомянул в интервью лояльный к России журналист в Молдове, "европейский вектор не существовал в Молдове … здесь есть только деловые круги и никаких идеологий вообще" – постполитическая обстановка, которая довольно удобна с точки зрения проектирования интересов Москвы.

В Армении, при всем ее несходстве с Молдовой, ЕС сталкивается с тем же самым типом проблем, говорящих об очень ограниченном характере влияния ЕС на внутренние преобразования. Изменение полупрезидентской системы, где часть выборов проводилась с пропорциональным представительством и часть по мажоритарной избирательной системе, на парламентскую республику с полностью пропорциональной системой представительства, получило широкую оценку как "реформа сверху", и даже как "контрреволюционный путч сверху, направленный на создание однопартийного государства".[30] Например, армянское правительство, получило от ЕС €7 миллионов для покупки специального электронного оборудования для использования во время парламентских выборов, но, впоследствии, отказалось сотрудничать в процессе инициированных ЕС дебатов по качеству процесса выборов, обвинив посланника ЕС в Ереване во вмешательстве во внутренние дела Армении.[31]

Брюсселю, однако, пришлось адаптировать свою политику к новым обязательствам, возникшим после предпринятого Ереваном отказа подписать АА. В 2013 г., армянское правительство предложило более короткую версию

---

[28] Владимир Соловьев, "Для журналистов Молдовы, наблюдение является новой нормой", *Открытая Демократия*, 7 апреля 2017.

[29] Владимир Плахотнюк, "Точки воспламенения восток - запад, требующие большего внимания", *Холм*, 24 июля 2017.

[30] Ингар Солти и Давит Степанян (Ingar Solty и Davit Stepanyan), "Постдемократия в Армении? Как новая конституция деполитизирует армянское общество", *Открытая Демократия*, 25 ноября 2015.

[31] Нана Саакян и Астгик Бедевян (envoy), "Посланник ЕС отклоняет критику армянского Правительства", 2017.

этого документа как компромисс, но ЕС изначально отклонил этот текст, настояв на принципе 'все или ничего'. После этого, Брюссель занял более гибкий подход и согласился пересмотреть Соглашение, которое было в конечном счете подписано в ноябре 2017 г.

Российские стратегии добрососедства

Набор инструментов России для контакта с ее 'ближней заграницей' выглядит более разнообразно, чем у ЕС. Он включает два компонента – евразийская интеграция и идея Русского мира, которая включает этнические, религиозные и лингвистические аспекты, и которые отсутствуют в случае ЕС. Кроме того, поддержка Россией военного мятежа в восточной Украине ясно дала понять, что у идеологии Русского мира может быть существенный военный компонент, который, опять же, отсутствует у ЕС. Тем не менее, многие эксперты приходят к заключению, открыто милитаризованная имперская *Realpolitik* приносит Москве не очень ощутимые результаты в .[32]

Действительно, с геополитической точки зрения, гегемония России в ближайшем приграничье похожа на серию стратегических импровизаций, которым не хватает какой-либо последовательности или взаимоувязанности. Кремль громко объявляет Южный Кавказ сферой своих интересов, но тем временем убрал свою военную инфраструктуру из Аджарии (Грузия) и Габалы (Азербайджан). Москва была полностью осведомлена о переговорах, которые проводились с ЕС ее сателлитом Украиной в лице Виктора Януковича в течение многих лет в отношении подписания АА и DCFTA, но не сделала ничего, чтобы разъяснить, как Россия воспринимает это Соглашение в плане того, что оно затрагивает ее интересы. То же произошло и с Арменией: Россия резко пересмотрела свое фактическое игнорирование намерения Еревана использовать EaP для того, чтобы качественно усилить отношения с ЕС, и в самый последний момент начала оказывать давление на президента Сержа Саргсяна, чтобы

[32] Павел Лузин, "Кавказ: Имперская реальная политика или историческое отступление", *Intersections* (*Intersections*), 7 December 2015.

воспрепятствовать тому, чтобы АА осуществилось на практике. Кроме того, Москва – несмотря на свою настойчивость, чтобы к ней относились серьезно, когда дело доходит до постсоветских соседей – не воспользовалась готовностью ЕС провести трехсторонние переговоры ЕС-Россия-Украина. Из-за неадекватно обоснованных и искусственно завышенных требований Москвы, переговоры, в конечном счете, потерпели неудачу в 2015 г., и трехсторонний формат дискредитировал себя, в основном в ущерб России.

В результате, этой хронической непоследовательности Россия постепенно теряет влияние в том, что она рассматривает своей 'сферой жизненных интересов'. Как это ни парадоксально Россию – чье правительство склонно видеть мир в основном через геополитическую призму – в некотором отношении, побеждает ЕС, игрок, который ни в каком отношении не рассматривает себя в геополитическом плане. Уязвимость и слабость политики России, в значительной степени, проистекает из ее геополитически пагубной политики выстраивания отношений со вторичными игроками и одновременной потери позиции в отношениях с более важными. Геополитически, отношения с Грузией более важны, чем с Абхазией и – еще более – Южной Осетией; отношения с Кишиневом более важны, чем с Тирасполем или Комратом, а отношения с Киевом более важны, чем с Донецком или Луганском. Та же самая логика, между прочим, может быть отнесена и к европейской политике России: Москва, на самом деле, обменяла нормальные и стабильные рабочие отношения с обладателями власти во Франции и Германии, непосредственно отождествляя интересы России с занимающим второе место (в лучшем случае) и направленными против истеблишмента силами. Приоритет, отдаваемый, зачастую, крайним и периферийным группам, кажется, основным фактором, ставящим под угрозу геополитические положения России в более широкой Европе. В результате, России не хватает эффективной долгосрочной стратегии в своем, так называемом, ближнем приграничье. Россия может способствовать обществам, разделенным на основе существовавших ранее аналитических линий (например, в Молдове), но она не может играть в эффективное

объединение этих обществ, в основном, из-за отсутствия значительной нормативной привлекательности.

Дефицит нормативной стратегии России стал особенно очевидным в августе 2008 г., когда она признала две отколовшиеся грузинские территории. Этот политический жест был резким отклонением от предыдущей стратегии, которую Россия пыталась осуществить в глобальном плане с ее нормативной позицией, которая включала два основных компонента. Во-первых, Россия действовала из своего согласовано признанного статуса преемника Советского Союза, который первоначально интерпретировался в Москве, скорее, с точки зрения особой ответственности России, а не ее экстраординарных прав. В соответствии с этой логикой, российские войска на грузинской территории получили международное признание как миротворцы. Во-вторых, Россия последовательно настаивала на неуместности подстрекательства движения за независимость и подпитывания сепаратизма в суверенных государствах. В соответствии с этой логикой, Москва не только считала Абхазию и Южную Осетию юридическими частями Грузии, но и наложила санкции в отношении них.

В августе 2008 г., оба компонента были либо уничтожены, либо значительно переформатированы. Используя группу войск, Россия сначала переместила фокус дискурса с обязательств к праву вмешаться. Во-вторых, признавая сепаратистские субъекты, Кремль утратил свой ранее наработанный нормативный капитал и репутацию самого последовательного защитника принципа территориальной целостности государств. Траектория, которую избрала и начала следовать Москва, привела ее от принципиального непризнания отколовшихся территорий к признанию, а затем – в 2014 г. – к аннексии Крыма, где сепаратизм практически не существовал до вмешательства России. Коллективная идентичность России - как национальная, так и имперская - начала символически конфисковывать территории вне ее национальных границ. Крым и *Новороссия* - два недавних примера этой тенденции - относиться к соседним территориям как, предположительно, центральным – если не правоустанавливающим – элементам самосознания

идентичности России. Это собственническое чувство, будучи признаком глубокой несамодостаточности, может быть расширено на всю Украину, страну, которую многие русские рассматривают как вторичную по отношению к ним, и в то же время – как это ни парадоксально – как обязательный элемент общеизвестного Русского мира.

С глобальной, геополитической точки зрения, эта революция оказала катастрофические влияния: от члена G8 и стратегического партнера ЕС и – хотя бы только устно признаваемого – НАТО, Россия превратилась в объект резкой критики международной общественности, экономических и политических санкций, и оказалась в ситуации политической изоляции в отношениях с Западом. Это - та ситуация, которую Россия эксплуатировала для раскачивания и полного развенчания 'европейского выбора' своих соседей как риторическое прикрытие для групповой политики личного обогащения. Кроме того, Россия запуталась в узле неразрешимых споров: она хочет делегитимизировать Запад с нормативной точки зрения, но, тем временем, стремится узаконить свою политику в отношении Украины среди западных правительств и лиц, формирующих общественное мнение.

Хорошим примером геополитически дихотомического мышления является следующее заявление, сделанное московским политологом: "Ключевым вопросом является то, считаем ли мы Грузию полностью потерянной для России и Русского мира. Если это так, наилучшей стратегией было бы устроить референдум по присоединению Южной Осетии к России и затем отгородиться хорошо укомплектованной границей от недружелюбной страны. Но если дело обстоит не так, мы должны думать о стратегии расширенного диалога с Грузией, удерживая Абхазию и Южную Осетию в качестве союзников России".[33] Вопрос все еще находится на стадии рассмотрения.

В Молдове, российская политика развивалась под воздействием двух политических неудач. Первым

[33]Алексей Фененко, Финал игры: Росси нужно определиться в отношении Грузии, *Независимая газета*, 20 апреля 2016.

болезненным эпизодом было фиаско с меморандумом Козака, который был готов к подписанию, но в самый последний момент, был отклонен Президентом Владимиром Ворониным под американским давлением. Второй эпизод неудачной политики была миссия Сергея Нарышкина, который в декабре 2010 г. посетил Кишинев в качестве Главы администрации Президента. Неофициальное прибытие Нарышкина было нацелено на создание лево-центристской коалиции коммунистической и демократической партий при российском посредничестве.[34] Эти два примера показывают слабость России как посредника в политических конфликтах в Молдове. Тем не менее, даже в Приднестровье, как предполагают некоторые журналисты, "Россия, на самом деле, не решает, практически, ничего. Она предпочла отделяться от хода событий там. Пророссийская ориентация в Приднестровье связана с образами. В будущем, она может переориентироваться на ЕС, в случае необходимости".[35] Например, Россия не сделала ничего, чтобы избежать конфликта между группой 'Шериф' и Евгением Шевчуком в Тирасполе, предпочитая не вмешиваться и наблюдать на расстоянии за побегом Шевчука из Приднестровья в Кишинев в июне 2017. Даже с пророссийским президентом как главой государства, Москва мало что может сделать, когда российские дипломаты высылаются из Кишинева, или молдавское Министерство иностранных дел объявляет *персоной нон грата* Вице-премьер министра Дмитрия Рогозина. Таким образом, Россия не всегда оправдывает высокие политические надежды своей клиентуры эффективно вмешиваться.

Многие аналитики рассматривают эти неудачи, чтобы изложить доводы о хрупкости гегемонии России (навязывании правил) в Молдове; некоторые авторы утверждают, что Москве не хватает собственной политики, вместо этого она просто

---

[34] Молдавские СМИ: Нарышкин приехал в Кишинев, чтобы развалить' Альянс за евроинтеграцию, декабрь 2010; Марк Соловьев. Правда о провале левоцентристской коалиции, или кто торпедировал миссию Сергея Нарышкина, *ENews*, 13 февраля 2011.

[35] Александр Рыбин. Приднестровье: Москва теряет контроль', *Gazeta.ru*, 17 июля 2017.

пытается заполнить вакуум, оставленный Брюсселем.[36] Мой аргумент, однако, отличается: У Москвы слишком много политик, которые могут противоречить и потенциально блокировать друг друга.

Первая политика России сводится к 'дисциплинированию' Молдовы, создавая препятствия для двустороннего сотрудничества (такие как санкции) и затем снимая их как политический ресурс, таким образом инвестируя в отношения с лояльными политиками (такими как Игорь Додон), предоставляя им шанс публично утверждать, что они могут иметь дело с Москвой и решать наиболее сложные вопросы, раздражающие Молдову. Два рассматриваемых вопроса касаются ограничения, введенного против молдавского вина на российском рынке и осложнения для молдаван, работающих в России. Появление Додона, как политического лидера, иллюстрирует этот тип политики: в качестве лидера Социалистической партии, до своего президентства, он встречался в Москве с главой российской Миграционной службы Константином Ромадановским, с которым уладил юридические проблемы относительно десятков сотен молдаван, незаконно работающих в России. Выдавая разрешение, Россия выдала политические верительные грамоты Додону в Молдове и, одновременно, попыталась приуменьшить важность безвизового соглашения с ЕС, показывая привлекательность российского рынка труда.[37] Впоследствии, Россия сняла свои более ранние оговорки и согласилась с тем, что Молдова примет участие в двух зонах свободной торговли, но сделала это только когда Додон пришел к власти в Кишиневе.[38] Кроме того, Додон получил шанс непосредственно ассоциировать себя с Путиным как сильный руководитель, который был единственным

---

[36] Елхан Нуриев, "Россия, ЕС и южный Кавказ: Разработка эффективной всеобъемлющей совместной региональной схемы безопасности", *Связи. Ежеквартальный журнал,* весна 2015 года, p. 59.

[37] "Игорь Додон провел встречу с молдавскими соотечественниками в Москве", *Actualitati*, 3 ноября 2014.

[38] Владимир Соловьев, "Вишенка на торте", *Коммерсантъ*, 30 ноября 2016.

иностранным главой государства, присутствовавшим на военном параде 9 мая в Москве в 2017 г.[39]

Во-вторых, в связи с Кишиневом, Москва разыгрывает карту евразийства и делает это двумя различными способами. Она поддержала про-евразийские симпатии в Приднестровье и Гагаузии в 2014 г., подразумевая возможную интеграцию со спонсируемым Россией Евразийским Союзом.[40] Другим каналом для идей евразийства в Молдове стала деятельность нескольких российских филиалов (таких как местное отделение Изборского клуба [41]) и люди (такие как Юрий Рошка, самый активный сторонник идей Александра Дугина в Молдове). Евразийский дискурс, как четко сформулировал сам Дугин в Молдове - это гибридное воззвание, содержащее в себе и правые/консервативные и левые компоненты. Эта смесь евразийских стереотипов и ложных восприятий включает заявления, которые могут быть легко опровергнуты эмпирическим путем – например, в частности, утверждение Дугина, что ЕС полностью игнорирует вопросы социальной справедливости, или что население Греции, Румынии и Болгарии стремится выйти из ЕС. Но у этой непоследовательной смеси утверждений есть много потребителей – и поэтому большие возможности для распространения – в нормативно деполитизированных обществах, которые склонны к политической инертности и нечувствительны к основанным на ценностях нарративам. Как это ни парадоксально у призыва Дугина и Рошки "к спасению душ", как главного стратегического приоритета "евразийской альтернативы" может быть определенная аудитория в постполитической (даже постдемократической) социальной и культурной окружающей среде с разочарованием в материальных благах европейской демократии и с поиском альтернативной нелиберальной идентификации.

---

[39] "Молдавский президент называет помощь ЕС геополитической помощью", *Радио «Свободная Европа»*, 18 мая 2017.

[40] Василий Каширин, "Гагаузия не выживает - она живет", *EurasiaInform*, 16 января 2014.

[41] http://izborsk.md/

Положительно оценивая деятельность Изборского клуба в Молдове, Рошка, ведущий молдавский евразиец, призвал к гибридному трансидеологическому консенсусу на основе двух компонентов, которые основаны на антилиберальных взглядах: "подлинно левых и подлинно правых/консервативных интеллектуалов и политиков". Что касается левых взглядов, Рошка видит проблемы социальной справедливости и антиколониальной борьбы против действующей в США олигархической элиты, в то время как на правом фланге, он видит акцентирование культурных и цивилизационных проблем. В его представлении, Молдова может стать пилотным проектом покровительствуемой Россией "Восточной цивилизации".[42] По другому поводу, он утверждал, что "больше нет левых и правых, есть только различные оттенки патриотизма".[43] Это делает евразийский месседж, посылаемый Молдове, гибридом левого сопротивления капитализму (антиолигархическая риторика и ссылки на интересы "людей") и цивилизационный консерватизм/традиционализм (включая антиатеизм и антинационализм).

В этом пункте самой интересной является настойчивость Дугина и Рошки на "молдавско-румынском общем культурном и философском наследии" как основе национального консервативного возрождения ("Мы интересуемся укреплением молдавской и румынской идентичности как части единой цивилизации".[44]). Этот аргумент, во-первых, противоречит логике сторонников федерализации в Молдове[45] на основе стимуляции антимолдавского и антирумынского дискурса в Приднестровье. Во-вторых, акцент на молдавско-румынском культурном, цивилизационном и религиозном

---

[42] Юрий Рошка, "К вопросу разработки национальной идеи в Молдове", *Katehon*, 4 апреля 2016.

[43] Юрий Рошка, "Дугин и молдавская национальная идея, *Спутник Молдова*, 30 июля 2016.

[44] "Молдова предвыборная: либералов – за скобки", *Директива Дугина*, 27 июля 2016.

[45] "Игорь Додон: Федерализация – единственный способ сохранить Приднестровье и Гагаузию", *Actualitati*, 26 мая 2017.

единстве в рамках евразийства, не вполне вписывается в настроения сторонников Русского мира в Молдове. В этом смысле, Русский мир представляет собой отдельную политику (или ряд политик) направленных на культурное отличение Приднестровья как островка русского языка и культуры, подвергающегося опасности из-за, так называемой, румынизации.[46] Готовность Додона, обсуждать возвращение к кириллице молдавского языка[47] в этом контексте является не только культурным, но также и политическим жестом.

Тем не менее, конечно же, каждая из политик, кратко изложенных выше – "евразийский путь" или Русский мир – это не просто национальная идея и общественные дебаты. Многие российские авторы этих дискурсов играют более, чем одну роль в Молдове. Например, Алексей Мартынов, директор московского Международного института новейших государств, который в 2015 г. был задержан в аэропорту Кишинева и ему было отказано во въезде в Молдову, меньше известен как специалист по стратегическому анализу, и больше - как человек близкий к властям Тирасполя, что объясняет тот факт, что он был награжден почетной медалью в Тирасполе.[48] Таким же образом, власти Кишинева запретили Сергею Мокшанцеву, директору местного отделения российского Института стратегических исследований (RISI), въезд в Молдову. У его организации прочная репутация имеющей связи с российским правительством и разведывательным ведомством.[49] RISI напрямую призвал Кремль признать независимость Приднестровья.[50] Это говорит о том, что открытие Центра RISI в Тирасполе было организовано не как академическое, а скорее как откровенно политическое

[46] Николай Светланов, "Россия и Приднестровье", *Завтра*, 5 мая 2016.

[47] "Игорь Додон. Это Запад говорит вам критиковать Президента", *NewsMaker*, 22 июня 2017.

[48] Ирина Ивашкина "Российский политолог Алексей Мартынов объявлен персоной non-grata в Молдове ", *NewsMaker*, 13 августа 2015.

[49] "Главе Днестровско-Прутского центра RISI запретили въезд в Молдову", *NewsMaker, 22 мая 2015*.

[50] "Директор RISI призывает власти России признать независимость Приднестровья", *Basarabia.md*, 29 мая 2015.

учреждение, которое посещал глава *(Башкан)* Гагаузии Михаил Формузал, глава приднестровского правительства Татьяна Туранская и Министр иностранных дел непризнанной республики Нина Штански, наряду с министром обороны Александром Лукъяненко, архиепископом Тирасполя и Дубоссар Саввой, а также представителями общественных движений "Родина – Евразийский Союз" и "Наша Сербия".[51]

«Признание» - фонд, финансируемый Москвой, является еще одним гибридным игроком, который служит больше в качестве идеологической платформы для воздействия на общественное мнение и предоставления слова широкому спектру дружественных России спикеров – от бывшего Президента Владимира Воронина[52] до бывшего главы Приднестровья Евгения Шевчука – чем независимой организации.[53] Признание действует в качестве испытательной площадки для выявления наиболее многообещающих молдавских политиков, достойных поддержки со стороны Москвы и лакмусовой бумажкой для проверки на лояльность Москве.[54] Фонд также взял на себя обязательство поддерживать те русскоязычные СМИ в Молдове, которые сталкиваются с так называемой дискриминацией,[55] таким образом, на практике, инвестируя свои ресурсы в один из стратегических приоритетов Русского мира.

В Грузии, Россия использует схожий набор политик, предназначенных для местной аудитории российских

---

[51] "В Тирасполе открылся Информационный центр RISI", Министерство иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики, 11 марта 2014.

[52] "Владимир Воронин: Будущее Молдовы – за активным и умелым совмещением двух интеграционных процессов ", СНГ и Европа, 16 октября 2009.

[53] "Российский фонд «Признание» организовал семинар экспертов за Шевчука", *AVA*, 24 сентября 2011.

[54] "Российский фонд «Признание» : За Партию коммунистов готовы проголосовать более половины избирателей Республики Молдова", *Форум*, 4 ноября 2009.

[55] Российский фонд «Признание» не одобряет, *Terra: Территория Moldneta*, 28 января 2010.

лоялистов, воспроизводящих дискурс Путина и подстраивающих его к местным условиям.[56] Эта тактика включает сверхсекьюритизацию ситуации на местах (например, в связи с гипердраматизацией конфликтных элементов в отношениях с Турцией) и распространение прокремлевских и антизападных нарративов.[57] Другим важным компонентом транслируемых Москвой дискурсов являются постоянные воззвания к геополитическому прагматизму в противоположность приверженности европейским нормам и ценностям. В частности, используя свои группы поддержки и отдельных представителей в Грузии, Москва утверждает, что уход России из Грузии автоматически означал бы благодатную возможность для экспансии Турции,[58] и что НАТО может предложить Грузии гораздо меньше, чем Россия.[59] Россия изображается как дружественная страна, где многие грузины в прошлом сделали свои имена и карьеры, что порождает сильный ностальгический элемент в дополнение к российской пропаганде.[60]

Армения в этом контексте отличается от Молдовы и Грузии, так как она приняла решение обменять свое АА с ЕС на вынужденное членство в Евразийском Экономическом Союзе. Тем не менее, при всех институциональных связях с Москвой, армянский политический дискурс включает вопросы, подвергающие сомнению эффективность ее проевразийского курса: "Россия сталкивается с негативными последствиями падения мировых цен на нефть на фоне западных санкций, которые привели к 39%-му снижению денежных переводов от армян, работающих в России, и к 18%-му снижению объемов экспорта. Поэтому ожидавшаяся выгода

---

[56] "Активист: Россия, наращивающая проевразийские усилия против ЕС в Грузии", *Democracy and Freedom Watch*, 21 августа 2015.

[57] "Грузинский эксперт: Изоляция Роспро-сии и изменение ее ориентации станет катастрофой для Запада", Фонд Горчакова, 17 апреля 2016.

[58] «В Грузии признались: Кроме России нас защитить некому", *ERR*.

[59] "Жонди Багатуриа: Дружить с Россией выгоднее, чем с НАТО", *Sputnik Gruzia*, 27 мая 2016.

[60] «Эксперт: Грузия была самой богатой республикой в СССР», *Sputnik Gruzia*, 18 августа 2016.

от членства Армении в Евразийском Экономическом Союзе до сих пор не сбылась".[61] Кроме того, возобновление в апреле 2016 г. военных действий с Азербайджаном увеличило голосов в армянском обществе, сомневающихся в целесообразности сотрудничества по вопросам безопасности с Россией: "Именно Алиев получил бесконечные заверения в вечной дружбе и ее гарантии. Никто и не собирался так любезничать с Ереваном: Армении некуда деваться, в любом случае".[62] Таким образом роль России в сфере безопасности в Армении весьма спорна.[63] Армения не должна сильно рассчитывать на Россию как на ключевого стратегического союзника, по словам заместителя министра иностранных дел Шаварша Кочаряна.[64] Он предупредил, что "Россия не только не пришла на помощь Армении, но российские чиновники высокого уровня включая Заместителя Премьер-министра Рогозина, сделали заявления, что Россия продолжит предоставлять Азербайджану современное наступательное вооружение, часть которого активно использовалось против армянских сил во время четырехдневной военной эскалации".[65] Некоторые армянские политологи считают опасным полагаться только на Россию, и призывают к диверсификации партнеров по внешней политике, включая ЕС и Иран.[66]

Что касается реакции на идеи Русского мира в Армении, пространство для этой политики очень ограничено, что стало очевидным в очень критическом приеме предложения, внесенного заместителем главы Государственной думы о

---

[61] "Гаянэ Абрамян. Армения возобновила переговоры с Европейским Союзом", *InoSmi*, 9 февраля 2015.

[62] Владимир Голышев, "Непризнанная Армения", *Радио Свобода*, 7 мая 2016.

[63] Эмма Габриэлян, "Партнерство Армения-НАТО имеет стратегическое значение", 14 июня 2017.

[64] "Наши ожидания от России не должны быть преувеличены – Заместитель Премьер министра", 29 июня 2017.

[65] Беньямин Погосян (Benyamin Poghosyan)"Комментарий: Армянско-Российское объятие ", *Общее пространство*, 14 июля 2017.

[66] Анаит Ширинян (Anahit Shirinyan), "Армения должна усилить связи с ЕС и Ираном", Chatham House, Лондон, 10 марта 2016.

представлении русскому языку статуса второго официального языка в Армении.[67] Один армянский политик назвал «расстройством психики» предложение российского Министра просвещения об использовании кириллицы во всех странах СНГ,[68] что свидетельствует о сильном сопротивлении армянского государства попыткам русификации.

Альтернативы и сценарии

Россия, поддержанная мыслителями-реалистами на Западе, утверждает, что единственной альтернативой сферам влияния продолжают оставаться военные конфликты во всем постсоветском пространстве. Некоторые авторы считают, что легитимизация Россией сфер влияния уже дала свои плоды: "Предположительно, Россия имеет косвенное право вето на политику расширения ЕС и НАТО вблизи ее границ и больше не хочет терпеть экспансии Запада в бывших советских государствах".[69] Однако, в данном документе утверждается, что именно феноменальная гибридность постсоветских государств и обществ, наряду с гибридными формами взаимодействия и размытыми линиями идентификации, делают невозможной практическое осуществление сфер влияния и других реалистических схем. Именно это является самым драматичным элементом всей истории постсоветского переходного периода: большинство постсоветских стран, в той форме, в которой они существуют сегодня, не могут быть безболезненно интегрированы ни в ЕС, ни в Россию. Оба доминирующих игрока неспособны и, зачастую, колеблются в попытках полностью поглотить или включить в себя эти страны, таким образом, еще более усложняя траектории их политического развития. Территориальное подразделение более широкой Европы на сферы влияния выглядит, с точки зрения данного анализа, непрактичным. Усугубляет проблему,

---

[67] "Спикер Думы предлагает сделать русский официальным языком в Армении", *MediaMax*, 17 июля 2017.

[68] Ирина Джорбенадзе, "Армения испугалась языковой экспансии России", *RosBalt*,, 22 июня 2017.

[69] Давид Мацаберидзе, "Россия против ЕС/США через Грузию и Украину", *Связи. Ежеквартальный журнал*, весна 2015 года, p. 86.

с точки зрения Джона Миршаймера, не несогласие Запада с настойчивостью России на новом разделении пространства расширенной Европы, но невозможность какой-либо формы территориального разделения и подразделения в принципе. Язык политического реализма России – с «орбитами», «порогами» и «задними дворами», возрождением концепции 'буферного государства' и явного разделения на 'правильное - неправильное' [70] – отчаянно устарел, по крайней мере в этой части мира. То же самое касается поддержки политики статус-кво и идеи 'красных линий' как ее концептуального обоснования.[71]

Ни 'полная гегемония ЕС' в форме полноправного членства для государств ЕаР, ни монополия России на ее ближнее зарубежье, не выглядят осуществимым стратегическим выбором. Одинаково невообразимой является открытая и однозначная идентификация России с основными нормами Европеизации. При подобных обстоятельствах могут обсуждаться несколько других вариантов.

Альтернатива 1 является поддержание неудовлетворительного статус-кво с перемежающимися циклами реакций ЕС и России на политику друг друга. Таким образом, нерешительность НАТО на Бухарестском саммите в апреле 2008 г. была воспринята Москвой как признак слабости, которая (косвенно) проложила путь к военной операции России против Грузии в августе того же года. Эта война усилила запущенную ЕС политику Восточного партнерства, которая, несколько лет спустя, привела к усилению давления России на Киев (и Ереван). Следовательно, Евромайдан был ответом на (временное) отклонение Украины от европейского маршрута, сопровождаемого спровоцированным Россией анти-Майданом - аннексией Крыма и санкциями ЕС против России. Этот сценарий подразумевает косвенную коммуникацию посредством взаимных реакций на шаги друг друга: Россия и

[70] Джон Мершаймер, "Не вооружайте Украину", *New York Times*, 8 февраля 2015.

[71] Тарас Кузио, "Когда академик проигнорировал неудобные факты", *Новая Восточная Европа*, 21 июня 2016.

ЕС, в этом случае, строят свою политику путем постоянного взаимного возмездия.

Этот выбор, в основном, руководствуется логикой неизменной интерпретации России любых форм институционального присутствия ЕС в постсоветском пространстве как "не просто, как противоречащих интересам (Москвы – А.М.), но и как напрямую являющихся антироссийским … (что – А.М.) только увеличивает опасения России по поводу устремлений и действий ЕС на постсоветском пространстве, в том числе, путем использования государств, включенных в ЕаР. Несмотря на очевидный масштаб экономических связей, возможности их использования низкие, чтобы можно было представить в обозримом будущем постсоветское пространство как пространство сотрудничества ЕС-России. В будущем, острая конкуренция и протекционизм будут определять экономические отношения между Россией и ЕС в постсоветском пространстве".[72] В соответствии с этой ситуацией конфронтации, Россия будет продолжать пытаться ослаблять ЕС, поддерживая второстепенные партии в Европе (в основном национально-консервативные и левые), таким образом, подрывая европейское единство и солидарность. Одновременно, в своем постсоветском пространстве, Россия будет поддерживать отношения с большей частью евроскептических и антиевропейских партий и групп.

В этой ситуации, ЕС может проводить политику 'нарочитого пренебрежения' к Евразийскому Экономическому Союзу, косвенно вынуждая Россию брать на себя еще большие обязательства и обязанности в отношении общих соседей, что, в конечном итоге, может завести в тупик и подорвать 'имперское сверхнапряжение Москвы'. ЕС может, в конечном итоге, получить выгоду – хотя и косвенно - от порочного круга финансовой ответственности перед своими сателлитами, в который уже попала Москва. Действительно, в отсутствии функциональной и эффективной мягкой силы, Москва вынуждена предлагать чисто материальную поддержку и

[72] Дмитрий Данилов, "Отношения ЕС-России в постсоветском пространстве", Ольга Потемкина (редактор)., *Глобальная стратегия ЕС: Последствия для России,* Москва: Институт Европы, Российская академия наук, 2017, стр 17-24.

преимущества своим партнерам и собеседникам, что, в конечном счете, может стать обременительным для российского бюджета, если вообще осуществимым.

Этот сценарий, однако, подразумевает опасность возможной эскалации шагов по взаимному содержанию и попадания в ловушку бесконечных реакций и ответных ударов. Поэтому, остальные сценарии будут основываться на другой логике, которая не предусматривает непосредственных и прямых ответных ударов по политике другой стороны, а скорее, предусматривают положительное взаимодействие между Москвой и Брюсселем.

Альтернатива 2 является возвращением к трехстороннему формату и прямым переговорам по условиям и механизмам совместимости между внедрением реализуемых ЕС и реализуемых Россией интеграционных процессов. Некоторые политические лидеры в постсоветских странах устно поддерживают этот вариант, все же до сих пор, все попытки скоординировать политику ЕС и России потерпели неудачу будь то в двустороннем формате (меморандум Месеберг по Приднестровью, подписанный Россией и Германией в 2010 г.), в формате региональных организаций или специальных трехсторонних рабочих группах (таких как переговоры ЕС-Россия-Украина[73]). В последнем случае, стратегия России, в конечном счете, привела к прекращению трехсторонних переговоров, которые продемонстрировали, что Москву не очень привлекал будущий потенциал этого формата, и она не была серьезно заинтересована в воспроизведении его в других ситуациях (в Молдове или Армении, например). Россия действительно поддерживала отношения со своими партнерами по ЕС в отношении координирования их политики в Восточной Европе, но у этого сотрудничества были четкие рамки, установленные, главным образом, российской стороной. Возможно, продолжающиеся консультации ЕС-России по Западным Балканам в контексте расширения Евросоюза могут послужить потенциально

[73] Трехсторонние переговоры по внедрению DCFTA, 21 декабря 2015.

лучшим примером, который может быть воспроизведен и в общем пространстве.[74]

Но даже и без формальных переговоров, тем не менее, существуют некоторые – хотя и скромные – возможности для компромиссов. Например, Москва, де-факто, приняла перспективу параллельного функционирования различных "технических норм" в Молдове и снизила свои требования к Кишиневу, по введению дискриминационных мер в отношении российских сельхозпроизводителей и обмена таможенной информацией.[75] В сфере безопасности – когда дело доходит до Донбасса, Приднестровья или Нагорного Карабаха – Россия и вовлеченные страны-члены ЕС находятся в прямом контакте друг с другом, что можно рассматривать как определенный вариант многостороннего формата.

Альтернатива 3 может быть назван "моделью Казахстан-Армения" в том смысле, что эти лояльные к России страны подписали – по-видимому, без открытых конфликтов с Москвой – Соглашения о сотрудничестве с ЕС, которые, однако, согласуются с их предыдущими обязательствами в отношении Евразийского Экономического Союза. Следуя примеру Армении, Беларусь также начала говорить о новом формате отношений с ЕС. "Подписание Соглашения по партнерству и сотрудничеству является вопросом краткосрочной перспективы", заявил Министр иностранных дел Беларуси Владимир Макей.[76] Азербайджан, также, в начале 2017 года возобновил переговоры с ЕС о новом Соглашении по партнерству.[77]

---

[74] "Регулярные консультации экспертов ЕС-России, проведенные по Западным Балканам, и расширение Евросоюза", Постоянное представительство Российской Федерации в Европейском Союзе, 1 декабря 2017.

[75] Андрей Девятков, "Наш человек? Чего добивается Москва от молдавского Президента Додона?", Москва Центр Карнеги, 1 июня 2016.

[76]Цитируется в: Виталий Мартунюк, "Саммит по Восточному партнерству: Компромисс ради продолжения", *Украинская призма*, Совет по внешней политике, 27 ноября 2017.

[77] "Азербайджан, ЕС - обсуждение нового Соглашения по партнерству", *Радио Свободная Европа/Радио Свобода*, 22 сентября 2017.

Казахстан был первой постсоветской страной, которая начала двигаться в направлении балансирования своих евразийских обязательств с укреплением европейского вектора. Люк Девинь, Заместитель директора-распорядителя по Европе и Средней Азии в Европейской службе внешнеполитической деятельности, упомянул, что "отношения ЕС с Казахстаном никогда не были настолько сильными или хорошими".[78] Эта история успеха основана на тщательно выстроенной политике Правительства Казахстана по созданию позитивного имиджа этой страны на Западе не только как стабильного партнера европейских и евроатлантических институтов, но также и как модернизирующейся экономики, открытой для иностранных рынков. Казахстанское правительство использовало множество инструментов, чтобы заложить основу для его восприятия в Европе как среднеазиатского лидера, лоббирующего увеличение инвестиций и передачу технологий из ЕС и, в частности, из Германии. Евразийский Клуб в Берлине и Евразийский Совет по иностранным делам способствовали рекламированию и продвижению Казахстана в ЕС. Учитывая интерес Средней Азии к ЕС, примеры Казахстана и Армении потенциально могли бы копироваться, например, Кыргызстаном, который также ищет собственные механизмы для балансирования, когда речь заходит об отношениях с крупными иностранными игроками.

Соглашение Армения-ЕС 2017 года по расширенному партнерству (CEPA) почти единогласно характеризуется как «взаимовыгодный» компромисс, устраивающий Ереван, Москву и Брюссель. Основной дискурс России также выглядит довольно конструктивно: она не только соглашается с самой идеей 'внешней диверсификации', избегая превращения внешней политики "в диаметральный выбор между Россией и Западом или соревнование систем ценностей", она, даже похвалила, Армению за то, что та "стала пространством диалога между Россией и ЕС", который отменяет

[78] Георгий Готев, "Комиссия: Казахстан доказывает, что хорошие отношения и с ЕС и с Россией возможны", *Euroactiv*, 6 октября 2017.

«альтернативный» подход к интеграции и перемещает отношения между Москвой и Брюсселем в плоскость «и/и».[79] В этом отношении, Армения может изображаться как страна, которая "сегодня достигла то, чего не смогли сделать Украина и Грузия, сочетая преимущества ВЕС и интеграции в ЕС".[80]

В армянском дискурсе по соглашению СЕРА ключевыми словами являются "геополитический прагматизм", «маневрирование» и «реализм», хотя в Армении раздавалось много голосов, приветствовавших Соглашение как дальнейший дрейф подальше от патронажа России[81] и как альтернативу – а не дополнение – к ЕАЭС. СЕРА – помимо институциональных эффектов – стал поворотным моментом для легитимизации дискурса скепсиса в отношении России, звучавшего во многих аргументах, воспроизводимых за пределами Армении. Россию рассматривают как санкционированную на международном уровне страну, что препятствует ее инвестированию капитала в экономические системы партнеров и предложению сниженных цен на газ, несмотря на данные ранее обещания. Это - основной пункт в армянском дискурсе в отношении того, что стране, прежде всего, нужно то, чего Россия дать не может – модернизацию, структурные реформы и антикоррупционные меры. Из-за новых таможенных пошлин, торговля Армении с Грузией и Ираном демонстрирует тенденцию к снижению, ослабляя трансграничное сотрудничество. Армянские эксперты открыто жалуются на отсутствие какой-либо российской помощи в конфликте по Нагорному Карабаху; кроме того, Россию обвиняют в продаже оружия Азербайджану, что, по мнению Армении, ведет к дальнейшей милитаризации региона и противоречит роли России в Минской Группе. Кроме этого, Москва рассматривается как неэффективная мягкая сила со слабой репутацией в области успешных

[79] Сергей Маркедонов, "Армения, политика 'и/и' - Европа и Евразия", Москва Центр Карнеги, 7 декабря 2017.

[80] Ibid.

[81] Гарегин Хумарян, "Россия - взрослая девочка и должна понимать, что мужчины уходят не «к», а «от»", 30 ноября 2017.

культурных и гуманитарных проектов.[82] Как можно видеть, список претензий к России довольно длинный, и СЕРА стал важным моментом для артикулирования стратегической альтернативы для статуса Еревана как сателлита Москвы, что может привести к побочным эффектами в других зависимых от России странах.

Альтернативой 4 может стать запуск процесса признания ЕС Евразийского Экономического Союза как законного собеседника (по крайней мере), и (возможно, в конечной перспективе) экономического партнера. Этот сценарий, как обсуждается в настоящее время, выглядит выполнимым при двух условиях. Первый - деполитизация целого спектра европейских отношений с обеих сторон, что, в частности, подразумевает выведение за скобки из политической повестки дня военного конфликта Россия-Украина. Во-вторых, этот выбор требует переосмысления прежней доктрины "вовлечения России" – на самом деле, новый вариант *Wandel durch Handel*, который, к сожалению, не сработал ранее.

Тем не менее, у этого варианта есть много сторонников в Европе. Например, недавний отчет Фонда Фридрих Эберт Штифтунг утверждает, что ЕС, "возможно, зашел слишком далеко в своих действиях и не консультировался с Россией как с равной стороной. Вместо этого, ЕС подарил России совершившийся факт … (Поэтому, – А.М.) ЕС должен включить Россию как соседа с его собственными интересами в переговоры о видении будущего этого региона … интересы России к региону должны быть признаны, и к ним нужно относиться серьезно".[83] Этот подход похож на многократные заявления, раздающиеся из Москвы: "Украинский кризис показывает, что есть насущная необходимость определить жизнеспособные и приемлемые для всех стратегии экономической интеграции через треугольник ЕС-ЕаР-

[82] Политика с Натальей Морарь, *TV8*, 4 декабря 2017.

[83] Мириам Эйслеб (Miriam Eisleb), Александра Васильева и Саймон Вайс (Simon Weiss), "Неполная политика. Идеи для будущего Восточного партнерства", Фридрих Эберт Штифтунг, Вена, ноябрь 2017.

ЕАЭС…, Рабочая группа немецкого бизнеса "Лиссабон Владивосток" регулярно проводит встречи с Торговыми палатами Польши и Украины, чтобы убедить их поддерживать углубленное сотрудничество между ЕС и ЕАЭС".[84]

Поддержка этой политики восстановления отношений, однако, основана на эмпирически сомнительных предпосылках: "Недавно, российское руководство посылало четкие сигналы, что оно серьезно относится к экономической трансформации и стремится диверсифицировать и реформировать зависимую от ренты и находящуюся во власти коррупции экономику … В конечном счете, экономическая либерализация и конвергенция (или, по крайней мере, более тесное сотрудничество) с ЕС могут также способствовать политической либерализации".[85] По-видимому, спрос на модернизацию и структурные реформы намного более четко сформулировали Армения или Казахстан, чем Россия. Что еще более важно, альтернативу 4 трудно себе представить, если не произойдет определенного *фактического* понижения статуса региона Донбасса до уровня Приднестровьезации, с реальным прекращением огня, вывода тяжелого вооружения и создания безопасной возможности для межграничного передвижения людей и торговли.[86]

Возможно, смысл потенциального изменения политики по отношению к ЕАЭС должен состоять не в "вовлечении России" (снова и снова), а в стимулировании альтернативных идей в отношении регионализма, что, гипотетически, может уравновесить доминирование России и Российско-центричный уклон в этой организации. В этом отношении Казахстан играет основную роль. В частности, "Казахстан, в своем евразиатстве, рассматривает себя как не геополитическое пространство, отличное и от Европы и от Азии, но как

---

[84] Юрий Кофнер, "Восточное партнерство и ЕАЭС: от конкуренции к сотрудничеству", Веб-портал Большая Евразия, 24 ноября 2017.

[85] Васильева, Александра (2017), "Приступайте! Почему Европейский Союз должен разговаривать с Евразийским Экономическим Союзом", Фридрих Эберт Штифтунг, Вена, сентябрь.

[86] Я благодарен Майклу Эмерсону за привлечение моего внимания к этому важному моменту.

воплощение положительного пространства для встречи между Европой и Азией, используя обоих".[87] В культурной сфере, Казахстан объявил изменение своего алфавита на латинскую графику, таким образом явно дистанцируясь от идеи Русского мира, к которому так стремится Кремль.

На этом фоне, альтернатива 4 имеет смысл в связи с тем, что в политике установления определенных рабочих отношений с ЕАЭС основная роль, в принципе, принадлежит Казахстану, т.к. Брюссель, главным образом, общается с Астаной, а не с Москвой. Выбор Казахстана как основного евразийского собеседника ЕС может быть должным образом оценен Астаной и поддерживаться аналитическими и экспертными ресурсами таких организаций как Евразийский клуб и Евразийский совет по иностранным делам. Тем временем, такого рода политика подразумевает, что ЕС в большей степени симпатизирует казахстанскому видению евразийства, а не российскому (более империалистическому) варианту, что выглядит логичным в сложившейся ситуации отдаления России от большинства стратегических траектории, разработанных ранее вместе с ЕС. В отличие от России, Казахстан никогда не недооценивал важности модернизации и экономической открытости[88] как структурного условия его сотрудничества с Европой, и следовал политике безопасности, в основе которой была денуклеаризация,[89] что его западные партнеры считают ответственным и способствующим миру и стабильности.

Альтернатива 5, кажется самой сложной. Она подразумевает, что ЕС и Россия прекращают конкурировать друг с другом по установлению контроля над определенными территориями и пытаются найти более инновационные нетерриториальные (или транстерриториальные) формы

---

[87] Сванте Корнелл и Йохан Энгвалл, "Казахстан в Европе: Почему бы нет?", веб-сайт Института безопасности и стратегии развития, 2 октября 2017.

[88] Данила Бочкарев, "Модернизация является подлинной целью для Казахстана", *Euractiv*, 21 августа 2017.

[89] Ерлан Идриссов, "Казахстан показывает, что денуклеаризация работает", *Global Times*, 8 октября 2016.

ответственного воздействия на своих общих соседей. Этот сценарий требует функционального разделения зон интересов и ответственности между двумя доминирующими игроками. Более определенно, этот выбор требует отделения безопасности (где Россия могла бы играть первую скрипку) от экономической интеграции (где ЕС мог бы стать драйвером), и многосторонней политики, нацеленной на предотвращение столкновений между двумя игроками.

Конечно, ***альтернатива 5*** выглядит нереалистичной без взаимной структурной перестройки политики ЕС и России в области экономики и безопасности. Она также кажется невыполнимой в ситуациях, когда Москва не воспринимает ЕС как самую привлекательную экономическую и нормативную модель для большинства общих соседей. Однако, возможности для этого сценария могут возрасти при более обязывающей ответственности соседей России за свой нейтральных статус по типу финской, шведской или швейцарской неблоковой политики безопасности, что развенчает одержимость Москвы предполагаемыми угрозами, вызванными гипотетическим расширением НАТО.

Потенциально – в конечном счете – этот сценарий мог бы привести к более сложным сетевым отношениям взаимного участия и коммуникации в постсоветском пространстве. Как говорит Клиффорд Купчан, “время для формальных механизмов ассоциации с четким определением, какие страны находятся «в» или «вне» данной региональной группировки, прошло. Сегодня, у стратегий, таких как инициатива Китая Великого шелкового пути (BRI), которая позволяет государствам гибко присоединяться к определенным сегментам Инициативы, не обязательно соглашаясь на нее целиком, без каких-либо конкурирующих предложений, или интегрирования всех аспектов своей социополитической жизни, есть преимущество”.[90] Если эту модель рассматривать как выгодную для ЕаР, она могла бы открыть новые возможности для другого участия ЕС на Востоке, включая Среднюю Азию и Китай.

---

[90] Клиффорд Купчан, “Европейская политика добрососедства: Обновляя основные принципы”, веб-портал Валдайского клуба, 29 ноября 2017.

Конечно, некоторые из этих вариантов могут совпадать и создавать более сложные стратегические комбинации. Модель Казахстан-Армения может, в какой-то момент, создать возможности для формулирования соглашения ЕС-ЕАЭС, которое может настроить евро-лоялистов в пользу экономических правил и технических стандартов ЕС, не напрягая, с политической точки зрения, Москву. Кроме того, в определенный момент, могут появиться возможности уравновесить евроцентризм (пока еще потенциальный) с более широким европейским экономическим пространством, в чем важную роль может сыграть Турция и *выход Великобритании из Евросоюза*, что может соответствовать видению Россией Европы как многополюсного пространства без какого-либо ущерба для ЕС.

Библиография

Actualitati (2014), "Игорь Додон провел встречу с молдавскими соотечественниками в Москве ", 3 ноября.

Actualitati (2017), "Игорь Додон: Федерализация – единственный способ сохранить Приднестровье и Гагаузию ", 26 мая.

AVA (2011), "Российский фонд 'Признание' организовал семинар экспертов за Шевчука" , 24 сентября.

Basarabia.md (2015), "Директор RISI призывает власти России признать независимость Приднестровья", 29 мая.

Бочкарев, Данила (2017), "Модернизация - подлинная цель для Казахстана", *Euractiv*, 21 августа.

Кэлус, Камил и Войцех Кононучук (2017), "Объясняя олигархическую Молдову", Carnegie Europe, 4 мая.

Ченушэ, Денис (2017), "Молдова после трех лет безвизового режима с ЕС и новые европейские реалии", Информационное агентство IPN, 18 апреля.

Корнелл, Сванте и Йохан Энгвалл (2017), "Казахстан в Европе: Почему бы нет?", веб-сайт Института по вопросам безопасности и стратегии развития, 2 октября.

Дабрундашвили, Ана (2013), "Тени Иосифа Сталина", *Новая Восточная Европа,* N 3 (VIII), p.45.

Данилов, Дмитрий (2017), "Отношения ЕС-России в постсоветском пространстве", в Ольга Потемкина (редактор), *Глобальная*

стратегия ЕС: Последствия для России, Москвы: Институт Европы, российская Академия наук, стр 17-24.

Democracy and Freedom Watch (2015), "Активист: Россия, наращивающая проевразийские усилия против ЕС в Грузии", 21 августа.

Девятков, Андрей (2017), "Восточное партнерство ЕС: геополитика побеждает прагматику?", *Evrazia Expert*, 19 июня.

Девятков, Андрей (2016), "Наш человек? Чего добивается Москва от молдавского Президента Додона?", Москва Центр Карнеги, 1 июня.

Директива Дугина (2016), "Молдова предвыборная: либералов – за скобки", 27 июля.

Джорбенадзе, Ирина (2017), "Армения испугалась языковой экспансии России", *РосБалт*, 22 июня.

Эйслеб, Мириам (Miriam Eisleb), Александра Васильева и Саймон Вайс (Simon Weiss) (2017), "Неполная политика. Идеи для будущего Восточного партнерства", Фридрих Эберт Штифтунг, Вена, ноябрь.

Есиненку, Николета (2013), "Гордый молдованин? Новая Восточная Европа", N 4 (IX), стр 179-180.

Европейская комиссия (2015), Трехсторонние переговоры по внедрению DCFTA, 21 декабря.

Европейская народная партия, Новая политическая система Молдовы – удар по демократии, пресс-релиз EPP, 20 июля 2017.

Фененко, Алексей (2016), Финал игры: России нужно определиться в отношении Грузии, *Независимая Газета*, 20 апреля.

Ассоциация внешней политики Молдовы (2017), "Декларация: Попытка ограничить иностранное финансирование НПО подвергает опасности функционирование демократии в Молдове, и не может, ни при каких обстоятельствах", 11 июля.

Форум (2009), "Российский фонд 'Признание': За партию коммунистов готовы проголосовать более половины избирателей Республики Молдова", 4 ноября.

Габриелян, Эмма (20147), "Партнерство Армения-НАТО имеет стратегическое значение", 14 июня.

Джирагосян, Ричард (2015), "Профиль участника по поддержанию мира: Армения", Веб-сайт По поддержанию мира,, ноябрь.

Главком (2017), "Угроза пророссийского переворота в Молдове. К чему готовиться Украине?", 13 января.

Голышев, Владимир (2016), "Непризнанная Армения", *Радио Свобода*, 7 мая.

Горбач, Володимир (2017), "Незавершенная революция", Веб-портал Украинский Интерес, 1 декабря.

Фонд Горчакова (2016), "Грузинский эксперт: Изоляция России и изменение ее ориентации станет катастрофой для Запада", 17 апреля.

Готев, Георгий (2017), "Комиссия: Казахстан доказывает, что хорошие отношения и с ЕС и с Россией возможны", *Euroactiv*, 6 октября.

Идриссов, Ерлан (2016), "Казахстан показывает, что денуклеаризация работает", *Глобальные времена*, 8 октября.

InoSmi (2016), "Гаянэ Абрамян. Армения возобновила переговоры с Европейским Союзом", 9 февраля.

Искандерян, Александр (2015), ЕАЭС - не интеграционный проект, это форма подтверждения лояльности России, Ереван: Институт Кавказа, 22 ноября.

Ивашкина, Ирина (2015), "Российский политолог Алексей Мартынов объявлен персоной non-grata в Молдове", *NewsMaker*, 13 августа.

Кахишвили, Леван (2016), "Объяснение «бескорыстного» самовосприятия грузинской общественности", в Корнели Какачиа и Александр Маркаров (редакторы), *Ценности и идентичность как источники внешней политики в Армении и Грузии*, Тбилиси: Universal Publishing House, стр. 77.

Каширин, Василий (2014), "Гагаузия не выживает – она живет", *EurasiaInform*, 16 января.

Хумарян, Гарегин (2017), "Россия - взрослая девочка и должна понимать, что мужчины уходят на «к», а «от»'", 30 ноября.

Кофнер, Юрий (2017), "Восточное Партнерство и ЕАЭС: от конкуренции к сотрудничеству", Больший веб-портал Евразии, 24 ноября.

Кортунов, Андрей (2017), "Гибридное сотрудничество - как выйти из кризиса в отношениях России с ЕС", Москва Центр Карнеги, 29 августа.

Коваль, Павел (2013), "Молдавский Гамбит", *Новая Восточная Европа,* N 4 (IX), p. 59.

Купчан, Клиффорд (2017), "Европейская политика добрососедства: Обновляя основные принципы", веб-портал Валдайского клуба, 29 ноября.

Кузио, Тарас (2016), "Когда академик проигнорировал неудобные факты", *Новая Восточная Европа*, 21 июня.

Лузин, Павел (2015), "Кавказ: Имперская реальная политика или историческое отступление", *перекрестки*, 7 декабря.

Маклин, Рори (2013), "Героические приключения в Приднестровье", *Новая Восточная Европа,* № 4 (IX), 2013, стр. 158.

Макарычев, Андрей и Влад Струков (2017), "(Не)полная Европа по отношению к (не)полной России", веб-сайт PONARS-Евразия, 5 июня.

Маркедонов, Сергей (2017), "Армянская 'и/и' политика для Европы и Евразии", Москва Центр Карнеги, 7 декабря.

Мартунюк, Виталий (2017), "Саммит по Восточному партнерству: Компромисс ради продолжения", *Украинская призма*, Совет по внешней политике, 27 ноября 2017.

Мацаберидзе, Давид (2015), "Россия против ЕС/США через Грузию и Украину", *Связи, Ежеквартальный журнал*, весна, стр. 86.

MediaMax (2017), "Спикер Думы предлагает сделать русский официальным языком в Армении", 7 июля.

Мершаймер, Джон (2015), "Не вооружайте Украину ", *Нью-Йорк Таймс*, 8 февраля.

Министерство иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики (2014), "В Тирасполе открылся Информационный центр RISI", 11 марта.

Могерини, Федерика и Йоханнс Хан (2017), "Заявление Могерини HR/VP и комиссара Хана по поправкам к избирательному законодательству в Республике Молдова", Служба внешних операций Европейского Союза, 21 июля

Молдавские СМИ (2010), Нарышкин приехал в Кишинев, чтобы развалить' Альянс за евроинтеграцию, декабрь.

Молдавская политика (2017), "Изменение избирательных систем в странах ВП: Поддержка диктаторов или порождения Майдана", 29 июня.

NewsMaker (2015), "Главе Днестровско-Прутского центра RISI запретили въезд в Молдову", *22* мая.

NewsMaker (2017), "Игорь Додон. Это Запад говорит вам критиковать Президента", 22 июня.

Нуриев, Елхан (2015), "Россия, ЕС и Южный Кавказ: Разработка эффективной всеобъемлющей совместной региональной схемы безопасности", *связи. Ежеквартальный журнал,* весна, p. 59.

Пардо Сиерра, Оскар (2011), "Нейтральная зона? Сравнительный анализ влияния ЕС и России на Южном Кавказе", Коммунистические и посткоммунистические исследования 44, p.242.

Патарая, Тамар (2016), "Гражданское измерение грузинского национального самосознания и его влияния на внешнюю политику", в Корнели Какачиа и Александр Маркаров (редакторы)., *Ценности и идентичность как источники внешней политики в Армении и Грузии*, Тбилиси: Universal Publishing House, p.94.

Постоянное представительство Российской Федерации в Европейском Союзе (2017), "Регулярные консультации экспертов ЕС-России, проведенные по Западным Балканам, и расширение Евросоюза", 1 декабря.

Плахотнюк, Владимир (2017), "Точки воспламенения восток - запад, требующие большего внимания", *The Hill*, 24 июля 2017.

Погосян, Беньямин (2017), "Комментарий: Армянско-Российское объятие", *Общее пространство*, 14 июля.

Радио «Свободная Европа» (2017), Азербайджан, ЕС - обсуждение нового Соглашения по партнерству, 22 сентября.

Радио «Свободная Европа» (2017), "Молдавский президент называет помощь ЕС геополитической помощью", 18 мая.

Рошка, Юрий (2016), "Дугин и молдавская национальная идея, *Спутник Молдова*, 30 июля.

Рошка , Юрий (2016), "К вопросу разработки национальной идеи в Молдове", *Katehon*, 4 апреля.

Румер, Евгений, "Молдова между Россией и западом: неустойчивое равновесие", Фонд Карнеги за международный мир, 23 мая

Рыбин, Александр (2017), Приднестровье: Москва теряет контроль', *Gazeta.ru*, 17 июля.

Саакян, Нана и Астгик Бедевян (2017), "Посланник ЕС отклоняет критику армянского правительства".

Ширинян, Анаит (2016) "", Армения должна усилить связи с ЕС и Ираном Chatham House, Лондон, 10 марта.

СНГ и Европа (2009), Владимир Воронин: Будущее Молдовы – за активным и умелым совмещением двух интеграционных процессов, 16 октября.

Соловьев, Владимир (2017), "Для журналистов Молдовы, наблюдение является новой нормой", *Открытая демократия*, 7 апреля.

Соловьев, Марк (2011), Правда о провале левоцентристской коалиции, или кто торпедировал миссию Сергея Нарышкина, *ENews*, 13 февраля.

Соловьев, Владимир (2016), "Вишенка на торте", *Коммерсантъ*, 30 ноября.

Солти, Ингар и Давит Степанян (2015), "Постдемократия в Армении? Как новая конституция деполитизирует армянское общество"", *Открытая демократия*, 25 ноября.

Sputnik Gruzia (2016), "Жонди Багатуриа: Дружить с Россией выгоднее, чем с НАТО", 27 мая.

Sputnik Gruzia (2016), «Эксперт: Грузия была самой богатой республикой в СССР», 18 августа.

Суслите, Довиль Dovile (редактор). (2015), Экономические вызовы, стоящие перед Украиной и Молдовой на пути в ЕС, Центр восточноевропейских исследований и Ассоциации внешней политики, Кишинев, ноябрь, p.16.

Светланов, Николай (2016), "Россия и Приднестровье ", *Завтра*, 5 мая.

Terra (2010), Российский фонд 'Признание' не одобряет, 28 января.

tert.am (2017), "Наши ожидания от России не должны быть преувеличены – Заместитель Премьер министра", 29 июня.

Терзан, Арам (2016), "Эволюция идентичности внешней политики Армении", в Корнели Какачиа и Александр Маркаров (редакторы)., *Ценности и идентичность как источники*

внешней политики в Армении и Грузии, Тбилиси: Universal Publishing House, p. 148.

TV8 (2017), Политика с Натальей Морарь, 4 декабря.

Умланд, Андреас (2017), "Сегодня клановая система в Украине воспроизводит себя под европейскими лозунгами", *UkrLifeTV*, 27 июня.

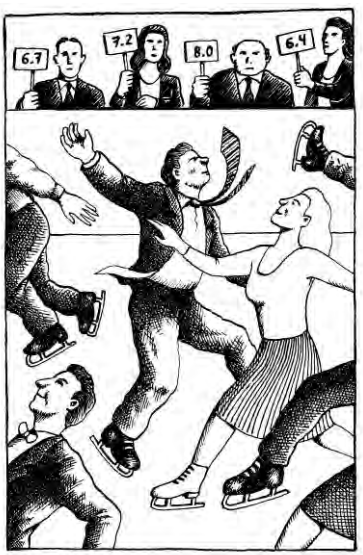
Васильева, Александра (2017), "Приступайте! Почему Европейский Союз должен разговаривать с Евразийским Экономическим Союзом", Фридрих Эберт Штифтунг, Вена, сентябрь.

Уилсон, Эндрю (2017), "Партнеры на всю жизнь: Оставшийся без ответа 'восточный вопрос Европы'", Европейский совет по международным отношениям, 27 октября.

Янгс, Ричард (2017), "Является ли 'гибридная геополитика' следующей доктриной внешней политики ЕС?", блог Лондонской школы экономики и политических наук, 19 июня.

7. Политическое и экономическое управление на Балканах в сравнении с Восточной Европой

Майкл Эмерсон & Джергана Нучева (Michael Emerson & Gergana Noutcheva)



Введение

В данной главе проводится сравнение качества управления в государствах Западных Балкан не являющихся -членами ЕС (далее именующиеся просто «Балканы») и Восточной Европы, а именно, Грузии, Молдове и Украине, подписавшими Соглашения об Ассоциации с ЕС, включая Зоны углубленной и всесторонней свободной торговли (именуемые далее государства DCFTA'). Обе группы государств стремятся к полноправному членству в ЕС. В то время как ЕС проводит различие между этими двумя группами государств, признавая «европейские» [т.е. членство в ЕС] перспективы в отношении первых, но не последних, обязательства по принятию или гармонизации с законодательством и политикой ЕС, разработанные обеими группами, имеют много общего. Это делает сравнения между государствами Балкан и DCFTA как возможными, так и политически значимыми.

Эти сравнения упрощаются благодаря многочисленным источникам, качественным оценкам и формальным рангам или рейтингам. Конкретно, используются два источника: с одной стороны, обычные годовые отчеты по Балканам и Турции, подготовленные институтами ЕС, и с другой - это три 'Руководства' по Грузии, Молдове и Украине, опубликованные CEPS и его партнерами (см. библиографию).

В целом, эти оценки показывают, что политическое и экономическое управление в этих двух группах государств сопоставимо, даже принимая во внимание широкий спектр рейтингов, рассматриваемых в каждой из этих двух групп между их соответствующими государствами.

Конкретно, ЕС сегодня разработал то, что независимые наблюдатели могут рассматривать как перспективу трехступенчатого процесса вступления для Балкан и Турции. В феврале 2018 г., Европейская Комиссия предложила, чтобы 2025 г. рассматривался как возможная дата вступления Сербии и Черногории, что предопределило тот факт, что эти две страны становятся лидерами на Балканах, т.е. рассматриваются как страны первого уровня, даже при том, что Совет ЕС не подтвердил эту дату. Второй уровень был установлен Советом на июнь 2018 г., в то время как 2019 г. был определен в качестве возможной, условной, даты начала переговоров о присоединении Албании и Македонии. Третий уровень, т.о., включает Боснию и Косово, которым не указано никаких дат, связанных с перспективами, и Турции, переговоры с которой считаются замороженными. Для сравнения, с учетом политических и экономических показателей, Грузию можно рассматривать как несколько более продвинутую, чем балканские страны первого уровня, в то время как Молдова и Украина, примерно, сопоставимы с балканскими государствами второго уровня, при этом, они несколько опережают государства третьего уровня. Это дает широкую картину, имеющую очевидное политическое значение, несмотря на то, что эта ситуация порождает определенную возможность для дебатов по многим показателям, используемым в этой работе, с возможностью выработки более нюансированных и уточненных заключений.

Общая картина подвергает сомнению объективность ЕС в предоставлении перспектив членства балканским государствам как группе, отклоняя подобную возможность, как группе, для государств-подписантов DCFTA. Это также требует более внимательного рассмотрения общего предположения, что стимул членства определяет эффективность процессов реформирования и степень взаимодействия этих соседних государств на основе ценностей и законодательства ЕС. Возникают дальнейшие вопросы относительно уместности политики добрососедства ЕС, которая, согласно некоторым аргументам, устарела.[1] В конце этой главы, мы рассматриваем три варианта того, как ЕС может реагировать на подобное положение дел.

Политическое управление

Политическая география пространства, непосредственно примыкающего к ЕС, включает три группы стран, которые, согласно официальной доктрине ЕС, отличаются в отношении их перспектив интеграции в ЕС. Балканы, безусловно, наиболее привилегированная группа стран, которые получили условное обещание членства в ЕС уже в 2000 г. Три страны Восточного Партнерства (ЕаР) (Грузия, Молдова, и Украина, но не Армения, Азербайджан и Беларусь) являются следующими на очереди, после принятия предложения ЕС об углубленной и всесторонней свободной торговле и заключения Соглашения о политической ассоциации, что, тем не менее, не означает полного членства в ЕС. Страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) находятся на третьем месте в очереди ожидания с более низкой вероятностью достижения столь же продвинутой степени интеграции в ЕС как восточные соседи вследствие различных внутренних и региональных препятствий или отсутствия интереса со стороны соответствующих стран.

Соседи ЕаР находятся, таким образом, в средней категории, но, при этом, они сами теперь разделились на страны, которые нацелены на вступление в ЕС и подписали

[1] См. Стивена Блокмэнса (Steven Blockmans), *Моральное устаревание Европейской политики добрососедства*, CEPS, Брюссель, 2017.

продвинутые Соглашения об Ассоциации с ЕС, и на тех, кто не желает или не может взять на себя столь строгие договорные обязательства с ЕС. Страны EaP также являются 'европейскими' государствами которые, если они докажут свою демократичность, имеют право запросить полное членство в ЕС, согласно Статье 49 Договора, в отличие от своих южных соседей.

Перспектива членства в ЕС считалась самым сильным внешним драйвером для внутренних политических изменений в странах, окружающих ЕС. Ученые утверждают, что качество демократического управления в более широком географическом пространстве в значительной степени коррелирует с привлекательностью стимулов, предлагаемых Брюсселем (Boerzel и Schimmelfennig, 2017). Страны, которые имеют возможность перспективного вступления в ЕС, осуществляют более широкие демократические преобразования. Есть данные, что страны, у которых есть Соглашения об Ассоциации и Партнерстве с ЕС, не осуществляют демократические улучшения в той степени и с тем темпом, как кандидаты на вступления в ЕС (Boerzel and Schimmelfennig, 2017). Эти аргументы выглядят, в определенной степени, правдоподобными.

Более близкий взгляд на политическую карту управления в соседних с ЕС регионах в 2018 г. демонстрирует, насколько разнообразна картина; показывающая региональное различие, не оправдавшее академические ожидания официальных лиц в отношении расширения ЕС и политики добрососедства, которые, наряду с ожидаемым членством в ЕС, по их предположениям, должны были однозначно привести к политическим изменениям. Ключевым пунктом, в этом отношении, должна быть уверенность в перспективе членства. Спустя почти два десятилетия после того, как ЕС расширил перспективу членства для балканских стран, вступление становится еще более проблематичным, даже для лидеров региона. После более чем десятилетия, с момента, когда ЕС начал осуществлять политику Европейского добрососедства, политические реалии являются довольно разнообразными - есть лидеры, есть и менее продвинувшиеся государства в каждом из рассматриваемых регионов, что не

позволяет осуществить региональное стереотипирование– См. Таблица 7.1.

Таблица7.1 Бальные оценки в области демократии в регионах партнерства с ЕС

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Албания	7.25	7.5	7.55	7.25	6.7	6.95	7.1
Хорватия	9.1	8.85	8.5	8.4	8.45	8.4	8.4
Босния и Герцеговина	6.8	6.7	6.5	6.4	6.35	6.3	6.1
Косово			6.95	6.7	6.6	6.65	6.5
Македония	7.55	7.75	7.95	7.6	7.2	6.65	6.5
Черногория	7.4	7.85	7.8	7.6	7.9	7.85	7.6
Сербия	7.4	7.75	8	8.05	7.95	7.85	7.7
Западные Балканы	**7.58**	**7.73**	**7.61**	**7.43**	**7.31**	**7.24**	**7.13**
Турция	**7.05**	**7.05**	**7.65**	**7.65**	**7.55**	**7.25**	**5.6**
Армения	5.2	6	4.92	5.25	5.35	5.23	5.1
Азербайджан	3.8	3.8	3.92	4.02	3.92	3.48	3.4
Беларусь	3.97	3.93	4.08	3.93	3.93	3.93	4.3
Грузия	6.1	6.85	6.05	6.15	6.5	6.7	6.8
Молдова	5.4	6.85	6.65	7.05	7.15	6.7	6.2
Украина	7.1	7.35	7	6.1	6.1	6.75	6.9
Страны восточного соседств	**5.26**	**5.80**	**5.44**	**5.42**	**5.49**	**5.47**	**5.45**
Алжир	4.23	4.27	4.37	4.3	4.8	4.8	4.8
Египет	4.12	4.4	4.22	4.08	4.92	3.93	3.7
Иордания	4.1	3.98	4.02	3.92	4.1	4.03	4.4
Ливан	5.6	6.25	6.25	6.15	6	5.7	4.9
Ливия	3	2.98	3.2	3.1	4.13	2.38	2.6
Марокко	4.48	4.4	4.05	3.9	4	3.83	3.8
Сирия	3	2.6	3.23	3.18	2.03	1.7	1.8
Тунис	3.83	3.95	3.78	3.85	5.8	6.3	6.5
Страны южного соседства	**4.05**	**4.10**	**4.14**	**4.06**	**4.47**	**4.08**	**4.06**

Примечание: Эти результаты, в значительной степени, согласуются с результатами другого, часто упоминаемого источника - Freedom House.
Источник: Статус демократии, Bertelsmann Stiftung.

Одна из самых явных тенденций - устойчивое снижение политических стандартов управления во всех странах, которым ЕС обещал перспективу членства. Откат от демократических принципов Турции является наиболее показательным, но и балканские кандидаты на вступление также проявляют некоторые признаки демократического нездоровья, что может замедлить, если не полностью лишить их возможности членства в ЕС. Лидеры в регионе, по политическим критериям – Сербия и Черногория – также не очень отличаются своими тенденциями, даже при том, что их снижение

демократичности, по сравнению с другими странами Балканского полуострова, Албанией, Боснией и Герцеговиной, Косово и Македонией, менее значительное. Последние события в Македонии предполагают улучшение политического управления, что теперь должно быть подтверждено новыми данными.

На фоне этой отрицательной тенденции недавние демократические приобретения из числа лидеров EaP между 2012 и 2016 годами могут озадачить ученых. Однако, это были годы, когда заключались соглашения DCFTA, и это было стимулом, имевшим определенный вес. Три страны DCFTA – Грузия, Украина и Молдова – не только улучшили качество своего демократического управления в тот период, но и догнали и перегнали отстающие балканские страны. Они также расширили разрыв между лидерами и менее продвинутыми государствами в группе EaP и реально обогнали других восточных соседей. Из не подписавших DCFTA стран, Азербайджан и Беларусь остались авторитарными режимами, как и их южные соседи на протяжении прошедшего десятилетия. Только Армения продемонстрировала новый взрыв демократической активности в апреле 2018 г.

Относительно положительное качество демократии в странах DCFTA впечатляет на фоне общего авторитаризма в пограничных с ЕС странах и усилившиеся за этот период геополитические напряженные отношения в восточном регионе. Мало того, что Россия активно стремилась сбить с прозападного пути эти страны, увеличивая их затраты за их проевропейскую политику, но и отношения России с ЕС, также приняли отчетливо антагонистический характер со взаимным наложением санкций по принципу quid-pro-quo и возвращением к открытой конфронтации в различных пограничных зонах, усугубляя в них кризисы.

Одним из основных проявлений ненадлежащего управления в более широком регионе добрососедства были широко распространенная коррупция и безнаказанность государственных служащих. Слабая власть закона и неэффективные правоохранительные учреждения были распространены почти во всех государствах добрососедства,

что позволило должностным лицам безнаказанно нарушать закон при исполнении своих служебных обязанностей. Борьба с коррупцией, таким образом, оказалась затруднительной, тем не менее, анализ обоих регионов показывает, что Грузия отличается не только от своих партнеров по DCFTA, но и от всех стран Балканского полуострова, включая даже балканские страны-члены ЕС, достигая рейтингов, приближающихся к среднему показателю стран ОЭСР и стран-членов ЕС. С другой стороны, показатели Молдовы и Украины оказываются ниже показателей наименее успешных стран Балканского полуострова (см. Таблицы 7.2 и 7.3 с согласующимися результатами, полученными из двух различных источников).

Таблица 7.2 Рейтинги коррупции по 180 странам мира, 2017

Хорватия	57
Болгария	71
Черногория	64
Сербия	77
Косово	85
Босния	91
Албания	91
Македония	107
Турция	81
Грузия	46
Молдова	122
Украина	130

Источник: Transparency International.

Таблица 7.3 Обследование предприятий Всемирным банком – рейтинги коррупции

	Масштаб взяточничества[1]	Глубина взяточничества[2]	Подарки налоговым работникам [3]	Подарки за государственные контракты [4]	Подарки за контракты на строитель-ство [5]	Подарки чиновникам [6]	Факторы, ограни-чивающие коррупцию [7]
ОЭСР	2	1	1	11	2	8	11
Болгария	Нет данных	Нет данных	6	28	17	Нет данных	Нет данных
Сербия	Нет данных	Нет данных	7	40	16	Нет данных	Нет данных
Албания	Нет данных	Нет данных	18	34	38	Нет данных	Нет данных
Центральная и Восточная Европа	17	14	13	26	25	20	22
Грузия	2	1	0	1	12	2	3
Молдова	31	22	14	11	49	16	38
Украина	50	45	50	99	73	73	38

[1] Масштаб взяточничества - % фирм, столкнувшихся, по крайней мере, с одной просьбой дать взятку.
[2] Глубина взяточничества - % государственных операций, когда требуют дать взятку.
[3] % фирм, от которых ожидались подарки при встречах с налоговыми чиновниками .
[4] % фирм, от которых ожидались подарки за предоставление государственных контрактов.
[5] % фирм, от которых ожидались подарки за предоставление государственных контрактов на строительство.
[6] % фирм, от которых ожидались подарки должностным лицам за то, чтобы добиться цели.
[7] % фирм, идентифицирующих коррупцию как основной сдерживающий фактор.
Источник: ОЭСР (2016), на основе Обследования предприятий ВБ, проведенных в Грузии, Молдове и Украине в 2013.

Подобная, но несколько отличающаяся картина проявляется из анализа рейтингов верховенство права в Таблице 7.4. Здесь Грузия снова намного опережает все страны Западных Балкан и оказывается среди стран-членов ЕС балканского региона (например Хорватии, и намного опережает Болгарию). Рейтинг двух других государств DCFTA, Молдовы и Украины, приближается к Сербии, которая, в этом отношении, не является региональным лидером.

Таблица 7.4 Рейтинги верховенства права

Хорватия	35
Болгария	55
Черногория	-
Сербия	76
Косово	-
Босния	56
Албания	68
Македония	57
Турция	101
Грузия	38
Молдова	78
Украина	77

Источник: Индексе законности Всемирного проекта в области правосудия 2017-8 годов

Эта картина подрывает доминирующее в политических и академических кругах предположение, что потенциальная перспектива членства в ЕС последовательно ведет страны к демократическим преобразованиям. Перспектива вступления в ЕС не способствовала повышению динамики демократизации в Западно-балканских странах, которые, после первоначальных улучшений в области политических прав и гражданских свобод в начале 2000-х, откатились назад за

прошедшее десятилетие по всем аспектам демократии. Причины этого хорошо известны. Что касается ЕС, интерес к стабильности региона перевесил опасения по поводу роста авторитарных тенденций (BiEPAG, 2017; Richter, 2012). Большая часть рычагов управления при вступлении в ЕС была использована для оказания давления на балканских авторитарных лидеров, чтобы обеспечить безопасность путем деэскалации латентных конфликтов и нормализации соседских отношений между странами (Вачудова, 2014) и сотрудничества с правительствами ЕС по вопросам миграции и вопросам борьбы с терроризмом (Бечев, 2016). Таким образом, Брюссель настаивал на нормализации отношений между Белградом и Приштиной в рамках Диалога высокого уровня, осуществляемого при содействии ЕС между этими двумя сторонами, отложив в сторону вопросы демократии и законности. Аналогично, сотрудничество между правительствами балканских стран способствовало перекрытию так называемого балканского миграционного маршрута в 2016 г., обеспечив, таким образом, безопасность границы ЕС и отсутствие критики в отношении национальных политических проблем, связанных с управлением.

В результате, отступление от демократии в регионе оставалось неконтролируемым, что позволяло местным руководителям уходить от наказания в связи с ухудшением свободы СМИ, политическим контролем над номинально независимыми институтами и чрезвычайными размерами взяточничества среди политиков. Другими словами, ЕС последовательно не оказывал политического давления и не налагал санкции за регресс демократии в регионе, что послужило неправильным сигналом для балканской политической элиты, слишком готовой цепляться за власть и государственные должности, распределяемые среди сторонников победившей партии (Поморска и Нучева, 2017). Внутренние политические игроки в регионе использовали пространство, обеспеченное колебаниями ЕС в применении санкций в связи с нарушениями демократических критериев, блокирующими или полностью обращающими вспять демократическую реформу.

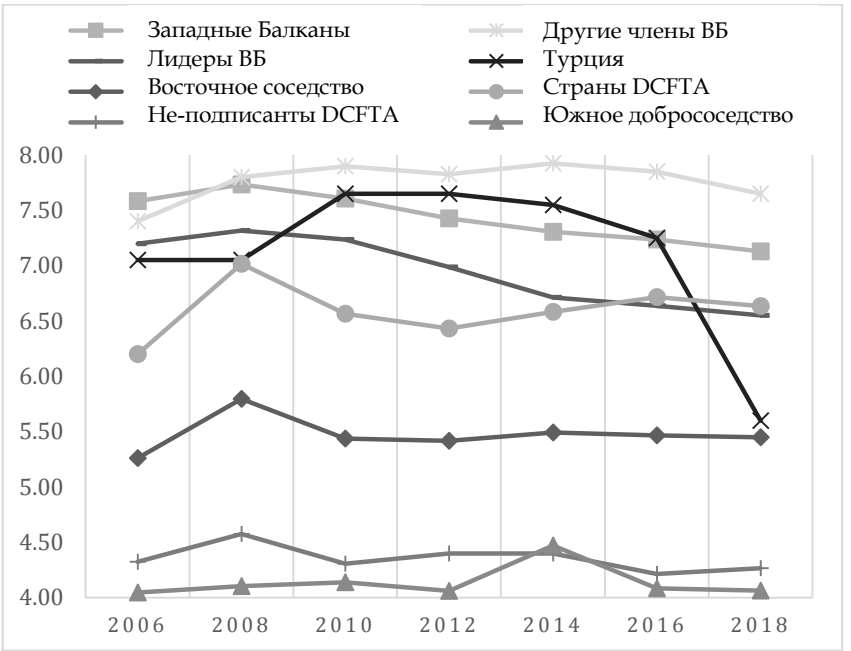
Что касается ситуации внутри стран, не было предпринято никаких последовательных, настойчивых усилий со стороны общества, чтобы избавиться от соответствующего привилегированного класса, заинтересованного в сохранении статус-кво, даже при том, что время от времени случались социальные протесты и высказывалось недовольство общественности правящим политическим классом. В целом, общества балканских стран были слишком озабочены экономическим выживанием и заживлением ран, нанесенных конфликтами 1990-х, чтобы сопротивляться захвату государственных ресурсов хищными элитами. Кроме того, пострадали демократические принципы ЕС в результате проблем с демократией внутри ЕС. Отступление от демократических принципов Венгрии и Польши и нежелание ЕС защитить свои фундаментальные политические ценности подорвали имидж ЕС как приверженца демократии за его рубежами.

Опыт трех стран DCFTA, однако, показывает, что конкретное сочетание внутренних и региональных факторов может послужить внутренним толчком к демократии при отсутствии большого 'пряника' извне, даже если процесс будет хрупким и иногда идти вспять, как показывают данные в отношении демократии за прошедшие два года – См. Рисунок 7.1. Мотивация следовать по пути демократии в трех странах DCFTA, несмотря на слабые стимулы со стороны ЕС и серьезные препятствия со стороны России, связана с комбинацией расчетов элит и социальных ценностей. На уровне элит, намерение вырваться на свободу из сферы влияния России усиливается агрессивной стратегией России в ее 'ближнем зарубежье'. Чем больше Россия угрожает государственности и суверенным правам этих стран в определении их пути в будущее, тем больше решимость руководства этих государств гармонизировать свои отношения с ЕС, который предлагает им свои ценности (Делкур [Delcour] и Волчук, 2015). Подобную динамику можно наблюдать и на социальном уровне. В странах, таких как Грузия и Украина – обе из которых были целями российской военной агрессии, ориентация общества решительно повернулась в сторону ЕС, подальше от России, с его более мягкими методами в

отношении следования политическим и экономическим преобразованиям в регионе (Шевель [Shevel], 2014; Попеску, 2018). Россия, таким образом, косвенно и непреднамеренно положительно повлияла на динамику демократизации стран DCFTA.

В целом, ЕС несколько более положительно воспринимается в странах Восточного добрососедства (44%), чем на Западных Балканах (42%) даже при том, что Косово (90%) и Албания (81%) являются, в частности, наиболее убежденными энтузиастами ЕС – см. Рисунок 7.2. Большинство граждан Грузии (59%) и Македонии (54%) также воспринимают ЕС положительно. Самое отрицательное восприятие ЕС, как это ни парадоксально, отмечается у балканских лидеров, Сербии и Черногории, где 30 и 22 процента населения, соответственно, видят ЕС в негативном свете. В совокупности, ЕС отрицательно воспринимается среди большего количества граждан Балкан (19%), чем восточного района (13%). В обоих регионах, младшие поколения, более образованные люди и люди с более высоким социальным положением, обычно рассматривают ЕС в более положительном свете. На Балканах, членство в ЕС чаще всего связано со свободой учиться и работать в ЕС (35%), экономическим процветанием (31%) и свободой выезда (30%) (Балканский барометр 2017). В странах EaP, ЕС тесно связан с политическими ценностями, которые он поддерживает, в особенности с правами человека (77%), верховенством права (74%); свободой слова (74%), демократией (70%), свободой вероисповедания (72%), уважением других культур и уважением меньшинства (67%), свободой СМИ (73%) (Соседи ЕС на востоке [EU Neighbours East], 2017). Важным является то, что в регионе EaP, где ЕС является не единственной альтернативой интеграции, ЕС рассматривается как более привлекательный и заслуживающий доверия проект интеграции по сравнению с Евразийским Экономическим Союзом во главе с Россией, даже среди членов последнего – См. Рисунок 7.3.

Рисунок 7.1 Политическое управление на Западных Балканах и в странах Европейского добрососедства



Примечания: Рейтинг в по шкале от одного (самый низкий показатель) до 10 (самый высокий показатель).

Западные Балканы: Хорватия и все страны региона - кандидаты и потенциальные кандидаты. Косово включено с отдельным рейтингом по состоянию на 2010 г. и далее.

Лидеры ВБ: Сербия и Черногория.

Другие страны-члены ВБ: Албания, Босния и Герцеговина, Косово и Македония. Косово включено с отдельным рейтингом по состоянию на 2010 и далее.

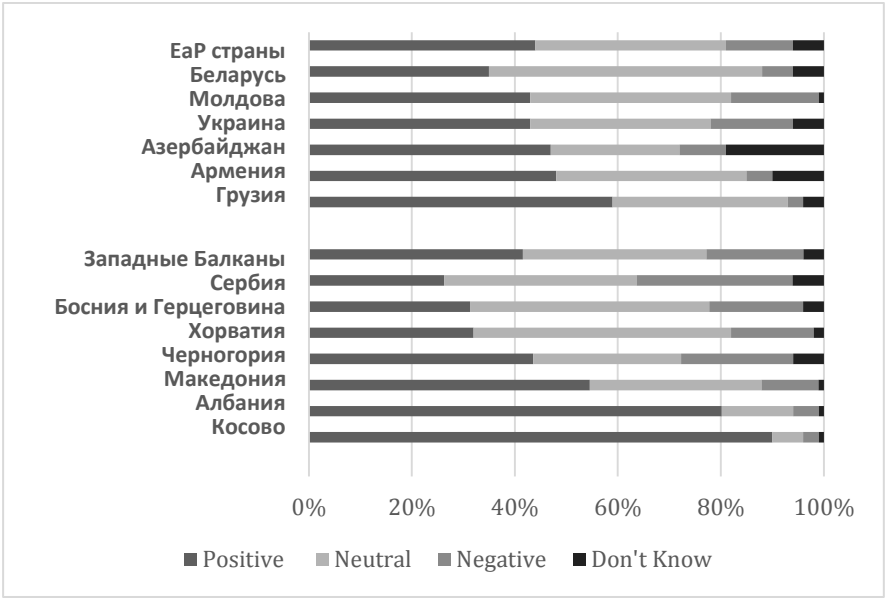
Страны DCFTA: Украина, Грузия, Молдова.

Страны не-подписанты DCFTA: Армения, Азербайджан и Беларусь.

Страны Южного добрососедства: Израиль и Палестина не включены в средние показатели.

Источник: Индекс преобразования Bertelsmann Stiftung, Статус демократии.

Рисунок 7.2 Имидж ЕС на Балканах и в странах Восточного добрососедства, 2017



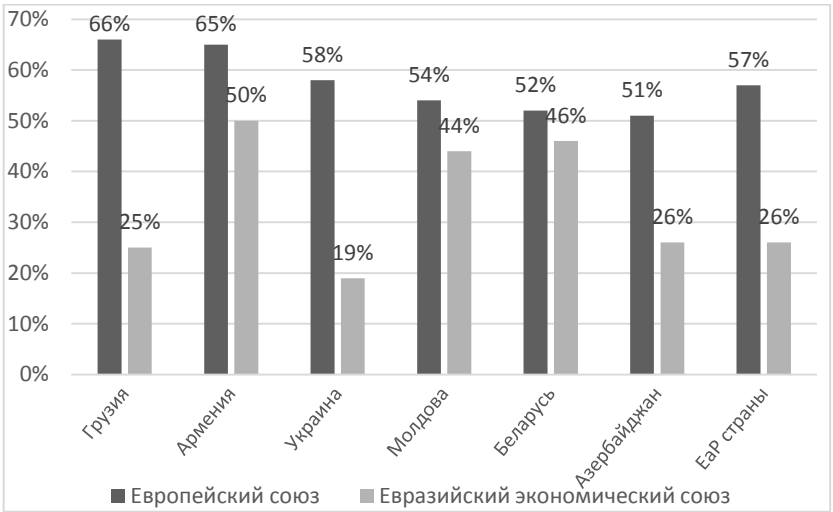
Примечание: Вопрос, который задавали гражданам балканских стран: "Вы думаете, что членство в ЕС было бы (является для Хорватии), положительным фактором, отрицательным фактором, или ни положительным, ни отрицательным?"

Вопрос, который задавали гражданам ЕаР: "Каково ваше мнение о Европейском Союзе - очень положительное, довольно положительное, нейтральное, довольно отрицательное или очень отрицательное?"

Источники: Данные по Балканам – Балканский барометр 2017: Обзор общественного мнения, Совет по региональному сотрудничеству, 2017.

Данные по странам ЕаР – Восточное добрососедство ЕС, Доклад по ежегодным обзорам: Региональный обзор, июнь 2017.

Рисунок 7.3 Доверие к ЕС и ЕАЭС в странах Восточного партнерства, 2017



Примечание: Количество опрошенных граждан в процентах.

Источник: Соседи ЕС на востоке, Доклад по ежегодным обзорам: Региональный обзор, июнь 2017.

В целом, можно сказать, что демократия высокого качества не пустила корни глубоко ни в одном из двух регионов, где демократические прорывы зачастую сопровождаются поворотами демократии вспять. Политические изменения вызывают особое беспокойство во всех балканских странах, при этом, они менее обескураживающие в странах DCFTA. Цель по укреплению политических тенденций в балканских странах-кандидатах на вступление в ЕС становится все более актуальной, поскольку регион все больше скатывается к авторитаризму; вызовы, угрожающие политической реформе, становятся огромными. Политические улучшения в странах восточного партнерства - хрупкие, они происходят в менее благоприятном геополитическом климате и, таким образом, они в не меньшей степени требуют поддержки и стимулирования со стороны ЕС. Созрел момент для того, чтобы ЕС оправдал свою международную репутацию сторонника демократии и оказывал давление там, где это только можно сделать.

Экономическое развитие и управление

ВВП на душу населения. Разрыв в ВВП на душу населения между балканскими экономическими системами и экономическими системами DCFTA, с одной стороны, и странами-членами ЕС, с другой - существенный. Текущая ситуация показывает, что средний показатель ВВП на душу населения, государственно-частное партнерство в странах Балканского полуострова составляет, примерно, одну треть от среднего показателя ЕС-28, тогда в экономических системах стран-подписантов DCFTA он равен, примерно, одной пятой.

Ключевой вопрос для сравнения заключается в том, как далеко продвинулись страны этих регионов в сближении с европейскими уровнями экономических показателей, начиная с конца коммунистического периода, или, приблизительно, с 1990. За период 1990 - 2016 средний показатель в EU-28 вырос в 2.6 раза. Сближение для не входящих в ЕС экономик означает, поэтому, увеличение ВВП на душу населения более быстрыми темпами, чем исходный показатель (см. Таблицу 7.5). При отсутствии данных по некоторым экономических системам, отмечается, что Албания и Турция добились значительного прогресса, тогда как Македония и Беларусь оставались, примерно, стабильно на одном и том же уровне в этом отношении.

Государства DCFTA продемонстрировали довольно неудовлетворительный прогресс. Этому есть много объяснений политического и экономического характера. При этом, один фактор особенно выделяется, а именно - довольно серьезные экономические потрясения в постсоветских, по сравнению с пост-югославскими, странах. В то время как Югославия считала себя, в политическом плане 'коммунистической' до ее распада, в действительности, она на протяжении долгого времени экспериментировала с элементами рыночной экономики. Реформы по либерализации уже работали. В реальности, пост-югославская действительность не представляла собой системный экономический крах, как в случае постсоветских государств. Экономические потери 1990-х были, таким образом меньше,

оба региона понесли экономические затраты в связи с войнами, которые последовали за политическим распадом.

Все три государства DCFTA понесли значительные экономические потери после обретения независимости. Украина особенно отстала по сравнению с ЕС и другими государствами СНГ (при этом, некоторые из упомянутых стран имели преимущества в связи с нефтедобычей). Неудовлетворительные показатели Украины можно объяснить сочетанием нескольких факторов. Ее промышленная структура оказалась наиболее уязвимой в связи с распадом советской экономики при наличии многих важных цепочек поставок, связывавших ее с российской промышленностью и разорванных с получением независимости, и, наконец, разрушения, понесенные в связи с конфликтом, начавшимся в 2014 г. Кроме того, Украина пострадала от чрезвычайно неудовлетворительного экономического управления, и отказа от проведения реформ, по крайней мере, до первого Майдана 2006 г. Тем не менее, серьезные экономические реформы, в реальности, не начались до окончания второго Майдана 2014 г., и даже до сих пор они остаются неполными, в то время как коррупция продолжает оставаться необузданной.

Грузия и Молдова также понесли значительные экономические потери. В Грузии, только в 2006 г. была выработана радикальная повестка дня по проведению реформ, которая, в значительной степени, поддерживается и сегодня. В результате, у Грузии самый высокий ВВП на душу населения среди трех государств DCFTA, но это делает ее сопоставимой только с самыми слабыми государствами Балкан. Что касается Молдовы, за прошедшее десятилетие была принята сильная проевропейская повестка дня по проведению реформ, но эта тенденция выглядела намного хуже на практике, чем звучала в политических заявлениях, и ее экономика остается самой бедной в Европе.

Все три страны DCFTA демонстрируют, что текущая ситуация их экономических систем в огромной степени отстает от плановых показателей.

Таблица 7.5 ВВП на душу населения, паритет покупательной способности 1990 и 2016 ($)

Балканы	**1990**	**2016**	**Страны DCFTA**	**1990**	**2016**
Албания	2 722	11 540	Грузия	5 174	10 004
Босния	Нет данных	12 172	Молдова	Нет данных	5 332
Косово	Нет данных	10 063	Украина	6 763	8 269
Македония	5 256	14 492	***Средний показатель по DCFTA***		***7 868***
Черногория	Нет данных	17 633			
Сербия	Нет данных	14 515	**ЕАЭС/другие**		
Средний показатель по Балканам		***13 403***	Армения	2 418	8 832
			Азербайджан	5 502	17 256
Хорватия	Нет данных	23 422	Беларусь	5 399	18 060
Турция	6 146	25 247	Россия	8 012	24 788
			Казахстан	8 435	25 285
Средний показатель по ЕС	***14 994***	***39 610***	***Средний показатель по ЕАЭС/другие***		***18 844***

Источник: Всемирный банк.

Индекс развития человеческого потенциала Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Большинство стран этих двух регионов относится к группе стран с "высоким индексом развития человеческого потенциала", измеряемого по Индексу развития человеческого потенциала ПРООН, в котором принимается во внимание не только экономический уровень страны, но также и медицинские показатели, оцениваемые в ожидаемой продолжительности жизни, и образовательные характеристики, оцениваемые годами обучения – см. Таблицу 7.6. Черногория отличается "очень высоким индексом развития человеческого потенциала", обгоняя такие страны-члены ЕС

как Румыния и Болгария, в то время как Молдова имеет наименьший показатель среди "средних индексов развития человеческого потенциала". Грузия занимает место близкое к балканскому лидеру - Сербии, в то время как Украина приближается к балканскому «отстающему» - Боснии.

Таблица 7.6 Индекс развития человеческого потенциала (HDI), 2015

	HDI	**Рейтинг**
Очень высокий индекс человеческого потенциала		
Хорватия	0,827	45
Черногория	0,807	48
Румыния	0,802	50
Высокий индекс развития человеческого потенциала		
Беларусь	0,796	52
Болгария	0,794	56
Сербия	0,776	66
Грузия	0,769	70
Турция	0,767	71
Албания	0,764	75
Азербайджан	0,759	78
Босния и Герцеговина	0,750	81
Армения	0,743	84
Украина	0,743	84
Средний индекс развития человеческого потенциала		
Молдова	0,699	107

Источник: ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, 2016.
Нет никаких данных по Македонии и Косово.

Известно, что рейтинг балканских государств и государств DCFTA более схож по Индексу развития человеческого потенциала, чем по показателю ВВП на душу населения. Это предполагает, что уровни развития человеческого капитала оказались наиболее устойчивыми, чем макроэкономические, поскольку относительно высокие образовательные достижения Советского Союза могли быть

унаследованы независимыми государствами в большей степени, чем их экономические структуры.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) Переходные показатели. Учитывая, что обоим регионам пришлось преодолеть трудный переход от социалистической к рыночной экономике, ЕБРР разработал исчерпывающий набор переходных показателей для измерения успешности этого процесса. Результаты даны в Таблице 7.7 по нескольким группам стран: балканские государства, не входящие в ЕС, три государства DCFTA, два наиболее преуспевающих государства Южного Средиземноморья и, для сравнения, выбраны 'новые' государства-члены ЕС.

Средние показатели не входящих в ЕС балканских государств и государств DCFTA, практически одинаковые - 5.04 у стран DCFTA, что несколько лучше, чем 4.99 у шести стран Балканского полуострова. Однако, средний показатель балканских стран отягощен отстающим Косово, которое является особым случаем, так как оно не обладает всеми признаками государственности. Исключая Косово, эти пять стран Балканского полуострова выигрывают, т.к. Их показатель - 5.13 немного выше, чем у стран DCFTA.

У обеих групп довольно большой разброс показателей эффективности. Наиболее высокий показатель эффективности снова у Грузии, со своими 5.41 баллами она несколько опережает страны Балканского полуострова – Черногорию с 5,38, Сербию с 5,36 и Македонию с 5,26 баллами.

Два государства DCFTA с более низкими показателями эффективности - Молдова и Украина приближаются или несколько превосходят наименее эффективные страны Балканского полуострова (Албания и Босния), и намного опережают Косово.

Сравнения могут также быть сделаны с 'новыми' государствами-членами ЕС, среди которых Эстония - лучший показатель эффективности, и Хорватия и Болгария наихудшие показатели эффективности. В то же время, Грузия, Черногория, Сербия и Македония несколько отстают от Болгарии. Два наиболее эффективных средиземноморских государства - Марокко и Тунис, согласно оценке, относятся к

той же группе, что и самые слабые балканские государства и государства-подписанты DCFTA.

Общий вывод по этой массе переходных показателей ЕБРР заключается в том, что балканские государства и государства DCFTA, в среднем, сопоставимы. Более точно можно сказать, что лучшая страна из группы DCFTA (Грузия) сопоставима с наиболее эффективными балканскими странами, в то время как другие государства-подписанты DCFTA (Молдова и Украина) сопоставимы со странами Балканского полуострова, имеющими средние показатели.

Таблица7.7 Переходные показатели ЕБРР, 2017

	Конкуренто-способные	Хорошо управправля-емые	Зеленые	Инклюзивные	Устойчивые	Интегрированные	Общее количество
Эстония	7,58	7,58	6,44	7,30	8,19	7,77	**7,47**
Хорватия	5,75	5,14	6,03	6,03	6,61	6,85	**6,06**
Болгария	5,96	4,69	5,82	5,33	6,54	6,86	**5,86**
Черногория	4,89	5,12	5,15	5,62	5,93	5,59	**5,38**
Сербия	4,94	4,39	5,77	5,16	5,55	6,39	**5,36**
Македония	5,39	5,20	4,91	4,72	5,31	6,04	**5,26**
Албания	4,41	4,31	4,85	5,11	4,86	5,76	**4,88**
Босния-Н	4,74	3,66	4,85	4,83	5,35	5,47	**4,81**
Косово	3,37	3,73	3,80	4,70	5,09	4,89	**4,26**
Грузия	4,54	5,98	4,58	5,14	5,71	6,54	**5,41**
Украина	4,68	3,58	5,54	5,88	4,60	5,04	**4,88**
Молдова	4,87	3,94	4,14	5,19	5,27	5,64	**4,84**
Марокко	3,98	4,35	5,47	4,16	6,06	5,45	**4,91**
Тунис	3,94	4,33	4,78	4,72	4,75	4,70	**4,53**

Примечание: Шесть переходных показателей ЕБРР включают следующие субкомпоненты:
Конкурентоспособные: Рыночные структуры, способные конкурировать и обеспечивать стандарты ведения бизнеса, имеющие возможности создавать добавочную стоимость и инновации.
Хорошо управляемые: Управление на национальном и корпоративном уровнях.
Зеленый: Смягчение изменения климата, адаптация к изменению климата и другие экологические сферы.
В том числе: Гендерное равенство, региональные различия и возможности для молодежи.
Устойчивые: Финансовая стабильность и устойчивый энергетический сектор.
Интегрированные: Открытость к внешней торговле, инвестициям и финансам, а также внутренняя и международная инфраструктура.
Источник: Отчет по странам с переходной экономикой ЕБРР, 2017-18.

Всемирный банк, упрощение процедур для ведения бизнеса. Условия для ведения бизнеса в обоих регионах улучшаются, при этом Грузия и Македония догоняют развитые экономики и скоро окажутся в числе стран, добившихся наилучших результатов, согласно рейтингу Всемирного банка по упрощению процедур для ведения бизнеса – см. Таблицу 7.8.[1] При этом, улучшения не однородны – украинская и боснийская экономические системы являются худшими в этих двух регионах с точки зрения регламентирующей среды и непривлекательными странами, которые не могут стимулировать местные инвестиции и развивать предпринимательскую инициативу.

Таблица7.8 Рейтинг по упрощению процедур для ведения бизнеса, 2017

Экономика	**Место**
Грузия	9
Македония	11
Российская Федерация	35
Беларусь	38
Косово	40
Черногория	42
Сербия	43
Молдова	44
Румыния	45
Армения	47
Болгария	50
Хорватия	51
Азербайджан	57
Турция	60
Албания	65
Украина	76
Босния и Герцеговина	86

[1] Однако, мы должны сделать некоторое оговорки относительно этого источника. Например, высокая оценка Македонии кажется аномальной, так как большинство компонентов (не показанных здесь) обзора намного менее благоприятны, чем общий рейтинг, приведенный в Таблице 7.8.

Пояснение: Экономические системы оцениваются на основе создания благоприятных условий для ведения бизнеса согласно баллам 1-190. Уровень очень благоприятных условий для ведения бизнеса означает, что регламентирующая среда способствует созданию и работе местных фирм.

Источник: Всемирный банк.

Финансово-экономические рейтинги. Есть несколько авторитетных международных рейтинговых агентств (Moody's, Standard and Poor, Fitch), которые оценивают государства согласно их кредитоспособности на основе ряда финансовых и макроэкономических критериев, включая политическую оценку, которая может повлиять на оценку кредитоспособности. Поскольку оценки, предоставленные несколькими рейтинговыми агентствами, в основном схожи, мы представляем здесь только текущие рейтинги одного из них – Moody's.

Самые высокие рейтинги «А» или желанный всеми рейтинг «ААА» присваиваются только самым сильным рыночным экономикам, что означает, что их считают надежными по их обязательствам для инвесторов. Ни одно из балканских и государств DCFTA не имеет такого рейтинга.

Все страны, которые относят к категориям B или C считаются опасными или рискованными для инвестиций, степени рисков указаны в Таблице 9. Два государства находятся в лучшем, с точки зрения рейтингов, связанных с 'рисками' - это Сербия и Грузия; у Грузии, при этом, на одно очко больше, чем у Сербии. Черногория и Албания являются лучшими в следующей - 'очень рискованной' категории; за ними идут Босния и Молдова. Наконец, одна только Украина находится в 'чрезвычайно рискованной' категории, что означает, что инвесторы должны остерегаться серьезного риска потери своих инвестиций.

В целом, это еще один случай, когда, по баллам, Грузия идет наравне или даже немного лучше балканских стран, в то время как Молдова идет наравне с более слабыми из балканских стран, при этом, Украина, с ее текущими финансовыми затруднениями, помещена в категорию ниже.

Таблица 7.9 Кредитные рейтинги балканских государств и государств DCFTA

Сербия	Ba3	Рискованный
Черногория	B1	Очень рискованный
Албания	B1	Очень рискованный
Босния	B3	Очень рискованный
Грузия	Ba2	Рискованный
Молдова	B3	Очень рискованный
Украина	Ca	Чрезвычайно рискованный

Примечание: Буквы A, B и C расположены по степени снижения уровня качества, как и цифры 1, 2 и 3.

Источник: Moody's.

Экономическое управление согласно стандартам ЕС. Поскольку все балканские государства и государства DCFTA стремятся к полному членству в ЕС, логично, что все они взяли на себя обязательства выполнять регламенты и стандарты ЕС. Хотя эти две группы различаются с точки зрения готовности (или не) признать свои перспективы членства в ЕС, на самом деле, они обе участвуют в схожих программах прогрессивного сближения с законодательством ЕС. Для кандидатов на вступление процесс структурирован вокруг 'глав', которые состоят из блоков политик ЕС. В основном, это все те же 'главы', которые включены в Соглашения о DCFTA, и обычные отчеты о выполнении работы по сближению с ЕС для Балкан, Турции и государств DCFTA касаются одних и тех же вопросов. Это означает, что есть хорошо структурированная основа для сравнения между всеми государствами по отдельности и между этими двумя группами.

Комиссия облегчает эту задачу, предоставляя методологию, которую она разработала для выделения сути этого очень сложного материала в виде краткого изложения ‘закодированным языком’. Каждая глава по оценке заканчивается определением трех степеней готовности к членству в ЕС, с указанием 'некоторого', 'среднего', или 'хорошего' уровня готовности. Как объясняется в Приложении

A, мы переводим эти степени в количественное выражение: 1, 2 или 3, что позволяет суммировать и сравнивать.

Для стран-подписантов DCFTA Комиссия и ЕСВД делают сопоставимые, но краткие оценки сути важных вопросов, а именно, насколько *acquis EC* в законодательном порядке приближено к национальному законодательству и насколько эффективно оно осуществляется, но воздерживается от выводов на 'закодированном языке'. В любом случае, работа, выполненная для этих трех Руководств и особенно для их предстоящих вторых изданий (см. ссылки), действительно позволяет сопоставлять эти результаты с Балканами. В частности, Руководства позволяют осуществлять более подробный мониторинг внедрения *acquis EC*. Это позволило авторам использовать рейтинги, выраженные в цифрах по той же шкале, что и для Балкан.

Подробные рейтинги для 20 глав по экономике общеприменимы для обеих групп и изложены в Таблице A.2 Приложения, наряду с большим количеством деталей по используемой методологии. Итоговые результаты по главам по экономике приведены в Таблице A.1 Приложения и Рисунке 4, которые можно использовать наряду с политическими рейтингами.

В экономических рейтингах, Грузия приравнивается или оценивается выше балканских стран (Черногория, Сербия и Македония) с наилучшими показателями эффективности, тогда как Молдова и Украина занимают место перед Албанией и, вероятно, Боснией, по которой ЕС не опубликовал полные данные. Высокий рейтинг Грузии объясняется ее высокими баллами по нескольким главам: борьба с коррупцией, открытость рынков товаров и услуг и качество таможенных услуг и государственных закупок.

Общие инструменты экономической политики. На практике, ЕС применяет растущее число общих инструментов экономической политики как на Балканах, так и в государствах DCFTA, несмотря на политическое (или риторическое) дифференцирование между этими двумя группами в связи с классификацией перспектив членства. В реальной политике ЕС использовался 'политический арсенал' средств для постепенного сближения разных экономических систем по

отношению к этим двум группам (т.е. множество довольно технических мер не продвигается вместе как стратегия). Соглашение об Ассоциации и DCFTAs оперативно продвинули Грузию, Молдову и Украину почти в ту же категорию, что и Балканы, в то время как процесс расширения балканского региона, сам по себе, не продвигался.

Как показано в Таблице 7.10, и более полно изложено в других работах (Эмерсон, 2018), основанием для этой общности было создание зон углубленной свободной торговли несколько различного содержания с ЕС: Соглашения о стабилизации и ассоциации (ССА) с Балканами, Таможенный союз с Турцией и DCFTA с Грузией, Молдовой и Украиной. Основные элементы беспошлинной торговли дополняются Пан-европейско-средиземноморской конвенцией (PEM) для выработки общих правил происхождения и диагонального суммирования добавленной стоимости, общие стандарты продуктов, определенные блоки секторальной политики, в том числе по энергии и транспорту, финансовому и инвестиционному механизмам (ЕИБ, ЕБРР, бюджет ЕС), и т.д.

Таблица 7.10 Инструменты экономической политики ЕС, используемой на Балканах, в Турции и государствах DCFTA

- Углубленные FTA – различная форма, SAA, Таможенный союз, DCFTA
- Пан-европейско-средиземноморская конвенция по преференциальным правилам происхождения и диагонального суммирования (PEM)
- Организации по европейским стандартам (CEN, CENELEC, ETSI)
- Санитарные и фитосанитарные инструкции (SPS)
- Европейская аккредитация, многосторонние соглашения (EA-MLA)
- Соглашения по оценке соответствия и анализу (ACAA)
- Европейская ассоциация национальных институтов метрологии (Euramet)
- Таможенный кодекс Союза (UCC)
- Конвенция об общем транзите
- Новая компьютеризированная транзитная система (NCTS)
- Уполномоченные экономические операторы (AEO)
- Совместные пограничные переходные пункты
- Договор Энергетического сообщества
- Возможности сетевого взаимодействия центральной и юго-восточной Европы (CESEC)
- Европейская сеть операторов систем передачи электроэнергии (ENTSOE)
- Договор о транспортном сообществе
- Общеевропейские коридоры
- Трансъевропейская транспортная сеть (TEN-T)
- Европейское соглашение о гражданской авиации (ECAA)
- Соглашения о гражданской авиации (CAA)
- Агентства ЕС – например, Европейское экологическое агентство
- Программы ЕС – например, Horizon 2020, Erasmus+
- Безвизовый режим
- Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)
- Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)
- Гранты из бюджета ЕС

Всесторонние сравнения и стратегические последствия

Объединение результатов как по политическому, так и по экономическому управлению дает общую картину. Эти две группы - балканские государства и государства DCFTA - сопоставимы, хотя в каждой из этих двух групп есть различия. Что касается Балкан, в июне 2018 г. ЕС установил в стратегических целях то, что можно назвать трехъярусной системой. Сербия и Черногория уже состоялись как лидеры и их переговоры о вступлении в ЕС уже идут (ярус первый), в то время как Албания и Македония сегодня находятся во втором ярусе с условной возможностью ведения переговоров о присоединении в 2019 г., что отбрасывает Боснию и Косово в 3 ярус без каких-либо сроков начала переговоров о присоединении. Эта трехъярусная структура обеспечивает более точную матрицу для сравнения этих государств с государствами DCFTA.

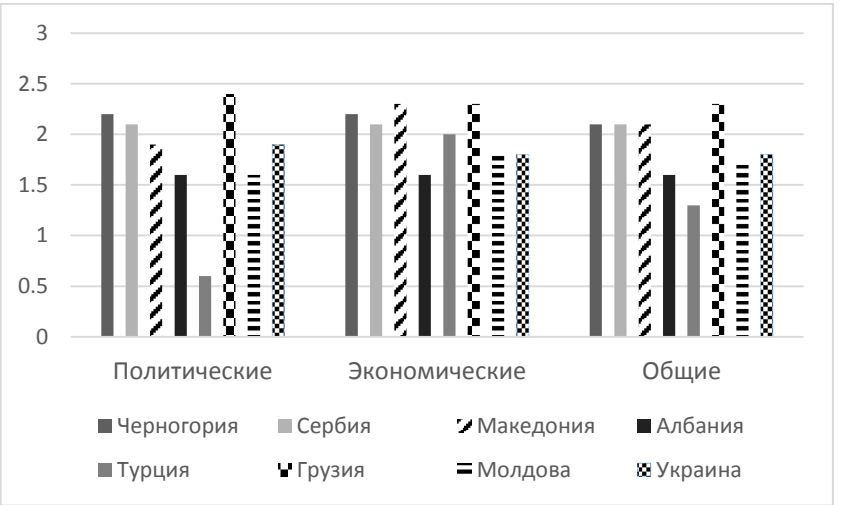
Более точно, по *политическим критериям*, у Грузии самый высокий рейтинг по сравнению с балканскими лидерами из первого яруса (Черногория и Сербия). Хотя качество ее демократии не самое лучшее, ее антикоррупционная политика была исключительно успешной, и это придает ей вес по общеполитическому рейтингу. За ними следуют Македония и Албания как страны второго яруса Балканского полуострова, сопоставимые с Украиной и Молдовой. Турция теперь является значительно отстающей из-за ее отступления от основных норм демократии в последние годы. Что касается общественного восприятия, государства DCFTA рассматривают ЕС, в среднем, более благосклонно чем Балканы - особенно выделяется Грузия - и намного более благосклонно чем Сербия, Босния и даже государство-член ЕС - Хорватия. ЕС также намного более благоприятно воспринимается в Грузии и Украине, чем в Евразийском Экономическом Союзе, но лишь ненамного лучше, чем в Молдове (см. Рисунки 7.2 и 7.3 выше).

Что касается *критериев экономического управления,* у Грузии опять же самый высокий рейтинг, в этом случае наряду с Македонией, за которой идут Черногория и Сербия. Рейтинг Турции, в этом плане, также достаточно хорош в этом

отношении. Молдова и Украина опережают Албанию и Боснию - менее эффективные страны Балканского полуострова. С другой стороны, макроэкономические характеристики эффективности государств DCFTA, измеряемых в показателях ВВП на душу населения, они, тем не менее, отстают от балканских стран. Их относительно благоприятные рейтинги по управлению, если их продолжить поддерживать, должны привести, со временем, к макроэкономическому выравниванию.

На Рисунке 7.4 ниже, мы *объединили политические и экономические рейтинги управления*, при этом оба сводных показателя имеют равный вес. Лидером является Грузия, опередившая три наиболее передовых страны Балканского полуострова (Черногорию, Сербию - первый ярус, и Македонию - второй). За ними следуют Молдова и Украина, обгоняя Албанию - второй ярус, и намного обгоняя Турцию - третий ярус. Обратите внимание на то, что Босния и Косово не были включены в эти совокупные данные. Данные по Боснии неполные, но вместе с Косово, страна, наиболее вероятно, оказалась бы в третьем ярусе. Таким образом, в то время как государство DCFTA (Грузия) с ее лучшими показателями оказывается выше стран Балканского полуострова из первого яруса, Молдова и Украина сопоставимы с рядом стран Балканского полуострова из второго яруса, при этом значительно опережая страны Балканского полуострова из третьего яруса.

Рисунок 7.4 Политические и экономические рейтинги управления



Источник: Собственные расчеты. См. Приложение А по методологии и Таблицу А.7.1 Приложения по данным.

Рассмотрение в подобном свете этих результатов, которые, до настоящего времени, не сводились вместе с таким поразительным результатом, влечет для ЕС стратегические последствия.

Главным вопросом является, что делать в ситуации, когда две группы соседей ЕС - государств Балканского полуострова и страны DCFTA, объединены пятью очень важным особенностями:

- Непосредственным соседством /близостью к ЕС;
- Общей целью получения полноправного членства в ЕС;
- Правом, как европейские демократические государства, обратиться за членством в ЕС (Статья 49 Лиссабонского договора)
- Прогрессивным принятием политических и экономических норм и стандартов ЕС, и
- Сопоставимостью политической и экономической эффективности управления.

Как необходимо в будущем рассматривать и решать эту аномалию? Есть несколько возможных путей для рассмотрения ЕС балканских государств и стран DCFTA более справедливым и равным образом.

Во-первых, *единый подход* ЕС, который должен стать более последовательным в своей политической позиции к государствам DCFTA и странам Балканского полуострова. Конкретно, это могло бы означать расширение 'перспективы членства', в отношении Грузии, учитывая ее относительно благоприятные показатели эффективности и как стимул для других стран DCFTA. В дополнение к стандартному аргументу, в пользу такого подхода возрастает значимость геополитического аргумента на фоне многократных случаев вмешательств России на всей территории Европы, включая, но не ограничиваясь тем, что она называет 'ближним зарубежьем'. Процесс AA/DCFTA является бастионом для защиты от российской агрессии в регионах «общего соседства», но он должен быть усилен. ЕС стремится повышать устойчивость политических режимов ее ближайших партнеров и соседей путем своей зарубежной политики и политики по безопасности. В отсутствие перспективы членства, государства чувствуют себя обреченными жить в неопределенности между ЕС и Россией, что делает их уязвимыми в отношении дестабилизации.

При том, что этот геополитический аргумент звучит довольно убедительно, возражения в отношении дальнейшего расширения Евросоюза, даже с включением балканских стран, также усиливаются. По мнению некоторых государств-членов, расширение Евросоюза уже зашло слишком далеко. В то время как Комиссия недавно сделала политический жест в отношении Сербии и Черногории, указав 2025 г. в качестве возможной даты вступления, это не получило поддержку Совета министров иностранных дел в его развернутых заключениях по Западным Балканам и Турции от 26 июня 2018 г., которые были поддержаны Европейским Советом 29 июня. Албания и Македония действительно получили некоторую условную поддержку, так как заключения Совета "прокладывают путь к открытию переговоров о присоединении в 2019 г.". Процесс вступления Турции, как

говорится, "полностью зашел в тупик". Высказываемые и не высказываемые сегодня возражения по поводу дальнейшего расширения достаточно значительны. В своем выступлении в Европейском парламенте в апреле 2018 г., Президент Макрон утверждал, что больше не должно быть никакого расширения до проведения институциональных реформ в самом ЕС. Повышение авторитарного популизма в некоторых новых государствах-членах (а именно, Венгрии и Польше) является предупреждением того, что даже полное членство в ЕС больше не является гарантией либеральных политических ценностей, как ранее предполагалось. Среди потенциальных государств-членов есть также много уязвимых демократических государств, и сам ЕС находится в хрупком состоянии, включая некоторые старые государства-члены (как показывает, например, выход Великобритании из Евросоюза, итальянский популизм и т.д.).

Другой, *второй подход*, таким образом, состоит в том, чтобы признать, что даже существующие перспективы членства для Балкан перестали быть полностью действенными и расширение применения этой концепции не имеет смысла. Элементы политического дискурса устарели, но предполагаемые политические издержки, связанные с изменением риторической доктрины (например, о перспективах членства) сдерживают какие-либо изменения, связанные с тем, чтобы либо отказаться от перспективы членства для Балкан, либо расширить их до подписания DCFTA. В то же время, однако, конкретная политика ЕС все больше и больше применяется в равной степени и в отношении Балкан, и в отношении стран-подписантов DCFTA, что приводит обе группы стран к более тесной функциональной интеграции с ЕС (как проиллюстрировано в Таблице 10). Институты ЕС работают вне поля зрения высокой политики, но делают это довольно основательно. Косвенным образом, государствам DCFTA говорят, что конкретно их группу рассматривают наравне с Балканами, и у каждого государства любой из этих групп есть перспектива продвигаться вперед настолько далеко и быстро, насколько они пожелают, только не будучи полноправными членами в настоящее время. В частности, им предлагают не сосредотачивать свое внимание

на вопросе о перспективе членства, так как это не имеет теперь оперативного значения. Кроме того, им предлагают не рассматривать отказ в перспективе членства как незаинтересованность, а рассматривать это просто как реальность того, что ЕС должен сначала разобраться с некоторыми очень существенными проблемами своего собственного будущего. Преимущество этого подхода состоит в том, что на самом деле, он оказывается, в определенной степени, практически полезным.

Тем не менее, у этого подхода есть своя слабая сторона. Он не производит впечатления стратегии и не представляется как таковой. Кроме того, его очень трудно изложить – в нем слишком много нюансов и сложностей. Это оставляет открытым широкое поле для популистских аргументов, которых не должно быть ввиду подобных сложностей. Это также сопряжено с более высоким риском изменения курса и сползание назад с траектории реформ государств-лидеров.

При *третьем подходе,* процессу можно придать больше стратегического содержания и структуры. Но как это можно сделать? Одна идея состоит в том, чтобы объединить ряд существующих инструментов (как показано в Таблице 10) в расширенную, более стандартизированную и институционализированную систему, которая может быть названа, например, Расширенный Европейский Экономический Регион, или Пространство или Сообщество. Система может обеспечить привилегированный доступ к институтам ЕС и будет рассматриваться как определенный уровень интеграции с Европой. Это соответствовало бы текущему возобновлению интереса к давним дебатам о многоуровневой или многоскоростной Европе. Эти дебаты могли бы сосредоточиться либо на создании более ограниченной группы лидеров, либо на более широкой группе внешнего уровня, либо той и другой вместе. Сегодня в фокусе внимания находятся, главным образом, основные вопросы, которые являются чрезвычайно трудно осуществимыми, в том числе в сферах, касающихся стран-членов (евро, Шенген и защита). Тем не менее, значимость вопроса более широкой группы внешнего уровня продолжает расти, не только для балканских стран и государств DCFTA, но также и для Турции

и, в свое время, Великобритании после ее выхода из Евросоюза. Можно ожидать сопротивление общей институционализации, поскольку различные соседние государства уделяют первостепенное значение своим двусторонним отношениям с ЕС и пытаются заключить свои собственные особые соглашения. Когда речь заходит о практических инструментах сотрудничества, однако, они естественно становятся высоко стандартизированными. И институты ЕС очень осторожно относятся к заключению особых соглашение с отдельным государством, которое начнет использоваться в качестве прецедента на переговорах с другими. Таким образом, упрощения административных и юридических аспектов, а также политических переговоров, есть возможность рационализации и определенной мягкой институционализации с конкретными степенями гибкости. Убедительным аргументом является текущий стратегический контекст, в котором ЕС и более широкое пространство европейских ценностей находятся под серьезной угрозой внутреннего и внешнего характера. ЕС, таким образом, должен начать действовать более решительно в регионе своего добрососедства.

Безусловно, столь важные изменения в отношении текущей доктрины расширения ЕС и зоны его добрососедства столкнутся с сопротивлением, учитывая огромные политические инвестиции, которые были сделаны в существующее статус-кво. Это статус-кво, в любом случае, устаревает. Как уже сказано выше, фактическая политика ЕС в отношении балканских стран и государств DCFTA развивалась на основе устаревших риторических доктрин, которые сблизились по своему содержанию, но так и остаются ‘вне поля внимания’ высокой политики. Это сближение может быть усилено на основе четкой стратегической артикуляции.

Библиография

'Руководства'

Эмерсон, М. и Т. Ковзиридзе (редакторы), *Углубление отношений между Грузией и ЕС - Почему, что и как?,* CEPS and Rowman & Littlefield International, 2-ой издание.

Эмерсон, М. и Д. Ченушэ (редакторы) (2018), *Углубление отношений между Молдовой и ЕС - Почему, что и как?*, CEPS and Rowman & Littlefield International, 2-ое издание.

Эмерсон, М. и В. Мовчан (редакторы) (2018), *Углубление отношений между Украиной и ЕС – Почему, что и как?*, CEPS and Rowman & Littlefield International, 2-ое издание.

Другие ссылки

Консультативная группа по теме Балканы в Европе (BiEPAG) (2017), "Кризис демократии на Западных Балканах. Authoritarianism and EU Stabilitocracy", Policy Paper, March (http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of- Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf).

Bechev, D. (2016), "Europe's Refugee Crisis and the Balkans", Expert Brief, Alsharq Forum, 8 June. (http://sharqforum.org/2016/06/08/europes-refugee-crisis-and-the - Балканы/).

Bertelsmann Stiftung (2018), "Bertelsmann Transformation Index, 2018", Gütersloh.

Blockmans, S. (2017), *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS and Rowman & Littlefield International, October.

Börzel, Tanja A. and Frank Schimmelfennig (2017), "Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 24:2 (2017), 278-296.

EBRD (2018), "Transition Report", London.

Delcour, Laure and Kataryna Wolczuk (2015), "Spoiler or facilitator of democratization? Russia's role in Georgia and Ukraine", *Democratization*, 22(3): 459-478.

Emerson, M. (2018), 'The strategic potential of a Wider European Economic Area (WEEA), CEPS Commentary, CEPS, February.

European Commission (2018a), "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", COM (2018) 65 final, Strasbourg, 6.2.2018. European Commission, '2018 Communication on EU Enlargement Policy', COM (2018)450 final, 17 April 2018; to which are annexed 'Accompanying documents' on Montenegro, Serbia, Macedonia, Bosnia, Albania, Kosovo and Turkey.

Freedom House (2018), 'Freedom in the World, 2018: Democracy in Crisis'.

Pomorska K. and G. Noutcheva (2017), "Europe as a Regional Actor: Waning Influence in an Unstable and Authoritarian Neighbourhood", *Journal of Common Market Studies* 55 (S1): 165-176.

Попеску, Нику (2018), "Почему уроки Грузии для России не применимы в Украине", Московский центр Карнеги, 13 февраля (https://carnegie.ru/commentary/75483).

Shevel, Oxana (2014), "How Putin Turned Ukraine to the West", Monkey Cage, *Washington Post*, 29 October (https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/10/29/how-putin-turned-ukraine-to-the-west/).

Richter, Solveig (2012), "Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans', *Democratization,* 19:3, 507-534.

Transparency International (2017), "Индекс восприятия коррупции, 2016", 25 января.

Vachudova, Milada Anna (2014), 'EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On', *Journal of Common Market Studies*, 52:1:122–138.

«Индекс законности 2017-201» Всемирного проекта в области правосудия (2018)

Приложение А. Методологии

Цель Таблиц A7.1 и A7.2 в этом Приложении состоит в том, чтобы сравнить соответствующую эффективность управления в странах Балкан, в Турции и в трех государствах Восточной Европы, имеющих Соглашения об Ассоциации и DCFTA с ЕС (Грузия, Молдова и Украина). Данные в таблицах получены из источников, обозначенных ниже, которые обеспечивают существенную основу для сравнений и возможность качественной оценки. Список политик, детализированный в Таблице A7.2, представляет собой большое количество названий глав в этих трех Руководствах по Грузии, Молдове и Украине, исключая главы, которые не важны для данной цели. Имеется соответствующий материал в Сообщении Комиссии 2018 года по политике расширения Евросоюза.

Что касается Балкан и Турции, значительное большинство глав в Сообщении Комиссии 2018 года предусматривает простой перевод стандартизированных формулировок, используемых в итоговых оценках Комиссии, в численные рейтинги, приведенные в таблице. Однако, Комиссия воздерживается от использования подобной итоговой формулировки в отношении политических глав. При этом, представленный описательный материал позволяет оценивать подобные рейтинги, поскольку другие источники предоставляют численные рейтинги с учетом оценок, представленных авторами в Таблицах A7.1 и A7.2. Эти другие источники включают Freedom House, Bertelsmann Stiftung, ЕБРР, Transparency International и Всемирный проект правосудия.

В отношении государств DCFTA, материалы, собранные во 2-ом издании Руководств, предоставляют сопоставимые рейтинги (авторов). Комиссия публикует ежегодные отчеты о реализации этих соглашений, но не предоставляет итоговых оценок, также, как и для Балкан и Турции. Политические аргументы Комиссии состоят в том, что этим трем государствам не предоставляется статус ‘перспективного членства’ в ЕС, но это не делает недействительными сделанные (авторами) оценки, поскольку содержание и нормативная основа стран-

подписантов DCFTA очень схожа и даже, зачастую, идентична главам по переговорам о присоединении.

Таблица A7.1 Итоговые рейтинги политического и экономического управления

	Политические	**Экономические**	**Общее количество**
Черногория	2,1	2,2	2,1
Сербия	2,1	2,1	2,1
Македония	1,9	2,3	2,1
Албания	1,6	1,6	1,6
Турция	0,6	2,0	1,3
Грузия	2,4	2,3	2,3
Молдова	1,6	1,8	1,7
Украина	1,9	1,8	1,8

Примечание: Политический рейтинг является средним показателем рейтинга по этим пяти главам, а экономический рейтинг - по двадцати главам, перечисленным в Таблице A.7.2 Приложения.

Таблица A7.2 Сравнительные рейтинги политического и экономического управления Балканских государств и государств DCFTA

	Черногория	Сербия	Македония	Албания	Турция	Грузия	Молдова	Украина
Политические принципы, верховенство права								
Политические институты	2.5	2.5	2	2	0.5	2	1.5	2
Права человека	1.5	1.5	1.5	1.5	0.5	1.5	2	2
Верховенство права	2	1	1.5	1	0.5	1.5	1	1.5
Борьба с коррупцией	1.5	1.5	1	1	1	3	0.5	0.5
Визовый режим, передвижение людей	1	2	1.5	1	0	1.5	1.5	1.5
	8.5	**8.5**	**7.5**	**6.5**	**2.5**	**9.5**	**6.5**	**7.5**
Углубленная и всеобъемлющая свободная торговля								
Доступ к рынку	2	2	2	1.5	3	3	2	1.5
Таможенные службы	2	3	3	2	3	3	2	1
Технические стандарты (TBT)	2	1.5	2	1.5	3	2	2	2
Безопасность пищевых продуктов (SPS)	2	2	3	1	1	1	2	1.5
Услуги	2	2	2	2	0.5	3	1	1.5

Государственные закупки	2	2	2	1	2	3	2	2
Права на интеллектуальную собственность (IPR)	3	3	2	1	3	2.5	1.5	1
Политика в области конкуренции	2	1.5	2	1.5	1	2	2	1.5
Статистика	2	2	2	2	2	2	1.5	2
	19	**19**	**20**	**13.5**	**18.5**	**21.5**	**16**	**14**
Экономическое сотрудничество								
Макроэкономика	2	2	3	2	2.5	2.5	1.5	1.5
Финансовые услуги	2	2	2	2	3	2	1.5	1.5
Транспорт	2	2.5	2	1	2	2	1	1
Энергетика	3	2	2	2	2	2	2	2
Окружающая среда	1	1	1	1	1	2	2	1.5
Цифровые технологии (ICT)	2	2	2	2	1	2	2	2
Защита прав потребителей	2	2	2	0.5	3	1	1	1.5
Законодательство о компаниях	3	3	3	2	3	1.5	1.5	2.5
Сельское хозяйство	2	1	2	1	1	1	1	1.5
Занятость, социальная политика	1	2	2	1	1	2	2	1.5

Образование, культура	3	3	2	2	2	2.5	1.5	2.5
Гражданское общество	1	0	2	1	0.5	3	3	2.5
	24	**22.5**	**25**	**17.5**	**22**	**23.5**	**20**	**21.5**

Примечания: Численные рейтинги для Балкан и Турции касаются степени 'готовности к членству в ЕС' (Терминология Комиссии). 0 = нулевая готовность; 0.5 = ранняя стадия готовности, 1 = некоторая степень готовности, 2 = средняя готовность, 3 = хорошая готовность.

Что касается подписантов DCFTA, используются те же численные рейтинги для оценки степени успешности с точки зрения соблюдения acquis ЕС, его норм и стандартов, содержащихся в Соглашениях, которые являются, в основном, такими же, как и в 'главах' переговоров о присоединении к ЕС и относятся к тому же *acquis EC*.

Источники: Сообщение Европейской Комиссии, 2018 по политике расширения Евросоюза в отношении Балкан и Турции, 17 апреля 2018. Руководства, 2-е издание в отношении государств DCFTA, Грузия, Молдова, Украина.

8. Демистификация Соглашений об Ассоциации

Катарина Волчук



Введение

Эта глава включает три Руководства по Соглашениям об Ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной. В ней рассматривается роль Соглашений об Ассоциации в европеизации этих трех стран с привлечением внимания к двойной роли Соглашений как основы для экономической интеграции и модернизации. В данном документе анализируется содержание Руководств с привлечением внимания к сложной и различной природе юридических обязательств, взятых на себя странами, подписавшими Соглашения об Ассоциации. В заключительном разделе речь идет о процессе внедрения Соглашений и значительных проблемах, которые он представляет собой для ЕС и этих трех рассматриваемых стран.

ЕС - самая легализованная международная организация в мире. У него есть не только обширный и сложный свод правовой практики (*acquis communautaire*), но он также занимается внедрением своих законов в других государствах.

Внешняя политика ЕС иллюстрирует "трансформирующее взаимодействие посредством закона" (Magen, 2007: 362).

Сфера правоприменения и интенсивность внедрения *acquis* в значительной степени варьируется в зависимости от стран и регионов. Последнее и самое интересное расширение правового пространства ЕС распространяется на конкретную группу восточных соседей – Грузию, Молдову и Украину. Механизмом являются Соглашения об Ассоциации (АА), включая Углубленные и всеобъемлющие зоны свободной торговли (DCFTAs).

Заключение АА-DCFTA представляет собой изменение в восточной политике ЕС: эти документы обеспечивают расширенный доступ к рынку и долгосрочную модернизацию и развитие этих соседних с ЕС стран, таким образом подкрепляя их 'европейский выбор'. Однако, это фундаментальное изменение создает нечто совершенно новое в плане отношений ЕС и стран-партнеров: продвинутый и сложный корпус правил, разработанных в рамках ЕС, теперь используется для модернизации стран, пытающиеся реформироваться (отчасти за исключением Грузии) по собственной воле. Другими словами, корпус подробного и сложного законодательства импортируется третьей страной в целях сотрудничества и развития.

Со стороны ЕС, это предлагает альтернативу расширению, в то время как партнеры руководствуются мотивами политического, культурного и экономического характера, а также соображениями безопасности, сопоставимыми со странами Центральной и Восточной Европы. Но в отличие от последних, они должны быть включены в юридическое пространство ЕС на уровне ниже "порога членства" (Волчук, 2016).

В связи с их амбициозностью и сложностью, Соглашения ставят перед влиятельными политиками и экспертами проблемы совершенно нового порядка. Чтобы понять эффективность АА-DCFTA, они должны понимать содержание Соглашения и условия его национальной реализации. Это не легкая задача: чтобы соизмерить эффективность внешней политики ЕС в плане трансформации, необходимо исследовать

институциональные изменения и изменения в принятии решений стран-партнеров.

В этой связи, эти три Руководства являются обязательными. Руководства были разработаны под эгидой Центра европейских политических исследований (CEPS) национальными группами исследователей в Грузии, Молдове и Украине при поддержке Шведского агентства международного развития (SIDA).[1]

Каждое руководство представляет собой систематическое, доступное методическое пособие по содержанию Соглашений и разъясняет процесс внедрения. Никакого другого подобного руководства до сих пор разработано не было, несмотря на значительную в нем потребность : эксперт ЕС, работающий над внедрением АА в Украине, назвал Руководство «Библией».[2]

Данный обзор преследует несколько целей: во-первых - разъяснить значение АА-DCFTA и объяснить в чем состоят проблемы в понимании их содержания; во-вторых - проанализировать содержание и оценить его со сравнительной точки зрения; и, наконец - исследовать процесс внедрения и, при этом, определить ключевые проблемы.

Постепенное изменение: От Европейской политики добрососедства к DCFTA

Необходимость в Руководствах связана со значительным обновлением отношений ЕС с этими тремя рассматриваемыми странами. АА являются новым типом соглашений и, таким образом, литература по другим, ориентированным на интеграцию соглашениям, таким как Европейская ассоциация свободной торговли или швейцарский вариант секторальных соглашений, могут быть приемлемыми в относительно

[1] Уже не в первый раз SIDA предлагает решающую поддержку в интеграции Украины в ЕС. В 2007 г., организация поддержала исследование, “Свободная торговля между Украиной и ЕС, оценка воздействия”, проведенное Международным центром политических исследований (ICPS), Киев Украина.

[2] Интервью автора, Киев, февраль 2017.

ограниченной степени. АА должны исследоваться самостоятельно.

Более десятилетия восточные соседи участвовали в структуре отношений в рамках Европейской политики соседства (ENP). ENP характеризовался как "бюрократическое реагирование на политический вопрос".[3] Политический вопрос состоял в том, где должны быть проведены окончательные границы ЕС. Избегая прямого ответа, ENP способствует разработке 'нормативных полномочий ЕС' в его зоне добрососедства, предлагая соседям значимую и эффективную интеграцию без членства. Снижая барьеры между ЕС и зоной добрососедства, ENP служит альтернативой расширению, с целью снижения стремления к членству соседних государств. Эта политика позволяет расширение за пределы границ ЕС его внутренних способов управления, минимизируя отрицательные эффекты в плане внутреннего функционирования Союза. Если во время своего расширения, ЕС пытался создать "идеальных участников" (Мэйхью 2000), то ENP стремится создавать идеальных соседей. Таким образом, с самого начала, двусмысленность и напряженные отношения были встроены в обещание того, что содержала в себе самая амбициозная и сложная *внешняя политика*, когда-либо осуществлявшаяся ЕС.

ENP была встречена со скептицизмом в отношении ее структурных особенностей и эффективности. С первых лет существования ENP преобладало представление, что в отсутствии жестких условий членства, пакет стимулов, содержавшихся в ENP, не будет достаточен, чтобы стимулировать внутреннюю правовую реформу в соседних странах, не говоря уже о воспроизводстве успеха восточного расширения (Келли, 2004; Кремона и Хиллион, 2006). Ее ключевым инструментом был План действий ENP, который содержал общее руководство по проведению реформы для соседних стран. Обычно они содержали лишь неопределенные ссылки на принятие ключевых аспектов *acquis*. И обязательства, и стимулы были недостаточно определенными.

[3] Интервью автора с чиновником Европейского Совета, март 2006.

Действительно, всесторонний обзор литературы Констаняна по ENP (2016) подтверждает правомерность этого скептицизма. Слабая система стимулов в отсутствие перспективы членства последовательно идентифицировалась как ключевой недостаток ENP. Политика ENP не была в состоянии стимулировать всестороннее внутреннее изменение; в лучшем случае, некоторые результаты достигались на секторальном уровне, главным образом когда ЕС ставил перед сектором определенное условие и соответствующее поощрение (например, успех либерализации визового режима в Молдове, предоставленного ЕС в 2014).[4] Тем не менее, более тесное взаимодействие в рамках ENP привело к значительному спросу на реформы на национальном уровне среди некоторых восточных соседей.

При всем том, что перспектива членства не появилась и стала еще более отдаленной чем когда-либо, ЕС продолжал двигаться к новой фазе отношений со своими восточными соседями. Но теперь это была уже только группа избранных, 'согласных', стран, что, на самом деле, указывало на интерес к углублению отношений посредством продвижения к новому соглашению. Украина требовала такого соглашения в течение половины десятилетия, прежде чем ЕС согласился начать переговоры в 2007 г. Несмотря на первоначальную неподатливость, с учетом необходимости реагировать на требования соседей и усиливать предложение, ЕС согласился продвинуться на новый уровень правовой базы – AA-DCFTA.

Эти новые правовые рамки представляют фундаментальное изменение по сравнению с оригинальной формулой ENP, превращая эту политику из ‘мягкого права’ с ‘меньшей точностью и высокой селективностью’ к ‘высокой точности и низкой селективности’. Модернизированное предложение по интеграции Украины было распространено на другие страны Восточного партнерства. Сначала, четыре страны договорились о соглашениях с Арменией, выбывшей в

[4] Обзор хорошо структурированного и всестороннего процесса формулирования условий и мониторинга можно найти на https://ec.europa. eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia_en.

результате получения внезапного предложения от России присоединиться к Евразийскому Экономическому Союзу в сентябре 2014 г. (Делкур и Волчук, 2015; Драгнева и Волчук, 2017).

Почему AA-DCFTA?

Новые соглашения – Соглашения об Ассоциации с углубленной и всеобъемлющей зоной свободной торговли, лежащей в их основе – направлены на продвижение нового типа отношений между ЕС и авангардом 'согласных' соседей. Они обеспечивают передовые и многогранные отношения, но не предполагают членства, как инкапсулированного обещания в формуле "экономической интеграции и политического сотрудничества". Соглашения являются драйвером для беспрецедентного уровня массового экспорта законодательства – 90-95% связанного с торговлей *acquis* включены в часть DCFTA AA (Дулеба и др. [Duleba], 2012).

AA-DCFTA является действительно инновационным правовым документом во внешних отношениях ЕС в связи с его полнотой, сложностью и кондициональностью. AA принадлежит к очень небольшой группе 'ориентированных на интеграцию соглашений'. В связи с продвинутым уровнем интеграции, который он предлагает, AA-DCFTAs является исключительным явлением во внешней деятельности ЕС. Их можно сравнить с Соглашением Европейского экономического пространства (ЕЕА), расширяющим все внутреннее пространство *acquis EC* на государства-участники, такие как Норвегия, хотя и с большей степенью селективности, поскольку они не достигают уровня Соглашения ЕЭЗ.

Широкое использование acquis в Соглашениях служит двум взаимосвязанным целям:

Доступ к единому рынку

Главным обоснованием для эксперта acquis ЕС, особенно в области внутреннего рынка, является его *функциональность*. Приобретение доли на внутреннем рынке требует "постепенного сближения с правилами внутреннего рынка, наряду с интенсивными консультациями и сотрудничеством, а

также адаптацией институциональных практик к стандартам ЕС" (Додини и Фантини [Dodini and Fantini] 2006: 511). Союз не может открыть свой внутренний рынок в страны, которые 'слишком отличаются', не подвергая опасности достижения в области его экономической интеграции и высокую степень согласованности между государствами-членами.

Поскольку этот доступ зависит от соответствия правилам и стандартам внутреннего рынка, страны в зоне его добрососедства принимают значительные разделы *acquis, связанные с торговлей*. Сюда входит масштабная институциональная гармонизация в экономической сфере, которая охватывает все основные горизонтальные сферы политики, хотя степень гармонизации отличается в различных областях политики, представляя собой высочайшие технические стандарты (TBT), санитарные и фитосанитарные стандарты (SPS), включая стандарты в сфере государственных закупок и политики в области конкуренции.

Сложность AA заключается в его всеобъемлющем характере и направленности: цель состоит в том, чтобы обеспечить экономическую интеграцию партнеров на внутреннем рынке ЕС. Для ЕС такого рода договоренность ставит проблему в отношении того, как гарантировать единообразную интерпретацию и применение правил ЕС в рамках единого правового поля со странами, не являющимися членами. С этой целью, Соглашение об Ассоциации содержит принципы, понятия и положения законодательства ЕС, которые должны интерпретироваться и применяться так, *будто третье государство является частью ЕС,* согласно Ван дер Лу *и др. (Van der Loo et al.) (2014).* Таким образом, эта проблема решается путем использования надежной институциональной системы, четкой кондициональности, всесторонних механизмов для правового сближения и отработанной системы урегулирования споров.

Передача правил ЕС равноценна широким преимуществам в области развития

Безусловным в ENP является уверенность ЕС в присущей ему 'силе привлекательности' как модели развития, которая вдохновляет других подражать ему. В результате, это

обеспечивает сильную корреляцию между *acquis* и модернизацией. Руководство ЕС-Украина (2016: 2) метко определяет Соглашение как "хартию для модернизации Украины посредством сближения с нормами ЕС, которые обычно соответствуют всему лучшему в международной практике".

Благоприятное воздействие передачи правил не ограничивается преимуществами растущего благосостояния в связи с торговлей, но включает рост инвестиций, рост конкуренции и снижение коррупции, что приводит к улучшению управления, повышению экономической эффективности и росту благосостояния в странах-партнерах. Процесс выравнивания с регламентирующими механизмами, разработанными в ЕС, как ожидается, преобразует государственные политики соседних государств, приводя к росту, стабильности и процветанию.

Поэтому ЕС выходит за рамки непосредственного *функционального обоснования,* подчеркивая широкие преимущества в области развития посредством передачи правил ЕС. По словам членов комиссии, Додини и Фантини, эти государства стоят перед выбором либо принятия *acquis EC,* либо разработки нормативной базы с нуля. По их мнению, модель ЕС превосходит модель других международных игроков с точки зрения: во-первых, качества и степени регулирования; во-вторых, полноты реформы, которую это влечет за собой; в-третьих, степени, в которой это помогает избегать противоречия в связи с деятельностью некоторых международных организаций (Dodini & Fantini 2006: 513).

В случае с DCFTA, привлекательность ЕС основана на том, что предлагается готовый корпус правил в ситуации отсутствия эффективных механизмов по разработке национальной политики. В частности, внутреннее поле действия *acquis* – в высшей степени институционализированная сфера европейской интеграции, которая рассматривается как модель для успешной социально-экономической модернизации с точки зрения чиновников Комиссии.

Действительно, применение законодательства ЕС сказывается, практически, на всех аспектах выработки

политических решений государств и их внедрении. Однако, характер правил является проблематичным для постсоветских государств. До сих пор предоставление доступа к внутреннему рынку и институциональная гармонизации использовались ЕС для углубления экономического сотрудничества между развитыми рыночными экономиками, которые приняли решение не становиться членами ЕС, но стремились получить доступ к его единому рынку, например, Норвегия или Швейцария. Теперь, ЕС пытается экспортировать в высшей степени зарегламентированную модель, требующую эффективного функционирования государства, в страны, не имеющие институционального потенциала для реализации такой модели (Волчук, 2009). Трудность усугубляется отсутствием законодательного и административного потенциала для реализации *acquis* и высокие затраты, связанные с разработкой регламентов их адаптацией в некоторых секторах, таких как охрана окружающей среды.

Учитывая эти проблемы, некоторые европейские чиновники утверждали, что более уместно рассматривать DCFTA как постепенный процесс экономической интеграции, а не как конкретный проект по полной интеграции рынка (Додини и Фантини 2006: 512). Анализ, представленный в Руководствах служит доказательством постепенной и долгосрочной природы процесса.

Понимание соглашений

Несмотря на то, что они являются одними из самых комплексных и сложных юридических соглашений в мире, или скорее именно благодаря этому, AA-DCFTA относительно редко подвергались академической и экспертной оценке (в качестве исключения смотрите Ван дер Лу, 2015; (Van der Loo *et al.*, 2014). В связи с попытками России наказать Украину за ее "европейский выбор",[5] геополитический вектор – упорная конкурентная борьба между ЕС и Россией – доминировал над анализом. Зачастую преобладают очень нормативные (хотя и

[5] Зачастую не вполне оценивается, что в плане торговли Молдова и Грузия действительно подверглись наказанию Россией еще ранее (см. Ченушэ и др. 2014).

не всегда хорошо информированные) мнения. Сторонникам AA-DCFTA кажется, что быстро достигаемый результат является решением для модернизации восточных партнеров, тогда как критики порицают такой подход как акт юридического империализма от имени ЕС (Саква, 2014). Некоторые эксперты и ученые действительно приложили усилия к тому, чтобы проследить происхождение Соглашений, а не только ознакомиться с их содержанием.

Существуют совершенно прозаические причины пренебрежения – Соглашения чрезвычайно длинные и сложные. Эти документы являются современными с точки зрения экспорта *acquis EC*, но в основном трудно понимаемые для читателей, не погруженных в сложную природу закона ЕС.

На первый взгляд, главная часть Соглашения довольно доступна – в Соглашении ЕС-Украина 486 статей – многие из них общего характера, ненамного отличающиеся от Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (PCA). Но некоторые статьи уже относятся к определенным Директивам ЕС (например, ст. 148 о государственных закупках в AA-DCFTA ЕС-Украина). Более частыми становятся ссылки на Приложения с подробным списком фактических обязательств относительно правового сближения. Таким образом, именно Приложения в целом и, в частности Приложения, связанные с "Торговлей и вопросами, связанными с торговлей", содержат сложные Соглашения с перенесением фокуса, на точность, детали и степень, в которой обязательства являются обязательными, в значительной степени отличаются от PCA. Расширением правовых границ ЕС на соседние страны, соглашения в полной мере подчеркивают природу ЕС как сообщества, основанного на праве. Тем не менее, их роль и значение для внутренних реформ могут быть измерены только посредством анализа содержания – а именно, фактических обязательств, взятых на себя многими секторами.

Содержание

В то время как Соглашения в обязательном порядке формулируются юридическим языком, их объем и сложность делают их трудно понятными, даже для профессиональных читателей. Именно в этом состоит роль Руководства: они

демистифицируют АА, объясняя доступным языком содержание его многочисленных глав и их значение для стран-партнеров. Руководства направлены на то, чтобы помочь любому читающему понять основное содержание, "что означает каждая глава Соглашения, как с точки зрения природы обязательств, которые стороны берут на себя, так и перспективы их внедрения" (Руководство ЕС-Украина, 2016: ix). В сущности, они являются своего рода универсальным справочным руководством по содержанию Соглашений об Ассоциации.

Эти три Руководства имеют идентичную структуру и состоят из четырех частей:

- Часть I. Политические принципы, верховенство права и внешняя политика
- Часть II. DCFTA
- Часть III. Экономическое сотрудничество
- Часть IV. Институциональные положения

Часть первая посвящена политическому (т.е. неэкономическому) содержанию АА и освещает вопросы демократии, прав человека, верховенства права, антикоррупционной и международной политик и политики безопасности. Эту часть Соглашения, пожалуй, можно назвать 'мягким правом'. При этом, ценности определяются как основная часть Соглашения (Руководство ЕС-Украина, 2016: 10), ст. 478 АА ЕС-Украина предусматривает, что нарушения этих принципов могут привести к приостановке Соглашения.

DCFTA находится в центре внимания **Второй части**, которая посвящена 'основе' экономического содержания соглашений. Для читателя важно то, что эта часть Руководств предлагает интегрированный анализ, как основной части соглашений, так и обширных Приложений, которые рассматриваются в каждой главе. Это в значительной степени помогает проанализировать соглашения, иначе читателю пришлось бы постоянно метаться между основной частью и очень подробными и длинными Приложениями (у некоторых из них, к большому сожалению, не пронумерованы страницы).

Самые современные механизмы по сближению законодательств можно найти именно в этой Части. Это

связано тем, что, как отмечалось выше, 'глубокая' экономическая интеграция требует обширного сближения законов и регламентов, включая современные механизмы для обеспечения единообразного толкования и эффективной реализации соответствующего законодательства ЕС. В частности, в отличие от PCA, соглашения ориентированы на будущее и включают некоторые механизмы, направленные на динамичную эволюцию *acquis EC*, который включены в них.

Важной особенностью (и отличием от ЕЭЗ) является то, что DCFTA в значительной степени основан на кондициональности: доступ к рынку подлежит конкретному и постоянному мониторингу соблюдения требований. Национальные правительства обязаны предоставлять отчеты ЕС в соответствии со сроками по сближению, указанными в Соглашении. Процедура мониторинга может включать "выездные миссии с участием институтов ЕС, органов и агентств, неправительственных организаций, контролирующих органов, независимых экспертов и прочих юридических лиц, по мере необходимости" (ст. 451, Соглашение об Ассоциации ЕС-Молдова).

Тот факт, что DCFTAs подвергаются постоянному анализу, отражает существенные различия между восточными соседями - Молдовой, Украиной и Грузией, с одной стороны, и странами ЕЭЗ, такими как Норвегия, с другой - с точки зрения экономического развития, качества управления, верховенства права, и т.д. Эта строгая кондициональность основана на осторожном подходе ЕС к открытию его единого рынка для постсоветских стран, у которых менее развиты политическая и экономическая системы, чем у стран ЕЭЗ.

В **Части III** рассматривается экономическое сотрудничество – эта обширная глава включает 14 глав, посвященных 'секторам', таким как энергетика, транспорт, финансовые услуги, сельское хозяйство, гражданское общество, и т.д. Эта Часть, опять же, касается главных разделов Соглашений и Приложений, что, таким образом, также позволяет читателю сэкономить время и усилия, особенно в понимании сложных областей, таких как услуги. Это очень обширная Часть, что является еще одним свидетельством

широты охвата вопросов, рассматриваемых Соглашением – это действительно всеобъемлющий и всесторонний договор.

Часть IV посвящена правовым и институциональным положениям. АА содержит современный механизм урегулирования споров и институциональную структуру (главы 29 и 30, соответственно). В рамках институциональной структуры ключевым органом является Совет Ассоциации. Совет собирается на министерском уровне – он выступает в качестве форума для обмена информацией, а также имеет полномочие по обновлению или внесению поправок в Приложения Соглашения, гармонизируя их с эволюцией законодательства ЕС.

Динамичный характер АА отличает его от намного более простых предшествующих документов. Принимая во внимание тот факт, что PCA был, по существу, фиксированным и статичным соглашением – единые органы не могли изменять и адаптировать его содержание – АА обеспечивает возможность для его обновления и внесения поправок. Однако, как отмечается в Руководствах, пересмотр возможен только в отношении Приложений – Совет не может изменять основную часть текста (поскольку это привело бы к сложной процедуре ратификации этими двумя сторонами с особенно растянутой по времени процедурой в ЕС).

Это подводит к некоторым интересным вопросам о природе обязательств, касающихся различных секторов. Например, обязательства относительно государственных закупок перечислены в основной части Соглашения (например, ст. 148 Соглашения ЕС-Украина). Это означает, что относительно государственных закупок, ни одна из сторон не может отклоняться от обязательств.

Что касается других секторов, таких как TBT или SPS, фактическая сфера правового сближения может разрабатываться на основе переговоров. Это не является случайным несоответствием. Затраты, связанные с соблюдением требований SPS и TBT очень высоки и должны гармонизироваться с учетом приоритетов и потенциалов стран-партнеров. Напротив, государственные закупки, прописанные в *acquis,* намного более исчерпывающи и легче осуществимы, будучи, в то же время, очень чувствительными в

политическом смысле. Поэтому, чрезвычайно разумно поместить эти обязательства в основную часть, чтобы устранить любую возможность для корыстных интерпретаций национальными правительствами (зачастую руководствующимися личной заинтересованностью и высокой рентой, получаемыми при заключении государственных контрактов).

Но даже когда обязательства еще только должны быть разработаны, страны-партнеры подлежат жесткому контролю. Только Совет Ассоциации (или Комитет по торговле) может решить постепенно снять ограничения по открытию рынка, оценив внедрение и осуществление реформ странами-партнерами как достаточные. Важным является то, что рекомендации или решения совместных институциональных органов, а также непринятие решений нельзя оспорить в соответствии с конкретной процедурой урегулирования споров DCFTA. Это означает, что не касающиеся DCFTA части соглашения являются более открытыми для переговоров, чем DCFTA, а кондициональность в отношении 'открытия рынка' является очень строгой. ЕС принимает решение о темпе и масштабе открытия рынка, таким образом предоставляя ассоциированным странам значительные стимулы по приведению в соответствие ключевых секторов в качестве приоритета.

Три соглашения: в чем различие?

На первый взгляд, эти три соглашения достаточно однородны. Действительно, украинский DCFTA, переговоры по которому велись с 2008 по 2011 годы, послужил моделью для молдавских и грузинских коллег. Но соглашения не идентичны – в их содержании отражена национальная специфика.

Различия можно увидеть только сравнив обязательства и их внедрение на секторальном уровне. Речь идет не только о содержании соглашения, но и о его фактической реализации, которая определяется масштабом гармонизации с *acquis*. Таким образом, в то время как идентичная структура и заголовки в

каждом из Руководств[6] могут произвести впечатление однородности, Руководства, на самом деле, содержат важные различия.

Например, сначала, молдавское соглашение кажется менее обременительным, чем украинское соглашение о DCFTA. Важным различием, *среди прочего*, является то, что пункты по сближению в области конкуренции и 'режима внутреннего рынка' в отношении создания бизнеса не предусматриваются в соответствии с молдавским DCFTA. Кроме того, положения по торговле энергоресурсами и правам на интеллектуальную собственность менее подробны в соглашении ЕС-Молдова.

Однако молдавское соглашение оказывается очень амбициозным в отношении сельского хозяйства и SPS. Масштаб правового сближения в области SPS не определен в самом Соглашении. Вместо этого, Соглашение предусматривает это согласование на период в течение трех месяцев после того, как оно вступает в силу. Как следует из сравнения этих трех Руководств, Молдова, как и Грузия и Украина, заняли максималистский подход к сектору SPS. Список был разработан в 2015 г. и совместно принят на встрече по SPS в июне 2016. Как говорилось выше, этот ступенчатый, выработанный для каждой отдельной страны подход по правовому сближению чрезвычайно разумен с учетом реального масштаба этого сектора и его важности для всех стран. Список законодательства Молдовы по SPS очень амбициозен, он касается 235 директив и регламентов ЕС (Руководство ЕС-Молдова, 1916: 65).[7] Многие директивы касаются продуктов животноводства, в отношении которых принятие SPS является самым тяжелым и дорогостоящим, и все же периоды их внедрения относительно коротки: до пяти лет (т.е. 2020). В том же духе, Молдова заняла очень максималистский подход в отношении сближения директив,

[6] Структура самих соглашений не идентична: например, в Соглашении Молдовы, DCFTA содержится в 5-ой главе, в то время как в украинском - это 4-ая глава. При этом, структура Руководств идентична.

[7] Украина приняла на себя обязательство осуществить, приблизительно, 255 директив и регламентов ЕС и Грузия - 272.

связанных с сельским хозяйством. Сработает ли это? В Руководстве отмечается, что, возможно, "Молдова слишком быстро взяла на себя слишком много обязательств" (Руководство ЕС-Молдова, p.176). Действительно, чрезмерно амбициозный список может привести к задержкам с внедрением и неудачам, следовательно – в дальнейшей перспективе – ослаблению решимости осуществлять Соглашение.

Как отмечается в Руководстве ЕС-Грузия, Грузия оказалась самой осторожной в отношении обязательств, но, опять же, между секторами есть большие различия. В Руководстве ЕС-Грузия отмечается, что она предприняла серьезную и, действительно, по постсоветским стандартам, беспрецедентную, одностороннюю либерализацию экономики. Эта страна выделяется среди постсоветских государств, потому что она осуществила радикальную экономическую либерализацию в 2000-х. Это привело к уменьшению коррупции и созданию благоприятной деловой среды – это одна из очень немногих историй успеха такого рода на международной арене, приведшая к тому, что Грузия поднялась до глобальных рейтингов.

Грузия не была слишком увлечена DCFTA, склоняясь, вместо этого, к простому классическому FTA. Тем не менее, DCFTA был единственным сделанным предложением. Устранение тарифов означает, что у нее оставалось относительно немного обязательств по либерализации тарифов в торговле ЕС-Грузия. С точки зрения нормативной базы, географическое положение Грузии, а также реформы, осуществленные до DCFTA, объясняют более ограниченную восприимчивость в отношении правил ЕС. Будучи расположенной дальше от ЕС и имея более слабые перспективы для значительной торговли с ЕС, Грузия занялась развитием функции регионального коммерческую хаба.

Эта национальная повестка дня сформировала содержание Соглашения об Ассоциации ЕС-Грузия, но это нелегко понять читателю, не являющемуся специалистом – это требует тщательного чтения сотен страниц соглашения. На первый взгляд, Соглашение ЕС-Грузия имеет много общего с двумя другими соглашениями. Но, при этом, есть важные

различия, не только из-за реформ, осуществленных до DCFTA, но также и в связи с основной стратегией реформирования, преследуемой грузинскими властями. С отменой регулирования, так энергично осуществляемого Грузией на протяжении более десятилетия, любой возврат к регулированию тщательно оценивается, и в случае необходимости, отклоняется или, по крайней мере, замедляется или ограничивается. Например, открытие Грузией, ее рынка услуг, вышло за рамки соответствия обязательствам ВТО. В то же время, необходимость гармонизации в секторе услуг Украины очень значительная (см. Руководство ЕС-Украина, 2016: 78-9); обязательства Грузии довольно неопределенны, действительно, соглашение строго не обязывает Грузию к сближению с законодательством ЕС, а "потенциальный масштаб дальнейшей либерализации не определен в соглашении" (Руководство ЕС-Грузия, 2016: 71).

Интерес Грузии заключается, преимущественно, в достижении международных – и не обязательно европейских – стандартов, *как таковых*. Это объясняет более осторожный подход во всем содержании Руководства по Грузии. Например, относительно ТВТ, утверждается, что "желательно возобновить сближение технических норм ЕС постепенным и осторожным образом, принимая во внимание местное производство и структуру торговли Грузии, поскольку быстрое и неосторожное сближение может привести к результатам, которые ограничат торговлю" (Руководство ЕС-Грузия, 2016: 57). Подобная осторожность очевидна и в главе по SPS Руководства. В то время как содержание соглашений может несущественно различаться, очевидно, что грузинский DCFTA не является 'рекомендацией' для реформ в такой же степени, как в Украине и Молдове, но скорее является трамплином в направлении к Западу (особенно в контексте снизившихся возможностей членства в НАТО).

С точки зрения 'отправных точек', очевидно, что Грузия отличается от остальных среди постсоветских стран, большинство которых сохраняет сложные и непоследовательные нормативные базы. В Молдове, например, "есть противоречия в текущем молдавском законодательстве, которые затрудняют предприятиям ЕС открытие

представительств, даже при том, что технически это было допустимо с первого дня вступления Молдовы в ВТО [в 2001]" (Руководство 2016 ЕС-Молдова: 76). Это означает, что на протяжении более полутора десятилетий, Молдова отказывалась пересмотреть свое законодательство в соответствии с обязательствами ВТО, и только кондициональность ЕС предшествовавшая переговорам, привела к процессу серьезной модернизации ее нормативной базы. Во многих отношениях, молдавская экономика все еще сталкивается с реальной проблемой урегулирования условий в отношении конкуренции, что Грузия сделала еще в 2000-х. Поэтому еще неизвестно, например, в отношении сферы услуг в Молдове, приведет ли DCFTA к лучшему соблюдению требований, чем это было в случае вступления в ВТО. В целом, для Молдовы и Украины, соглашения предлагают намного больше рекомендаций по проведению реформ, и, следовательно, спрос на 'модели реформ' намного более существенен. АА-DCFTA обеспечивает как стимул, так и обязательство, т.е. обновленный стимул для внутреннего изменения и соблюдения требований.

Проблемы в отношении реализации

В каждой из Частей Руководств предоставляется обзор по реализации АА. Действительно, картина чрезвычайно сложная и требует анализа по отдельным секторам. Руководства представляют достаточное обоснование наличия процесса, посредством которого внедряется DCFTA и секторальные обязательства, в значительной степени обусловленные приоритетами, потенциалами и ресурсами ассоциированных стран. Таким образом, Руководства демонстрируют разнообразные пути внедрения.

В Молдове и Грузии, так называемые 'ключевые рекомендации', представленные ЕС до начала переговоров по DCFTA, послужили существенным стимулом к правовому сближению в определенных областях, таких как SPS. Как это ни парадоксально, хотя Украина была лидером, с точки зрения начала переговоров, ЕС использовал инициирование переговоров как 'пряник', чтобы сподвигнуть к соблюдению требований, предшествовавших переговорам, Молдову и

Грузию (а также Армению). В результате, эти страны стали более продвинутыми в некоторых секторах, чем Украина.

Для всех трех стран сельское хозяйство является ключевым сектором экономики. Тем не менее, принятие международных стандартов по продовольственной безопасности шло медленно и сложно. Советская система была основана на ГОСТах. Замена их стандартами ЕС оказалась более сложной и трудной в постсоветских странах, чем ожидалось (даже в тех, которые взяли на себя обязательство двигаться по направлению к соблюдению системы требований ВТО после вступления в нее). Внедрение SPS остается основной проблемой для всех стран-партнеров. Внедрение АА требует, чтобы страны-партнеры понесли значительные экономические и социальные затраты, что должны учитывать правительства. Но есть основная проблема, связанная с личной заинтересованностью и значительной инерцией государственной бюрократии.[8] Кроме того, институциональная координация является особенно значительной проблемой в этих странах. Государственные учреждения, отвечающие за продовольственную безопасность, страдают от ограниченности ресурсов, отсутствия административного потенциала и современного технического оборудования. Хотя Молдова проявила максималистский подход в отношении SPS, самым большим вызовом для развития Молдовы, требующим срочного решения, является адаптация фрагментированных и изолированных сельских районов к требованиям современной экономики.[9]

В целом, внедрение осложнено двумя взаимосвязанными факторами.

Первым является приемлемость *acquis* для того, чтобы служить соответствующей моделью для реформ в государствах, не являющихся членами и находящихся на различных этапах развития. Эта приемлемость уже была подвергнута сомнению во время расширения. Как указал Граббе [Grabbe (2003)],

---

[8] О роли олигархов смотрите, например, Конончук *и др.,* 2017.

[9] Интересным является то, что Молдова взяла на себя еще более обширные обязательства относительно ТВТ. Это еще более удивительно с учетом размера страны и ее экономического профиля.

правила ЕС никогда не разрабатывались в качестве повестки дня для развития более бедных стран; напротив, они являются результатами переговоров, соглашений и компромиссов между государствами-членами в отношении общих правил для них самих, которые разрабатывались постепенно, на протяжении десятилетий объединения Европы.

Это порождает основной (тем не менее, редко учитывающийся) вопрос относительно того, как *acquis,* разработанный в процессе экономической интеграции стран-членов ЕС, может быть выборочно перенесен на государства, не являющиеся членами, чтобы способствовать их участию во внутреннем рынке. Действительно, некоторые члены Комиссии утверждали, что в контексте добрососедства, полная передача *acquis* является неблагоразумной, нереалистичной и, в некоторых отношениях, недопустимой (Додини и Фантини, 2006; Хердина [Herdina], 2007).

Однако нет никакой теории в отношении *селективной* передачи правил с точки зрения их воздействия как на внутренний рынок, так и на внутренние изменения в государствах, не являющихся членами. Это означает, что для стран AA-DCTA, европейские и национальные чиновники и эксперты должны разработать выполнимые и экономически целесообразные способы внедрения *acquis*. Способы внедрения и, следовательно, темп интеграции с ЕС должны быть разработаны с учетом специфики каждой страны и каждого сектора. Руководства представляют диаграмму появляющихся различий в национальных подходах и дифференцированного прогресса.

Второй вопрос связан с очень высокими затратами внедрения в некоторых секторах, таких как SPS и охрана окружающей среды. Учитывая отсутствие перспективы членства, многие ученые утверждают, что передаче правил должны предшествовать тщательно рассчитанные анализы рентабельности (см. Колесниченко и др., 2008; Адаров и Хавлик, 2016). *Селективная* передача правил обеспечивает возмещение затрат за счет наиболее непосредственных выгод от увеличения экспорта. Как и в случае с расширением AA-DCFTA, в основе лежит отложенное вознаграждение: ‘передача правил - сейчас, преимущества - потом’. Другими словами,

требуется перераспределение бюджета для выполнения дорогостоящих и политически неоднозначных реформ.

Однако, значение согласования действий с *acquis* отличается в зависимости от сектора, и внутри сектора – в зависимости от различных проблем. Это требует детального знания *acquis*, который является однозначно динамичной концепцией, которая не высечена в камне в плане ее значения и содержания [Меган (Magen, 2007)]. Страны-партнеры располагают ограниченными знаниями и возможностями для информированной оценки оптимальной последовательности в плане правового сближения. Поэтому требуется значительное руководство и помощь со стороны ЕС в процессе внедрения AA-DCFTA. Важно избежать риска излишней загрузки правительств в некоторых из самых бедных стран в Европе с многоплановыми и излишне амбициозными реформами. Однако, несколько удивляет недостаточность всесторонней и глубокой оценки эффекта регламентирования по различным секторам.[10] Поэтому неудивительно, что, как правило, Руководства не касаются вопросов затрат на внедрение.

Это особенно важно в политическом и экономическом контексте восточных государств зоны добрососедства. То, что является номинально технократическими проблемами в ЕС, может оказаться очень второстепенным в плане распределения средств в странах-партнерах. Это связано с 'двойной' реальностью: на формальные институты влияет личная заинтересованность. Регламентирование проблем, таких как стандарты продовольственной безопасности, государственных закупок, антимонопольной политики или государственной помощи зависят от функционирования политического режима, особенно в тех случаях, когда эти институты работают

[10] Одним из примеров оценки затрат на приведение в соответствие экологическим обязательствам AA-DCFTA является исследование, сделанное в рамках проекта по оказанию помощи Украине [Семениене (Semėnienė *et al.*, 2014)]. На основе опыта присоединившихся стран, считается, что для полной очистки окружающей среды в соответствии с нормами ЕС, странам DCFTA потребовались бы государственные и частные инвестиции в объеме 1 000€ на душу населения, из которых приблизительно 70% должны поступить из государственного финансирования.

на принципах патронажа и арендных плат, а не независимости регламентирующих органов. В каждой ассоциированной стране внедрение АА порождает победителей и проигравших, и именно последние стремятся мобилизоваться, чтобы заблокировать внедрение.

Однако, ЕС может успешно руководить реформами в странах, не являющихся членами на основе структурированного и упорядоченного подхода. Значительное достижение Молдовы в отношении либерализации визового режима в 2014 – за которой последовали Грузия и Украина в 2017 г. – демонстрирует, чего можно достичь, если четко поставить акценты, установить приоритеты и обеспечить адресную помощь даже при относительно ограниченных ресурсах.

Признавая эти проблемы, Руководство ЕС-Украина трезво оценивает, что "Соглашение, с его DCFTA, не является волшебной палочкой, которой можно излечить политическую систему и экономику Украины со всеми их проблемами. Однако, его положения действительно направлены на существенную часть повестки дня политической и экономической реформы Украины" (Руководство ЕС-Украины, 2016: 3). Это является уместным выводом с учетом долго длящегося отсутствия повестки дня реформ в Украине.

***

В целом, Руководства являются универсальным справочником по Соглашениям об Ассоциации – авторы кропотливо проанализировали невероятно сложные Соглашения с целью сформулировать компактный и доступный обзор для всех тех, кому необходимо понять их содержание. Национальные команды экспертов также разъясняют характерные особенности внутренних реформ. Даже при том, что Руководства не предназначены для чтения в виде книг, читатель, который все-таки прочтет их, будет вознагражден тем, что получит общее понимание реального масштаба и амбициозности АА-DCFTA. Руководства обеспечивают основное понимание множества важных аспектов Соглашений, хотя и ставят, при этом, много важных вопросов.

Библиография

Три руководства

Эмерсон, М. и В. Мовчан (редакторы) (2016), *Углубление отношений между ЕС и Украиной - Что, почему и как?*, Брюссель и Лондон: CEPS and Rowman & Littlefield International.

Эмерсон, М. и Т. Ковзиридзе (редакторы) (2016), *Углубление отношений между ЕС и Грузией - Что, почему и как?*, Брюссель и Лондон: CEPS и Лондон: Rowman & Littlefield International.

Эмерсон, М. и Д. Ченушэ (редакторы) (2016), *Углубление отношений между ЕС и Молдовой - Что, почему и как?*, Брюссель и Лондон: CEPS and Rowman & Littlefield International.

Украинская книга также доступна на украинском и русском языках, книга по Грузии - также на грузинском языке и книга по Молдове - также на румынском и русском языках. Печатные экземпляры английских текстов можно получить у Rowman & Littlefield International, при этом все тексты можно бесплатно скачать на www.3dcftas.eu.

Другая литература

Adarov, A. and P. Havlik (2016), "Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova and Ukraine", WIIW & Bertelsmann Stiftung Joint Working Paper.

Cenusa, D., T. Kovziridse and V. Movchan (2014), Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia, CEPS Working Document, No. 400, CEPS, Brussels.

Cremona, M. and C. Hillion (2006), "L'Union Fait la Force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy", EUI Working Papers, Law, 2006/39, Florence, European University Institute.

Delcour, L. and K. Wolczuk (2015), "The EU's Unexpected 'Ideal Neighbour'? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation", *Journal of European Integration* 37(4).

Dodini, M. and M. Fantini (2006), "The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability", *Journal of Common Market Studies* 44(3).

Dragneva, R. and K. Wolczuk (2015), *Ukraine between the EU and Russia: Проблема интеграции*, Houndmills и Нью-Йорк: Palgrave Macmillan.

Dragneva, R. and K. Wolczuk (2017), "The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power", Research Paper, Chatham House, London.

Duleba, A., V. Ben and Bilčík (2012), *Policy impact of the Eastern Partnership on Ukraine: trade, energy, and visa dialogue,* Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava.

Grabbe, H. (2003), "Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process", in Featherstone K and Radaelli C (eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press.

Herdina, A. (2007), "Approximation of Laws in the Context of the European Neighbourhood Policy – A View from Brussels", *European Journal of Law Reform*, 9(3).

Kelley, J. (2006),"New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, 44(29).

Kolesnichenko, A. (2009), "Institutional Harmonization and Its Costs and Benefits in the Context of EU Cooperation with Its Neighbours: An Overview", *CASE Network Studies and Analyses* 387.

Kononczuk, W., D. Cenusa and K. Kakachia (2017), "Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms", 3DCFTA Project Paper.

Konstanyan, H. (ed.) (2016), *The Effectiveness and Coherence of the European Neighbourhood Policy: A review of the literature,* CEPS, Brussels.

Magen, A. (2007), "The Acquis Communautaire as an instrument of EU external influence", *European Journal of Law Reform*, 9(3).

Mayhew, A. (1998), *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Noutcheva, G. and M. Emerson (2005), "Extending the EU's Norms of Economic Governance into the Neighbourhood", CEPS Working Document No. 233, CEPS, Brussels, December.

Sakwa, R. (2014), *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I. B. Tauris.

Semėnienė, D., V. Myshchenko, T. Omelyanenko, Y. Makovetskaya, A. Karutsa and S. Vychrist (2014), *Індикативна вартісна оцінка апроксимації законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони довкілля [Indicative quantitative assessment of approximation of Ukrainian legislation in the area of environment]*. Kyiv. Prepared for the EU project entitled 'Additional support to Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine in implementation of the sectoral budget policy', Mimeograph.

Wolczuk, K. (2009), "Implementation without Coordination: The Impact of the EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy", *Europe-Asia Studies*, 61(2).

Wolczuk, K. (2016), "Ukraine and Europe: Re-Shuffling the Boundaries of Order", *Thesis Eleven* 136(1).

Van der Loo, G., P. Van Elsuwege and R. Petrov (2014), "The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument", EUI Working Papers, LAW 2014/09, European University Institute, Florence.

Van der Loo, G. (2015), *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area,* Leiden and Boston: Brill Nijhoff.

Об авторах статей

Стивен Блокманс - руководитель отдела внешней политики, Центр европейских политических исследований (CEPS), Брюссель, и профессор права в области внешних отношений и управления ЕС, Амстердамский университет.

Денис Ченушэ - ассоциированный эксперт, Expert-Grup, научно-исследовательский центр, Кишинев, и ученый-исследователь Университета Justus-Liebig, Гиссен.

Майкл Эмерсон - асоциированный старший научный сотрудник, Центр европейских политических исследований (CEPS), Брюссель.

Надежда Хриптиевчи - исследователь, в Центре юридических ресурсов Молдовы, Кишинев.

Корнели Какачиа - исполнительный директор Грузинского института политики, Тбилиси.

Александр Калитенко - эксперт в области политического анализа, Transparency International, Киев.

Войцех Конончук - старший научный сотрудник, Центр Восточных Исследований (OSW), Варшава.

Тамара Ковзиридзе - соучредитель и старший директор Reformatics, Тбилиси.

Андрей Макарычев - приглашенный лектор, Институт политических исследований Йохана Скитта, Университет Тарту.

Михаил Минаков - профессор, Отдел философии и религиоведения, Университет Киево-могилянской академии, Киев.

Вероника Мовчан - академический директор, Институт экономических исследований и политических консультаций (IER), Киев.

Гия Нодия - профессор политологии, Государственный университете им. Ильи Чавчавадзе, Тбилиси.

Гергана Нучева - адъюнкт-профессор, Факультет политологии, Университет Маастрихта.

Вячеслав Панасюк - руководитель Научно-исследовательского центра по вопросам права, Киев.

Елена Прохницки - исследователь, Ассоциация представительной демократии (ADEPT), Кишинев.

Серена Романо - международный консультант по гендерным вопросам, Рим.

Катарина Волчук - профессор восточноевропейских исследований, Центр российских, европейских и евразийских исследований, Бирмингемский университет.

Екатерине Згуладзе - бывший Министр внутренних дел Грузии и бывший Первый заместитель министра иностранных дел Украины.

ПОЛИТИКА | МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

В то время, когда во многих регионах мира, в том числе в Европе, растет авторитаризм, три страны Восточной Европы - Украина, Грузия и Молдова - прилагают усилия для борьбы с этим тенденциями в сторону развития демократии европейского образца в контексте Соглашений об ассоциации с Европейским Союзом.

В публикации «Усилия по продвижению надлежащего управления в Восточной Европе» содержится глубокий анализ вызовов, включающий работы экспертов в сфере демократических и судебных институтов, а также антикоррупционной политики, и трудностей, которые необходимо преодолеть, в том числе сильное присутствие олигархов. Другие темы включают аспекты того, как адаптировать эти стран в котексте неустойчивой геополитической позиции между ЕС и Россией, а также качество их политического и экономического управления в сравнение с Балканскими государствами. Эта книга дополняет три знаковых учебника (теперь доступный во втором издании, снова опубликованный Rowman & Littlefield International), которые объясняют прогресс, достигнутый в осуществлении Соглашений об ассоциации с ЕС в каждой из этих стран.

Усилия по продвижению демократического управления в этих соседних странах ЕС имеют стратегическое значение как для ЕС, так и для трех стран. В широком смысле результаты этого теста пока что неизвестен.

Авторы:
Стивен Блокманс, Денис Золушка, Майкл Эмерсон, Надежда Хриптиевски, Корни Какачья, Александр Калитенко, Войцех Кононьчук, Тамара Ковзиридзе, Андрей Макарычев, Михаил Минаков, Вероника Мовчан, Гия Нодиа, Гергана Нучева, Вячеслав Пенасюк, Елена Пронитчи, Серена Романо, Катарина Вольчук, Екатерина Згуладзе

МАЙКЛ ЭМЕРСОН – старший научный сотрудник Центра европейских политических исследований (CEPS) в Брюсселе, который работал в Европейской комиссии, в том числе в качестве посла Европейской комиссии ЕС в Москве.

ДЕНИС ЧЕНУША – директор по программам в Независимом аналитическом центре Эксперт-Групп.

ТАМАРА КОВЗИРИДЗЕ является старшим директором консалтинговой компании «Реформатика» в Тбилиси и бывший заместитель министра правительства Грузии.

ВЕРОНИКА МОВЧАН – академический директор Института экономических исследований и исследований политическое консультирование в Киеве. .

Швеция Sverige Финансирован Правительством Швеции

ROWMAN & LITTLEFIELD INTERNATIONAL

Дочернее предприятие
Rowman & Littlefield
www.rowmaninternational.com

ISBN 978-1-78660-789-8