

ВСТУП

МЕТОДОЛОГІЯ

1. ЕВОЛЮЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
2. ІНСТИТУЦІЙНІ РИЗИКИ РОЗРОБКИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИКИ
3. ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА

ВИСНОВКИ

Вступ

Основним завданням аналізу було визначення якісних параметрів політичного середовища, що створюють специфічний політичний контекст української корупції та визначають особливості формування та реалізації антикорупційної політики. В дослідженні поєднується аналіз інституціональних та функціональних аспектів політичної ситуації.

У лютому 2010 року з перемогою В.Януковича на президентських виборах почались кардинальні зміни українського політичного життя. Для більшості політичних аналітиків такий результат президентських виборів був очікуваним. Його пояснення не викликає дискусій, оскільки такий результат став логічним для українського контексту завершенням перманентної політичної кризи, що розпочалась в період «помаранчевої революції». Однак несподіваними виявились спосіб, цілі та наслідки діяльності нової влади. Вітчизняні та іноземні політичні експерти визнають, що після президентських виборів 2010 року Україна вступила в якісно новий етап своєї політичної історії.

Аналіз фокусується на сучасній політичній ситуації в Україні, тобто за станом на квітень 2012 року. Динаміка політичних процесів в Україні розглядається обмежено, лише в межах, що є необхідними для пояснення сучасних тенденцій.

Методологія

В дослідженні акцент було зроблено на якісних методах збору інформації.

Джерела інформації:

а) законодавство – нормативно-правові акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, міністерств та відомств, судові рішення, проекти нормативно-правових актів / загальна кількість документів – 94/

б) стенограми засідань Верховної Ради (переважно щодо обговорення ключових законопроектів).

в) політичні документи – програми, заяви, прес-релізи ключових українських політичних партій та окремих політиків. Окрему групу документів становлять документи міжнародних організацій /Парламентська Асамблея Ради Європи, Венеціанська комісія, тощо/

г) матеріали ЗМІ /преса, телебачення. Інтернет-ресурси/ (з грудня 2009 по лютий 2012 року)

д) результати емпіричних /соціологічних та політологічних досліджень/досліджень, що були проведені українськими аналітичними центрами протягом лютого 2010 – квітня 2012 років. За цей період було оприлюднено результати 26 емпіричних досліджень, які концентрувались на загальній оцінці нової суспільної ситуації або ж окремих ключових процесах та явищах. Ці матеріали мають рамковий характер, досить часто є упередженими в оцінках та висновках, тема корупції розглядається поверхово. Разом з тим, вони містять важливі дані щодо сприйняття населенням та експертами поточних політичних процесів.

є) результати глибинних інтерв'ю, що були проведені в грудні 2010 – грудні 2011 років на замовлення Інституту прикладних гуманітарних досліджень Компанією МАКонсалтинг. Опитано 38 політичних експертів, що поділяються на три категорії: а) політтехнологи та політичні консультанти (11 респондентів, було опитано найбільш відомих та авторитетних експертів); б) політики (18 респондентів, з них 8 – народні депутати); в) науковці (політологи та спеціалісти у галузі конституційного права). У березні 2012 року додатково було опитано 12 експертів, що дозволило отримати оцінки про динаміку політичної ситуації в країні.

1. ЕВОЛЮЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Антикорупційна політика в Україні має якісно відмінні етапи, які фактично узгоджуються з етапами розвитку конституційної системи влади, що навряд чи є випадковим. Таких етапів чи фаз розвитку політичної системи звичайно виділяють три.

Перший етап (до 2004 року) – президенство Л.Кучми, становлення президентсько-парламентської республіки.

Другий етап (2005 - 2010) – президенство В.Ющенко, конституційна реформа і формування парламентсько-президентської республіки.

Третій етап (з лютого 2010 року) – президенство В.Януковича, повернення до моделі президентсько-парламентської республіки.

В основі сучасної інституційної системи влади лежить імплементація Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, яким було скасовано конституційну реформу 2004 року (зміни набули чинності з січня 2006 року, перетворивши Україну з президентської на парламентсько-президентську республіку). Повернення України до президентсько-парламентської республіки (конституційна модель 1996 року) означало створення принципово нових умов розробки та реалізації антикорупційної політики.

Посилаючись на досвід 2004 - 2009 років в оцінках, що були зроблені в 2010 році, більшість політичних аналітиків саме з системними вадами конституційної моделі влади пов'язували неефективність як антикорупційної політики так і загалом державного управління. *“В Україні за умов парламентської республіки антикорупційна політика не може бути сформована та реалізована, оскільки неможливо досягнути компромісу основних політичних гравців, для яких отримання влади стає більш важливим ніж її застосування для вирішення гострих проблем, зокрема - корупції”*(фрагмент інтерв'ю з В.К.)

Така позиція зберігається як домінанта в експертних оцінках 2011-2012 років, при цьому в масовій свідомості стереотипи покладення надії на «подолання корупції» переважно на президента як «гаранта» доброчесності не були суттєво послаблені критичною інформацією ЗМІ та опозиційних політиків.

Конституційна модель 1996 року

Вся політична історія сучасної України, конфлікти та протистояння, політичний дискурс загалом так чи інакше концентруються навколо конституційної моделі влади, створеної Конституцією 1996 року та ціннісного вибору “демократія – авторитаризм”.

Після отримання незалежності в 1991 році перед Україною постало питання складного вибору політичного устрою в умовах, коли соціальні та економічні реформи навіть не розпочинались, а в суспільстві панували ілюзії щодо можливості “оновлення соціалізму” або хоча б збереження “кращого в радянській моделі”. Гостра політична боротьба ще більш ускладнювали вибір. Однак майже всі політичні сили були прибічниками президентської або президентсько-парламентської республіки. Зокрема, ті, хто намагався “оновити соціалізм”, саме в цьому інституті вбачали основну гарантію стабільності “соціалістичного вибору”.¹

Саме тому фактична побудова конституційної моделі 1996 року почалась набагато раніше. Вперше посаду Президента України було запроваджено 5 липня 1991 р., коли чинна на той час Конституція УРСР 1978 р. була доповнена главою 12-1 «Президент Української РСР». Відповідно до ст. 114-1 Конституції УРСР 1978 р. Президент УРСР визнавався «найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади». Згідно з п. 4 ст. 114-5 Конституції УРСР Президент УРСР очолював «систему органів державного управління», забезпечував «їх взаємодію з Верховною Радою Української РСР». 14 лютого 1992 р. до Конституції УРСР були внесені зміни і доповнення, згідно з якими Президент України визнавався одночасно главою держави і главою виконавчої влади України. Така модель політичного розвитку означала наділення президентської влади ознаками “інтегратора політичної нації” та “гаранта реформ”. В цілому це відповідало загальним трендам розвитку постсоціалістичних суспільств Центральної та Східної Європи.

Але політична реформа не могла обмежитись лише утворенням інституту президентства, необхідно було знайти механізми розділення влади та взаємодії гілок влади на засадах демократії та верховенства права. Саме тут позиції різних політичних сил узгодити було надзвичайно складно.

У Висновках Венеціанської комісії неодноразово підкреслювалось, що *“сучасна конституційна історія України відзначається політичним протистоянням і конкуренцією між різними групами всередині суспільства. У 1996 році, незважаючи на окремі недоліки з юридичної точки зору, прийняття Конституції розглядалося як важливий крок у створенні базової інституційної структури країни і характеру нової держави. Конституція 1996 року встановила президентсько-парламентську форму правління. Вона передбачає чіткий розподіл повноважень між президентом і парламентом, які обираються на фіксований чотирирічний термін і не мають функцій контролю за перебуванням на посаді один одного. Кабінет Міністрів підпорядковується президенту і*

¹ Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern European post-communist countries. Edited by Leonardo Morlino and Wojciech Sadurski.-London,Routledge. – 2010. – P.174-177.

підзвітний парламенту.² Компромісність конституційної моделі влади проявлялась у збереженні окремих "рудиментарних" політичних інституцій та механізмів (особливо у сфері судочинства та прокуратури), що окремо було відображено у Перехідних положеннях.

Міжнародні інституції були переконані, що модель влади має внутрішні "запобіжники", що здатні стримувати перетворення "сильної президентської влади в авторитарний недемократичний режим". Зокрема, Венеціанська комісія в 1997 році зазначала, що *"принцип верховенства права також чітко відображено в тексті Конституції. Створення демократичного місцевого самоврядування, а також важлива роль, відведена Конституційному Суду, має сприяти створенню демократичної культури в Україні"*³ Хоча при цьому відмічалось, що *"Конституція повинна пройти перевірку на практиці, а складна економічна ситуація в Україні може затримати повне здійснення нових принципів і поставити під загрозу реалізацію позитивних досягнень тексту. Особлива увага повинна бути приділена прийняттю законодавства, яке забезпечить, що перехідні положення Конституції не призведуть до використання елементів старої системи протягом значного періоду часу"*. На практиці, однак, Конституція 1996 року призвела до концентрації влади в руках президента і до постійної конфронтації між законодавчою та виконавчою гілками влади.

В коментарях експертів наголошувалось на тому, що Конституція України 1996 р. значно розширивши владні повноваження Президента України, одночасно закріпила його правовий статус лише як "глави держави", що створило фактичну нечіткість його формального статусу у системі влади. Це стало підґрунтям для посилення неформальних інструментів президентської влади, які створювали можливість довільного застосування повноважень за принципом "доцільності". Главою виконавчої влади став Прем'єр-міністр. Причому за свідченнями безпосередніх учасників процесу прийняття Конституції України 1996 р. закріплення саме такої моделі статусу Президента України було прямим наслідком потужного лобіювання саме прибічників чинного на той час Президента України Л.Кучми.⁴ В цьому вбачається закладення інституційного ризику, що в подальшому реалізовувався як *"дуалізм виконавчої влади"* та

² "Про конституційну ситуацію в Україні". Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), грудень 2010 року.

³ Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice, 7-8 March 1997, Doc CDL – INF (97)2, Strasbourg, 11 march 1997, pp 12-28.

⁴ Веніславський Ф.В. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України. – 1998. – №1. – С.34-38. Веніславський Ф.В. Проблеми української моделі організації державної влади // <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1080227064>

“постійне джерело напруги”. Особливої гостроти ця проблема набула у конфронтації В.Ющенко та Ю.Тимошенко.

Політична система на основі конституційної реформи 2004 року

Прийнята під впливом критичних обставин та компромісна за змістом Конституція 1996 року не могла задовільнити ключових політичних гравців а її еkleктичний характер не в повній мірі відповідав реаліям українського суспільства. Вважається, що пошук нової моделі влади було ініційовано прагненням Л. Кучми зберегти владу. Однак змінити Конституцію прагнули всі політичні сили. Це показують численні законопроекти з пропозиціями зміни механізмів розподілу влади, компетенції ключових політичних інститутів та їх співвідношення. *“Пошук оптимального співвідношення повноважень у трикутнику „президент-парламент-уряд” завершився у 2004 році, коли до Конституції було внесено зміни, які „по формі” запровадили в Україні „парламентсько-президентську” республіку, а по суті – остаточно дестабілізували функціонування вищих органів держави.”* (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.Р.)

Одним з головних завдань „реформи” 2004 року було задоволення кон'юнктурних інтересів окремих політичних груп. Водночас, міжнародні інститути (перш за все, Рада Європи) та частина вітчизняних політиків в парламентській республіці вбачали вихід із ситуації авторитаризації влади, яку проводив президент Л.Кучма. У своєму Висновку щодо реформи Венеціанська комісія відзначала, що позитивним у проведеній реформі було посилення *“парламентських рис політичної системи”*⁵.

Але обраний спосіб вирішення накопичених проблем політичної системи ситуацію ще більше ускладнив. Наслідком цього стало те, що Україна отримала нетипову для більшості демократій організацію виконавчої влади (з поділом уряду на „президентську” та „прем'єрську” частини, збереженням подвійного підпорядкування голів місцевих державних адміністрацій главі держави і уряду), закріплення імперативного мандату, закріплення в якості підстави розпуску парламенту припинення існування парламентської більшості, а також ряд інших подібних сумнівних „позитивів”, нетипових для демократичних країн.

В оцінках експертів поширеною є теза про те, що *“взагалі все, що стосується конституційної реформи, красномовно свідчить про повну зневагу до Конституції та принципів верховенства права.”* (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.Р.) Основними проблемами політичного життя, що були пов'язані зі створенням моделі парламентсько-президентської республіки, вони визнають наступні.

По-перше, конституційна реформа відбувалась із систематичним

⁵ *“Про конституційну ситуацію в Україні”*. Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) ,грудень 2010 року.

порушенням процедур, передбачених Конституцією для внесення змін до її тексту. Принцип "політичної доцільності" застосовувався звужено, переважно як принцип "доцільності для окремих політиків чи політичних сил".

По-друге, ігнорувались оцінки перспектив та потенційних ризиків запровадження нової моделі влади, основою якою є алогічна конкуренція вищих державних посад Президента і Прем'єр-міністра в межах виконавчої гілки влади, фактичний розрив єдності зовнішньої та внутрішньої політики України, ризики руйнування принципу колегіальної відповідальності Кабінету Міністрів, в кінцевому підсумку – *"вульгаризація принципу розділення влад"* (за визначенням В.Речицького).

По-третє, реформа запровадила засади найгіршого "політичного колективізму", перетворила депутатів парламенту на голосуючі автомати, цілком залежні від волі партійних босів і лідерів фракцій. Інструментальна роль політичних партій різко зросла, водночас їх ідеологічна складова розвитку не отримала. В українських парламентських фракціях основні рішення приймалися виключно партійною елітою, яка складалася з 3-4 осіб.

По-четверте, конституційна реформа від 8 грудня 2004 р. та Закон „Про вибори народних депутатів України” від 19 січня 2006 р. запровадили пропорційну систему виборів із практично закритими виборчими списками, що вкрай негативно вплинуло на доступність пасивного виборчого права. *“Саме даний порядок дозволив комплектувати виборчі списки партій та блоків ексцентричними олігархами, охоронцями і шоферами VIP-персон, а також естрадними й телевізійними зірками.”* (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.Р.) Вже в 2006 році парламентські вибори засвідчили, що за умов системи, створеної реформою, парламент ще "більше олігархізується". Ключові фігури бізнесу стали не лише донорами партій та політиків але й активними політичними гравцями (або ж "зайняли місця таких гравців"). Мрії про розділення "бізнесу та влади" розвіялись, натомість політична корупція "вийшла з тіні", стала більш цинічно відвертою. Тема "вартості партії чи окремих політиків, ціни голосування партій (фракцій), тощо" стає звичайним сюжетом політичного дискурсу.

По-п'яте, практично одразу після створення уряду в Україні почалося ігнорування більшістю у Верховній Раді України вимог статті 83 Основного Закону щодо процедури формування коаліції депутатських фракцій. Зокрема, на заміну поодиноким випадкам включення до складу коаліції окремих народних депутатів заступила практика постійного поповнення коаліції на засадах індивідуального або групового членства. Експерти визнають, що саме цей механізм привів до зміцнення політичної корупції як *"традиційної парламентської практики"*.

По-шосте, фактичні наслідки конституційної реформи загострили проблеми властиві моделі місцевого самоврядування, що сформувалась ще в середині 90-років. Ключовою була проблема

дуалізму влади на місцевому рівні, де в одній площині мали взаємодіяти місцеві органи державної виконавчої влади та виконавчі органи органів місцевого самоврядування. Нова виборча модель зруйнувала зв'язок виборних органів з територіальними громадами, зробивши їх ланкою централізованої системи, що легко балансувала між легітимними та напівлегітимними інститутами. Загалом *“перенесення політичної централізації на місцевий рівень створило не найкращу атмосферу в обласних та районних радах. Наслідком даної конструкції виборчої системи стало надмірно консолідоване за партійною належністю голосування, розшарування депутатського корпусу на непримиримі політичні угруповання. (фрагмент глибокого інтерв'ю з В.Р)*

Політична система на основі конституційної моделі влади 2004(2006) років була джерелом постійної політичної напруги та конфліктності. Всі політичні сили намагались щось змінювати. Конституційний процес час від часу активізувався. Створювались проекти змін до Конституції, писались нові Конституції, була утворена Конституційна асамблея, тощо.

Однак, за оцінками експертів, безпосередньою причиною скасування реформи та повернення моделі 1996 року стали зовсім інші обставини. Після перемоги В.Януковича на президентських виборах виникла проблема при формуванні уряду, оскільки конституційні положення про статус коаліції як блоку партійних фракцій блокували можливість ухвалення відповідного рішення через неможливість отримання більшості голосів. Наслідком стало внесення змін до Регламенту Верховної Ради про можливість формування більшості не лише фракціями але й окремими депутатами, що згодом було закріплене рішенням Конституційного суду від 6 квітня 2010 року.

Експерти визнають, що *“це рішення мало вирішальне значення не стільки для поточної ситуації скільки для стратегічних горизонтів України. Стало очевидним, що Конституційна реформа буде незабаром скасована а інструментом для цього стане “керований” Конституційний суд. Цей суд став над Конституцією і в цьому проблема не процедурна а сутнісна – створюються сумніви щодо легітимності влади загалом”. (фрагмент глибокого інтерв'ю з В.Ф)*

У липні 2010 року 252 народних депутати України звернулися до Конституційного суду з проханням визнати таким, що не відповідає Конституції закон про внесення змін до Конституції N 2222 на підставі того, що при цьому була порушена конституційна процедура його прийняття. 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України прийняв рішення про визнання закону N 2222 неконституційним "через порушення конституційної процедури його розгляду і прийняття". Головним аргументом є те, що Верховна Рада перевищила свої повноваження, закріплені у статті 159 Конституції оскільки вона не може змінити Конституцію без висновку Конституційного суду.

З жовтня 2010 року в Україні була відновлена конституційна модель влади 1996 року. В оцінках експертів разом з тим зазначається, що *“політичне життя є іншим і справа не лише у формальних інститутах, які зовні виглядають як повернення до 90-х, а в нових фактичних правилах та механізмах здійснення влади. В Україні вже зовсім інша політична система і ця специфіка не може бути оцінена однозначно”*. (фрагмент глибокого інтерв'ю з В.Ф).

Скасування конституційної реформи, поновлення президентсько-парламентської республіки (2010).

Рішення Конституційного суду від 30 вересня 2010 року отримало неоднозначну оцінку як в Україні так і за її межами.

В оцінках міжнародних інститутів пропонується розглядати проблему у широкому суспільному контексті а не зводити її виключно до формальних (процедурних) моментів конституційного судочинства. Так, Венеціанська комісія вказує, що *“зміна політичної системи країни, яка ґрунтується на рішенні Конституційного Суду, не має такої легітимності, яка має бути досягнута тільки в результаті звичайної конституційної процедури внесення змін до Конституції і попереднього відкритого і всебічного громадського обговорення”⁶*.

Однак експерти в галузі конституційного права вказують на легітимність дій Суду, звертаючи увагу на необхідність дотримання вже існуючих правил політичного життя закріплених у Конституції, яка ніколи не визнавалась «недемократичною».

“Контроль за процедурою внесення змін до Основного Закону України – це така сама рутинна частина його роботи, як і контроль за матеріальним змістом законопроектних конституційних норм. Більше того, всі юристи знають, що найпотужнішою гарантією правильності, відповідності до вимог Конституції України нових юридичних норм є досконало виписана процедура набуття ними чинності. Справжня демократія – це невизначені результати за умов суворого дотримання наперед визначеної процедури. Ця теза вважається аксіоматичною в конституційній науці і практиці. Належна процедура – це те, що дає достатній час і необхідні умови для інтелектуального штурму і розважливої самооцінки уповноважених на внесення змін суб'єктів. Процедура – це «кулінарія» виготовлення доброякісних юридичних продуктів” (фрагмент глибокого інтерв'ю з В.Р.).

Крім того звертається увага ще на дві суттєві обставини.

“Поправки голосувалися разом (в «пакеті») із законопроектними нормами ординарного рівня, що не узгоджується

⁶ "Про конституційну ситуацію в Україні". Висновок Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), грудень 2010 року.

з конституційними принципами загалом". (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.К.).

"Те, на що не звернув уваги у своєму Рішенні Суд - поправки були внесені в умовах фактичного надзвичайного стану. Адже на той час в країні ще залишалися вкрай розбурханими політичні й особисті пристрасті, авторитет чинного Президента був радикально підірваний, щойно припинилося блокування державних будівель і транспорту, вул. Хрещатик продовжувала заповнювати мітингова стихія. Очевидно, що такий контекст вважався б несприятливим для ухвалення змін до основного закону будь-якої країни" (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.Р.).

Найбільш неоднозначним є оцінювання потенційного ризику авторитаризації політичної системи, який чітко представлений у моделі влади 1996 року, і можливість якого підтверджується і політичною історією України за часів Л. Кучми. Цей ризик особливо чітко проголошується представниками політичної опозиції.

Експерти вказують, що негативне сприйняття змін з боку опозиції не слід приймати однозначно, оскільки в цих оцінках є елемент "політичної ситуативності та кон'юнктурності". *"Чи загрожує, за версією Ю.Тимошенко, відміна політичної реформи посиленням тоталітарних тенденцій в Україні? Не викликає сумніву, що опозиція має бути сторожем свободи і демократії в суспільстві і може попереджати про що завгодно. Проте нині виглядає так, що Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. не стільки провокує тоталітаризм, скільки ятрить душі політичних противників чинної влади. Те, що так невдало прагнув здійснити В.Ющенко, парадоксальним чином здійснила політична сила його основного опонента.* (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.Р.)

Досить показовою в цьому контексті є ситуація з голосуванням антикорупційного законодавства у редакції квітня 2011 року, коли представники опозиції відмовились голосувати за законопроект (який лише в окремих параметрах відрізнявся від раніше проголосованого майже всіма фракціями), аргументуючи це "небажанням підтримувати законодавство, яке буде лише посилювати авторитарне переродження влади та порушення прав людини". В цьому випадку вони фактично повторювали тези Партії Регіонів (що на той час була у опозиції) при проходженні у парламенті "першого варіанту антикорупційного законодавства" (2006 рік).

Український конституціоналіст В.Речицький зазначав: *"якщо відволіктися від моментів особистого протистояння, то можна побачити, що всі обрані народом влади в незалежній Україні діяли de facto за моделлю, яка була ближчою до Конституції 1996 р. ніж до того задуму, що його втілювала у собі українська «політична реформа». Своїм рішенням Конституційний Суд лише наблизив формальну Конституцію України до її більш органічного стану. Насправді українській політиці вже двадцять років бракує не рафінованого парламентаризму, а елементарної моральності, пристойного рівня загальної освіченості й політичної культури.*

Саме з позицій елементарної логіки конституційна модель зразка 1996 р. є суттєво кращою за модель зразка 2004 р”.

Як підкреслювалося у Висновку Венеціанської Комісії 2005 року щодо внесення змін до Конституції України “надання часу, необхідного для пошуку реального консенсусу між усіма політичними силами і громадянським суспільством для збалансованої та узгодженої конституційної реформи забезпечили б легітимність нової Конституції і політичної системи в Україні”. Тому для України визначальним стає спосіб та темп проведення заходів у напрямку проведення конституційної реформи.

У січні 2012 Указом Президента затверджено Концепцію створення Конституційної асамблеї як інструменту “оновлення Конституції”. Експерти є досить стриманими в оцінках перспектив цього інституту. Вказується на наступні обставини. Можливі конфігурації політичної системи вже давно є предметом суспільного обговорення. Однак для Партії Регіонів існує складна проблема вибору оптимальної моделі політичного устрою, яка лише починає обговорюватись в практичній площині. Фактично існуюча система є досить зручною і не потребує кардинальних змін. Ті ж зміни, на яких наголошують міжнародні інституції, не завжди є «бажаними та зручними». Особливо складно буде погодитись на реформування окремих принципів судової системи, які, за оцінками експертів, дозволяють «керувати судами та суддями». Відповідно, наслідком конституційного процесу можуть стати «косметичні зміни», що лише зовні (формально) будуть виглядати як приведення політичної системи у відповідність з демократичними стандартами.

Конституційна асамблея навряд чи здатна стати “асамблеєю всього народу” та піти далі звичайного дорадчого органу при Президентові України. Причина цього не лише в моделі її створення та діяльності але й у відмові більшості опозиційних сил приймати участь в її формуванні.

Мотивація такого рішення (такої позиції) знаходиться в площині оцінки дій чинної влади, які не визнаються конституційними та такими, що можуть свідчити про щирість намірів проведення конституційної реформи. *“Тож якщо сьогодні існує політична воля провести справжню конституційну реформу, а не спробувати “зацементувати” своє перебування у владі, то її слід розпочати із відмови народних депутатів та президента від порушень Конституції, тої яку вони вважають діючою. Найбрутальнішими із таких порушень є ганебна практика неособистих керованих голосувань у Верховній Раді та здійснення президентом низки повноважень, які за Конституцією не можуть йому належати – видання доручень Кабміну, призначення заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, державних уповноважених Антимонопольного комітету тощо”⁷.*

⁷ Коліушко І. Журба Я. Конституційна реформа. Пролог.//Юридичний вісник України №16(877) – 21-27 квітня 2012

2. ІНСТИТУЦІЙНІ РИЗИКИ РОЗРОБКИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИКИ

В оцінках експертів визначаються кілька суттєвих нових ознак ситуації в політичній системі на початку 2012 року, що створюють передумови (можливості) ефективної антикорупційної політики, хоча не гарантують однозначно її якість. Ці обставини окремо виділяються, оскільки саме їх відсутність не дозволяла досягти відчутних реальних зрушень у сфері антикорупційної політики за попередні п'ять років.

Серед таких умов виділяють наступні.

Створення "пропрезидентської" парламентської більшості не лише усуває конфліктність та некерованість законодавчого процесу, але й створює можливість його організаційної ефективності (тобто можливість оперативного реагування парламенту на потреби в законодавчому врегулюванні тих чи інших проблем). Ця можливість була яскраво продемонстрована процесом підготовки та прийняття кількох ключових законів (Податковий, Бюджетний кодекси, Закон Про судоустрій та статус суддів, Кримінальний процесуальний кодекс, тощо). Такої оперативності у сфері законотворчості Україна ще не знала.

Спрощення та оптимізація процедур прийняття рішень на всіх рівнях влади. З одного боку, це було досягнуто усуненням особистісного конфлікту між президентом та урядом, що був характерним для попередніх років, а також аналогічних конфліктів на місцевому рівні. З іншого, змінами у конституційному статусі Кабінету Міністрів України, що посилювали роль Президента та зменшували автономність Кабміну.

"Кадрове наповнення вертикалі влади". Кадрові призначення в 2010 -2011 роках охопили всі рівні державного управління. Згідно з аналізом кадрових призначень в цей період було змінено 92 % посадовців на рівні керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Аналогічні процеси відбувались на рівні органів місцевого самоврядування за результатами місцевих виборів. Цим було створено реальну, тобто керовану, підконтрольну та субординовану вертикаль влади на чолі з Президентом, яка фактично була відсутня в Україні з 2004 року.

Дисциплінованість та організаційна ефективність Партії Регіонів, яка є правлячою партією, є важливою для розробки та реалізації антикорупційної політики. Однак при цьому важливо враховувати, що вона зберігає риси інструментальної (а не ідеологічної) партії а її ефективність є обмеженою сферою парламентських процедур, прийняття політичних рішень. Експерти відзначають, що навіть будучи організаційно ефективною *«Партія Регіонів так і не стала справжньою політичною партією»*.

Досить сумнівною з огляду на стандарти демократичного

року.

суспільства є наступна риса, на якій була акцентована увага експертів при опитуваннях. А саме - нейтралізація впливу політичної опозиції, а також частково - союзників Партії Регіонів по коаліції. Фактично ці суб'єкти втрачають реальний вплив на процедури прийняття владних рішень. Це досягається різними шляхами: найчастіше - просте ігнорування певних процедурних вимог щодо гарантій для політичної опозиції, неформальні домовленості, в деяких випадках – тиск, тощо. Найбільш суперечливим є кримінальне переслідування опозиційних лідерів (Ю.Тимошенко, Ю.Луценко), що відбувається під гаслами боротьби з корупцією.

Наявність громадської підтримки або навіть простої толерантності суспільства. Результати опитувань громадської думки, проведені в травні-червні 2010 року, показують, що в основі такої підтримки не стільки довіра до конкретних лідерів, партій, програм /хоча на сході та півдні країни це залишається важливим/ скільки «втома» від політичної нестабільності попередніх років та очікування реальних змін та політичної, економічної, соціальної стабільності. За результатами опитувань 2011 року рівень підтримки зменшується, однак її рівень залишається все ще достатнім для проведення політики в різних сферах. Протестні настрої окремих категорій населення, що часто ініціюються діями влади, загалом ще не є суттєвим дестабілізуючим чинником. Всі опитані експерти є досить стриманими в оцінках можливості «реального соціального вибуху в Україні». Як зазначив В.К. під час глибинного інтерв'ю *«режим може скинути лише несвідомий натовп, що позбавлений елементарних засобів до існування».*

Ці обставини мають неоднозначний вплив на процеси формування та реалізації державної антикорупційної політики.

З одного боку, нові риси інституційної системи влади створюють певні позитивні наслідки, що можуть зробити відповідні процеси формування та імплементації державної політики більш дієвими та результативними. Серед них наступні:

1) Створюється можливість оперативного прийняття рішень, які підкріплені інституційними гарантіями виконання таких рішень на основі єдності владної вертикалі та відсутності конфлікту між парламентом, урядом та президентом. У сфері антикорупційної політики більшість строків здійснення основних заходів, що встановлювались дорученнями Президента, було дотримано. Хоча небезпідставними залишаються сумніви у якості відповідних рішень чи діяльності.

2) Існує єдиний центр прийняття політичних рішень, що персоніфікований Президентом України. В цьому вбачається можливість чіткого визначення наявності чи відсутності політичної волі щодо протидії корупції.

3) Створюються передумови цілісності державного управління і загалом публічної сфери в рамках централізованої моделі побудови держави, тобто такого врядування, що має чітку вертикаль владних інститутів у поєднанні з ефективними механізмами контролю

виконання рішень на всіх рівнях державного управління . На цих засадах існує можливість забезпечення дієвого та послідовного втілення антикорупційної політики. Експерти визнають, що *“сегодня мы наблюдаем в Украине попытку перейти от раздробленного государства, которое рвут на части современные магнаты, шляхта, старшины и гетманы, к абсолютистскому. Дееспособность государственности мы в определенной мере восстановили. Все-таки если сегодня президент отдает распоряжение, то есть шанс, что его выполнят внизу”*.

Разом з тим, вже з початку 2011 року в оцінках політичної ситуації у експертів на перший план виходять ті ризики, що їх має існуюча інституційна система влади. Саме виявлення таких ризиків стає необхідним для розуміння того, чому в суспільстві немає впевненості в тому, що *«держава бореться з корупцією не лише в політичних ток-шоу і не лише з корупціонерами з опозиції»* (фрагмент глибинного інтерв'ю з К.П.)

Звертається увага на наступне.

Все більш очевидним стає ризик недостатньої легітимності конституційної моделі реалізованої в Україні. У Висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) від грудня 2010 року вказувалось, що зміна політичної системи в Україні пройшла надто суперечливо та у спосіб, що не може вважатись демократичним.

Конституційний процес не можна вважати завершеним, оскільки *“реставрована”* конституційна модель 1996 року є відображенням компромісу і несе постійний ризик конфронтації між президентом та парламентом, а можливість авторитарного переродження влади є надто залежною від того, наскільки конституційні демократичні принципи адекватно відтворюються у реальному політичному житті. Особливо актуальним такий ризик стає напередодні виборів, коли на цьому все частіше фокусуються політичні дискусії і влада *«втягується в малоперспективні дискусії щодо власної легітимності»*. (фрагмент глибинного інтерв'ю з П.П.)

За таких умов в політичній сфері більш виразними стають секторальні чи більш конкретні потенційні інституційні ризики як демократичного управління так і належної розробки та імплементації антикорупційної політики.

Серед них варто звернути увагу на наступне:

Побудова централізованої системи державного управління, замкненої на Президентові, не має достатньої легітимності через посилення значення неформальних, позаінституційних механізмів урядування, що робить публічну сферу непрозорою, в певних вимірах – посилюючи корупційні ризики, іманентно властиві для державного управління (наприклад, прийняття рішень на основі розсуду, конфлікти інтересів, тощо) .

Експерти наголошують на тому, що ключові рішення приймаються на основі особистого розсуду Президента та

домовленостей його оточення.

Україна не є виключенням на пострадянському просторі, де такі неформальні механізми централізації влади на фундаменті інституту президентства є найбільш помітною тенденцією у розвитку політичних систем. Особливо близькою для України є російська модель, однак останні кризові процеси в Російській Федерації спонукають більш критично ставитись до її досвіду.

За свідченням політолога В.Карасьова: *“Розстановка особисто відданих главі держави людей на ключових державних постах (міністерства, відомства, суди) дозволила створити систему, яку можна характеризувати як “патронажне президентство”. Сутність такої моделі полягає у здатності створювати та розподіляти так звані патронажні блага. Тобто забезпечувати мінімальний комфорт тим категоріям населення, що залежать від державного бюджету — пенсіонерам, працівникам бюджетних організацій та підприємств. Цю категорію дослідники називають “бюджетний соціум”. Фактично, зараз українська економіка бюджетоцентрична — замкнута на державний бюджет. Тому від бюджету залежать не лише звичайні люди (пенсіонери, працівники бюджетних установ, тощо) але й велика кількість підприємців та бюрократів, що займаються “освоєнням бюджету”.*⁸ Зважаючи на це ключовою функцією президентської вертикалі влади стає контроль над таким розподілом, який перетворюється на головну мету централізації влади.

Експерти особливо наголошують, що модель “патронажного президентства” та її ключові процедури (перш за все, пов’язані з розподілами ресурсів на всіх рівнях) мають стратегічні корупційні ризики, оскільки вони *“провокують не лише “велику корупцію” (і політичну також) але й повсякденну, побутову.”* (фрагмент глибокого інтерв’ю з І.П.). Формування централізованої системи влади, що має жорстку вертикаль на основі відносин особистої відданості, неможливе без створення системи “кормління”. В оцінках експертів ця риса визнається у якості *“домінуючої тенденції формування президентської вертикалі влади як системи особистих відносин на зразок васалітету-сюзеренітету”* (фрагмент глибокого інтерв’ю з О.Є.) Інший експерт з цього приводу зазначив: *“Предполагается, что могучее государство должно все контролировать, всюду проникать, всех опекать, за все отвечать, все обеспечивать и гарантировать. Но при этом вездесущие государственные чиновники не должны злоупотреблять своим положением. Чем больше берет на себя государство, тем больше полномочий у бюрократии, а чем больше полномочий, тем шире простор для злоупотреблений. К сожалению, это аксиома. Недаром примеры успешного реформирования прогнивших госструктур – от хрестоматийного Сингапура до новомодной Грузии – сопровождаются сознательным урезанием государственных*

⁸ Карасев В. Монополия – путь к загниванию//Бизнес – 2012. – №15.

обязательств”. (фрагмент глибокого інтерв’ю з А.Р.).

«Інституційна вага» органів публічної влади в значній мірі визначається не їх формальною компетенцією а чинниками, що залежать від особистостей їх керівників чи ситуативних завдань цих органів. Наприклад, досить довго Рада національної безпеки та оборони, що є органом передбаченим Конституцією, була декоративним елементом політичної системи. Однак з призначенням секретарем Ради А. Ключова, що має власні політичні амбіції та наближеність до Президента, починається фактичне відновлення статусу РНБО. Одночасно варто звернути увагу на проблему, що час від часу актуалізується в експертному середовищі та політичному дискурсі. Окремі кадрові призначення пов’язують також і з можливістю покладення на відповідні органи «неформальних функцій» або специфічних завдань, що не належать до їх компетенції встановленої законодавством. Зокрема, в ЗМІ неодноразово висловлювалось припущення, що РНБО з призначенням Ключова може стати «виборчим центром чи штабом» Партії Регіонів.

В публічній сфері розширюється сфера реальних та потенційних конфліктів інтересів високопосадовців. Особливий вплив мали масові кадрові призначення нової влади, які здійснювались переважно з мотивів політичної доцільності, партійної належності, родинних чи особистісних зв’язків, тощо. Наприклад, отримали призначення на високі посади близько 40 членів родини чи знайомих, близьких Президента. Небезпеку конфлікту інтересів підкреслено і членами Моніторингового комітету ПАРЕ в оцінці призначення на посаду голови СБУ В.Хорошковського, який володіє значними активами в сфері медіа та є одним з найбагатших українців. Останнім часом активно обговорюється існування конфлікту інтересів в позиції окремих членів Кабінету міністрів /Ю Бойко/ щодо «газової проблеми». Найбільш небезпечним є наявність власних бізнес-інтересів у значної частини високопосадовців. За оцінками, що є поширеними в експертному середовищі, *«відсутність особистих бізнес-інтересів у високопосадовців вже стає дуже рідкісним винятком»*.

Посилення авторитарних інститутів та механізмів управління супроводжується появою внутрішніх “зон ризику” у вертикалі влади. Особливо це проявляється в умовах розпочатої адміністративної реформи, яка вже привела до загострення традиційних проблем державного апарату. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції 1755(2010) звертала увагу на те, що реформи здійснюються надто поспішно і без належних гарантій дотримання демократичних стандартів.⁹

Проголошені досить амбіційні та обнадійливі програми реформ у ключових секторах суспільного життя («14 реформ»), однак експерти є досить стриманими у оцінці можливості їх якісної імплементації.

⁹ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1755(2010) “Функціонування демократичних інституцій в Україні” //http://coe.int

Основною причиною називається те, що якість державного управління не поліпшується а, скоріше, навпаки. В якості яскравого прикладу неналежної якості державного управління було відзначено появу Указу Президента України від 5 жовтня 2011 року, де на МВС було покладено завдання "протягом місяця розробити єдину систему статистичної звітності правоохоронних органів про корупційні правопорушення", хоча відповідний порядок обліку цих правопорушень було розроблено вже через місяць після набуття чинності нового антикорупційного законодавства, тобто у серпні 2011 року. *"Це означає, що Адміністрація президента не володіє ситуацією у сфері, яку вони мають знати, оскільки Національний антикорупційний комітет свою діяльність забезпечує через Адміністрацію. Значить механізм не спрацьовує навіть на рівні бюрократичного обміну інформацією, а про реальну політику і говорити не варто. Її немає зовсім".* (фрагмент глибокого інтерв'ю з Р.Р.)

Зростає навантаження на працівників та установи. Інституційна структура виконавчої влади, що була реформована на першому етапі адміністративної реформи, була змінена без належного врахування можливих ризиків поганої керованості. В суспільних дискусіях постійно наголошувалось на тому, що реформування відбувається без *«обґрунтування, без громадського обговорення, залучення експертів, тобто як «кабінетно-бюрократична революція»*. Досить скоро це далось взнаки як необхідність *«на ходу щось змінювати, фактично відновлювати ліквідовані органи чи установи»*.

Поки що не забезпечено суттєвого збільшення заробітної плати та появи домінанти "чесної мотивації праці". Реальні зміни прогнозуються лише після набуття чинності нового законодавства про державну службу (з 1 січня 2013 року).

Проблемою стає нестабільність: часта ротація кадрів, переміщення по вертикалі та горизонталі, формування кадрових резервів за регіональними та політичними критеріями, тощо.

Є ознаки посилення конфлікту компетенції різних державних органів, в основі яких, зокрема, дублювання функцій окремих органів, наявність позаінституційних завдань таких органів, що мають політичне забарвлення. Особливо небезпечним це є на рівні відносин між адміністрацією Президента та Урядом, коли більшість функцій уряду дублюються структурним підрозділами Адміністрації, але не відміну від урядових інституцій реалізація таких функцій на рівні адміністрації не має чіткого визначення, часто носить непрозорий характер. Традиційно конфлікт компетенції має місце в системі правоохоронних органів. Ці обставини можуть мати значний вплив на формування та реалізацію антикорупційної політики.

Найбільш суттєвою проблемою експерти визнають руйнацію механізмів стримувань та противаг у системі розподілу влади, що ставить під сумнів відповідність політичної системи стандартам демократії. Провів цього немало: послаблення Кабінету міністрів, фактичний вплив на судову систему (досягнення її "керованості"),

існування пропрезидентської парламентської більшості і перетворення парламенту у «автомат» для штампування рішень, підміна парламентської процедури рішеннями Конституційного суду, тощо.

Разом з тим, виділяються дві найбільш небезпечні за своїми наслідками тенденції у системі розподілу влади: а) зменшення ролі парламенту та парламентських процедур; б) втрата незалежності судової системи.

Зменшення ролі парламенту базується на ситуативних (часто – неформальних, позаінституційних) чинниках, перш за все наявності пропрезидентської парламентської більшості, яка просто *“реалізує політичні рішення прийняті в коридорах та кабінетах Адміністрації Президента та прорежисовані Чечетовим у залі парламенту”* (фрагмент глибокого інтерв'ю народного депутата А.К). Експерти звертають увагу, що одним з опосередкованих зовнішніх проявів нової ситуації стає втрата інтересу до депутатських мандатів з боку олігархів. *«Знижується роль парламенту у статусі політичному. Він стає місцем для політиків і бізнесменів другого та третього сорту, новачків та навколополітичної тусовки. Парламент залишається місцем для дискусій але він перестає бути місцем для прийняття політичних рішень. У такій якості він нецікавий для олігархів* (фрагмент глибокого інтерв'ю В.К).

В інституційному відношенні парламент зберігає свій статус “повноцінної гілки влади”. Більше того, в окремих випадках його повноваження визнаються надмірними. Наприклад, ПАРЄ неодноразово вказувала на “необхідність усунення Верховної Ради з процесу призначення суддів” а також виключення представників Верховної Ради із складу Вищої Ради юстиції.¹⁰

Разом з тим, без зміни конституційної системи влади для правлячих політичних сил існує ризик, що створена за 2010-2012 роки система “ручного керування парламентом” буде зруйнована результатами парламентських виборів у жовтні 2012 року, якщо опозиційним силам вдасться створити парламентську більшість. Тоді може повернутись відома за часів Кучми ситуація протистояння “президент-парламент”, однак вже посилена *“досвідом парламентської корупції останніх років, коли нормою стали підкупи депутатів, неформальні ситуативні домовленості, тощо”* (фрагмент глибокого інтерв'ю з А.М).

Незалежність судової системи є традиційною темою при оцінюванні ситуації в Україні впродовж всієї історії нової української державності. Змінюються лише акценти.

В експертних опитуваннях 2012 року вказується, що події останніх місяців (перш за все судові процеси щодо Ю.Тимошенко, Ю.Луценко та ще кілька аналогічних процесів, де за деякими оцінками була “криміналізація звичайних політичних рішень”) дещо змінили

¹⁰ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1862(2012) “Функціонування демократичних інституцій в Україні” //http://coe.int

пріоритетність проблем судової влади. Ключовою проблемою стає проблема незалежності судової влади. Це відзначають і експерти і міжнародні організації у своїх оцінках поточної ситуації в Україні. В 2010 році ПАРЕ зазначала, що *“вкрай важливими для консолідації верховенства права” є реформа судової влади та системи правосуддя, що має бути спрямована, серед іншого, на усунення усіх форм корупції в судовій владі при забезпеченні незалежності суддів.*¹¹ В Резолюції 2012 року ПАРЕ зазначає, *“що недоліки (при розгляді окремих справ) є результатом системних проблем судової системи України. Ці проблеми не є чимось новим та вже давно викликають занепокоєння Асамблеї, будучи пов’язаними з відсутністю незалежності судової системи..... Асамблея повторює своє глибоке занепокоєння через відсутність незалежності судової системи та вважає, що це є основним викликом для системи правосуддя в Україні”.*¹²

Відчуття залежності все більш гостро сприймається і в самій судовій системі. Опитування суддів проведено ІПГД в 2010 році засвідчило, що приблизно третина суддів знаходяться під тиском органів влади. В 2011 році ситуація принципово не змінилась. Як показують опитування Центру суддівських студій 20% суддів вважають, що вони знаходяться під тиском з боку виконавчої влади, 17% - з боку Парламенту, 18% - з боку прокуратури, 12% - з боку голів їх судів та 11% - з боку судів вищих інстанцій. 57% суддів не вважають, що Вища Рада Юстиції є незалежною та 60 % вважають, що їхня робота не сприяє дотриманню принципу незалежності судової влади.

В оцінках експертів особливо наголошується на ризиках, що пов’язані з *“боротьбою за Конституційний Суд”*, що йшла протягом всього періоду його існування. Фактично визнається, що Суд не став незалежним арбітром. Навпаки, він став способом імплементації бажань та очікувань певних політичних сил щодо бажаної для них моделі політичного устрою або інструментом *“негативної законотворчості”*, коли конституційними рішеннями просто видалялись окремі небажені норми у законодавстві. *“Якщо є потреба щось змінити у законодавстві, то маючи можливість впливу на Конституційний суд не треба опікуватись парламентською процедурою законотворчості, достатньо отримати потрібне рішення Конституційного суду. У такий спосіб було відновлено Конституцію 1996 року і вирішено ще кілька важливих для влади завдань.* (фрагмент глибинного інтерв'ю з А.М). Показовим є те, що у результаті такого *“інструментального використання Конституційного Суду”* вже двічі (без участі парламенту та відповідного обговорення на рівні суспільства загалом) вносились суттєві зміни у базові антикорупційні закони.

¹¹ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1755(2010) *“Функціонування демократичних інституцій в Україні”* //http://coe.int

¹² Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1862(2012) *“Функціонування демократичних інституцій в Україні”* //http://coe.int

Експерти вбачають порушення принципів функціонування демократичних механізмів розподілу влади у централізації державного управління на основі прямого чи опосередкованого підпорядкування всієї владної системи Президенту України.

Консолідація та централізація влади загалом є одним з механізмів підвищення ефективності державного управління. Однак значення мають ті способи, якими досягається така консолідація та ступінь дотримання певних ключових засад демократичного політичного устрою. За висновками Ради Європи є сумніви щодо легітимності та демократичності механізмів консолідації влади в Україні в 2010-2012 роках.¹³

Такі висновки узгоджуються і з результатами експертних опитувань. *“Президент сформировал вертикаль чиновников, игнорируя принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. В результате политический, финансовый и административный ресурс сконцентрировался в Администрации Президента. Действия Президента Украины Виктора Януковича и его команды в части построения так называемой “вертикали власти” направлены на концентрацию власти и расширение полномочий для максимального контроля над ресурсами всей страны. Сердцевиной этой системы стала Администрация Президента, которая контролирует исполнительную власть, при этом правительство выступает не коллегиальным органом, а исключительно проводником воли главы государства. По сути, в такой модели государственного устройства Президент является главным чиновником страны — он главный администратор, главный кадровик, без его одобрения невозможно принятие любого мало-мальски важного решения.”*¹⁴

Відбувається поступове згортання механізмів участі політичної опозиції та інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень.

«Нові правила та стандарти політичного життя» ставлять під сумнів можливість співпраці влади та опозиції, що є суттєвим ризиком для легітимності рішень. Фактично за період 2010-2012 відомо лише кілька випадків досягнення домовленостей, однак з них найбільш важливі були порушені. Показовим випадком є ревізія моделі проведення виборів, яка була реалізована у новому Законі України «Про вибори народних депутатів» (2011 року), де були зафіксовані кілька політичних компромісів, зокрема можливість балотуватись одночасно і по партійному списку і по мажоритарному округу. Однак, вже в квітні 2012 року за поданням провладних депутатів Конституційний суд визнав це положення неконституційним, що за оцінками опозиції стало ознакою початку *«підлаштування виборчого закону виключно під потреби збереження статус-кво у*

¹³ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1755(2010) “Функціонування демократичних інституцій в Україні” //http://coe.int

¹⁴ Карасев В. Монополия – путь к загниванию//Бизнес – 2012. – №15.

парламенті». (фрагмент глибокого інтерв'ю народного депутата А.К)

Одним з проявів цього є фактичне обмеження громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, зміна складу громадських рад при органах влади, тощо. Наслідком також стає посилення непрозорості прийняття рішень. У зв'язку з цим малоімовірним є широке громадське обговорення антикорупційних ініціатив /законопроектів, програм, стратегій, тощо/ а також можливість появи альтернативних документів.

В оцінках міжнародних експертів визнається сумнівність легітимності протидії опозиції. В березні 2012 року в західних ЗМІ було надруковано статтю п'яти європейських міністрів закордонних справ, де зокрема зазначалось, що *“згадані судові процеси несуть відбиток політичної заангажованості та вибіркового правосуддя. На думку незалежних експертів, процеси відбулися всупереч принципам верховенства права та порушують права підсудних. Згадані процеси є несумісними з європейським вибором України”*¹⁵.

Ще в 2010 році ПАРЄ у своїй Резолюції 1755 (2010) *“Функціонування демократичних інституцій в Україні”* висловила *“занепокоєння щодо все більшої кількості достовірних повідомлень про неналежну участь Служби безпеки України (СБУ) у внутрішніх політичних справах, у тому числі тиск на журналістів, партійних та громадських активістів і їхніх родичів. Асамблея вважає такі дії неприйнятними для демократичного суспільства і тому закликає органи влади реформувати Службу безпеки та її функції відповідно до європейських стандартів”*.

В 2011-2012 роках міжнародні інститути однозначно пов'язували ознаки нелегітимності політичного режиму із звуженням механізмів участі опозиції у прийнятті рішень.

¹⁵

Цит. за: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/03/5/6960072/>

3. ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА

Крім ризиків, що обумовлені станом інституційної системи влади, важливе значення мають ризики функціонального типу (особливості політичної культури основних політичних сил, ступінь засвоєння базових демократичних цінностей, ідеологічні моделі пояснення витоків корупції та напрямків протидії їй, реальна здатність політичних сил відмовитись від політичної корупції як інструменту політичних процесів). Серед них варто зазначити наступні:

Характеристики кадрового потенціалу нової влади.

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, кадрова політика несе значний відбиток радянських традицій, навіть за умови поступового зменшення кількості працівників, що мають досвід радянської бюрократії. Сталінський слоган «кадри вирішують все» був підтекстом кадрових рішень впродовж всіх років української незалежності.

Оцінюючи кадрову політику останніх двох років експерти звертають увагу на наступне.

Розмах кадрових призначень є надзвичайно широким, оскільки зміни на керівних посадах всіх рівнів (керівники органів державної влади та місцевого самоврядування, їх заступники, керівники структурних підрозділів) складають від 60 до 90 відсотків. Експерти

зазначають, що «більша частина цих призначень мотивована намірами далекими від завдань посилення ефективності, оскільки такі призначення були орієнтовані на створення вертикалі особисто відданих людей, політичних союзників, тощо» (фрагмент інтерв'ю з М.Х.). Така ситуація не є новою для України. Наприклад, ще в 2005 році, після «помаранчевої революції» експерти звертали увагу на процеси, які були тотожними за змістом, хоча і забарвлені в інші кольори: «Помаранчева революція за своїми політичними наслідками має всі шанси перерости в революцію кадрову, що сколихне всю владну вертикаль. Вибори проходили під знаком вибору імен та біографій, а не майбутньої державної політики. За ключовим критерієм “нове обличчя” та участі в подіях на майдані процес кадрової революції набрав ажіотажного характеру. На приблизно 600 потужних (і привабливих) вакансій вже з'явилося більше 10 тис. пропозицій. Наявність такої кількості осіб, які вважають, що можуть виконувати обов'язки керівників у вищих органах влади змушує замислитись про мотиви і очікування “нових облич”. Уявлення про владу як джерело “кормління” стало настільки природнім, що навіть у більшості молодих людей, випускників ВНЗ чітко формувалась мотивація до кар'єри у найбільш “хлібних”, із точки зору хабарництва, відомствах та підрозділах місцевої виконавчої влади. Навряд чи помаранчева революція здатна швидко змінити таке реліктове уявлення про владу. Найбільша небезпека криється у тому, що така мотивація та адміністративна “культура” притаманна і більшості “нових облич”. Варто також припустити, що більшість “нових облич” за своєю біографією є старими невдахами попереднього режиму”.¹⁶ Події подальших 2-3 років засвідчили, що такі побоювання не були даремними, оскільки корупційні скандали та ситуації конфлікту інтересів “любих друзів” підривали не лише ефективність державного управління але й довіру до демократичних інститутів загалом а також цінностей “помаранчевої революції”.

Кадрова політика Президента В.Януковича мала дуже схожий характер, однак були і суттєві відмінності. В 2011 році опитаними в процесі дослідження експертами увага звертається на два ключові фактори кадрових призначень: наявність особистої довіри президентського оточення (“сім'ї Президента”), регіональна належність (“донецькі”). В окремих сферах державного управління питома вага керівників, відібраних за такими критеріями складає 80 %. За оцінками експертів, не більше 5-6 % керівників центральних органів отримали посаду завдяки особистим даним (досвід, кваліфікація, управлінські якості тощо).

Провівши сотні кадрових призначень за досить короткий термін нова влада досить швидко вичерпала свої людські ресурси. Значна частина призначень виявились помилковими (приклад:

16

http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1313&ch_id=43&as=0

корупційні скандали, відставки, громадське невдоволення тощо). Одним з ключових підсумків вже перших ста днів нової влади стала теза про необхідність «нової кадрової політики», яка експертами оцінюється неоднозначно, оскільки вона може мати риси селекції кадрів з урахуванням політичних орієнтацій. Очевидно, найбільш гострою стає проблема професіоналізму кадрів. Знову таки проблема не є новою. Рівень професіоналізму більшості державних службовців у центральній владі завжди викликав сумніви, починаючи з 1993 року, коли тодішній прем'єр Л.Д.Кучма серйозно «почистив» Кабмін від старих радянських професіоналів. Тим не менше, прошарок професійних чиновників, які більше часу віддавали державній службі і трохи менше вирішенню особистих фінансових проблем, поступово сформувався. Але він охопив переважно середню ланку управлінців, що була ключовою але водночас і найбільш вразливою у « ситуаціях кадрових революцій».

Адміністративна реформа, розпочата В. Януковичем передбачала суттєве скорочення апарату в рамках завдання оптимізації структури органів влади, однак при цьому виникали такі кадрові «прогалини», для заповнення яких не вистачало кадрового ресурсу, який мав би не лише належний професіоналізм але й належну мотивацію до праці (перш за все, відсутність прагнення до «хлібних місць високої хабаромісткості»).

В 2012 році політичні експерти звернули увагу на одну принципово важливу новацію у кадровій політиці президента. Останні призначення відбувались не за критерієм «територіальної близькості» чи особистої відданості а на основі визнання професіоналізму та управлінського досвіду. Експерти визнають, що не виправдовує себе в повній мірі підхід за яким *«ключові посади може зайняти будь-яка лояльна партійна «кухарка», головне щоб успішно працювали професіональні бюрократи середньої та низової ланки.»* Все менше привабливим стає також і заповнення ключових посад рекрутуванням «політичних» чиновників з парламенту. Зважаючи на гостроту передвиборчої ситуації та тягаря соціальних обіцянок моменту, вся ця схема може спрацювати в бік колапсу державної політики.

Це посилює організаційну ефективність однак послаблює міцність фактичної вертикалі влади, оскільки такі призначення формують класичну бюрократію, а не «кланову».

Політична корупція, сумнівні неформальні домовленості як норма повсякденного політичного життя.

Більшість політичних процесів залишаються непрозорими як в частині фінансування так і в процедурах прийняття рішень. Засади фінансування політичних партій та виборчих процесів визнаються ГРЕКО як «невідповідність міжнародним антикорупційним стандартам». Політики цинічно визнають вартість місць у виборчих списках партій, «ціну вирішення» окремих питань, тощо. «Тіньове

політичне життя» органічно поєднується з «тіньовою економікою». За свідченнями опозиційних політиків саме на корупційній основі було створено нову парламентську коаліцію, коли депутатам пропонувались великі суми грошей, преференції в бізнесі або високі посади. Найбільш показовим існування політичної корупції стало у справі «Забзалюка», коли суспільство вперше отримало чіткі докази підкупу депутатів. Однак, цей скандал поки що немає наслідків .

За словами О.Волкова, для проходження законопроекту бізнесового характеру необхідна сума "від десятків тисяч до десятків мільйонів доларів". Переговори ведуться з лідерами або уповноваженим представникам фракцій, які "називають суму, за яку фракція може віддати 100% голосів. За інформацією ЗМІ, існують навіть неофіційні ціни на ті чи інші дії народних депутатів, здійснені в рамках реалізації ними депутатських повноважень в інтересах "третіх осіб" (структур). Зокрема: вартість депутатського запиту, звернення оцінюється від \$2 000 до \$10 тис.; "посередницькі послуги" – 10% суми контракту або від \$1 000 - 2 000 до \$10-20 тис.; голосування за лобістський закон (оподаткування, підтримка галузі) – 10% суми контракту або фіксована сума, \$200-500 тис.; просування статті до бюджету – 10% суми, виділеної на фінансування статті; голосування за політичні рішення (в інтересах чужої фракції) – \$2 - 10 млн.¹⁷

В 2012 році у зв'язку зі "справою Забзалюка" народний депутат О.Доній вказував, що *"була спроба підкупу мене, за захмарні кошти. Мені пропонували тоді 10 мільйонів доларів готівкою. Це величезна сума. Мені пропонували лише за одне не голосування за прем'єрство Юлії Тимошенко. Захмарні суми. Я відразу сказав «ні». Але були люди, які сказали «так». Наскільки мені відомо, мова йшла взагалі про більші суми. Після перемоги Януковича, коли вже йшла мова про перехід з опозиції до влади, пропонувались уже менші кошти – мільйон доларів і 20 тисяч щомісячного утримання. Ми знаємо, що понад 50 депутатів перейшли до більшості. Хто брав кошти, хто не брав – це питання персонального вибору цих людей. Але зараз я на кожного кандидата в депутати дивлюся не з точки зору ідеологічних розбіжностей, а, на жаль, дивлюся тепер з точки зору його морального стержня: чи має здатність людина відмовитися від велетенських коштів (10 мільйонів – це велетенські гроші), чи не має таких моральних якостей. І чи є взагалі в суспільстві 225 принципових людей, за які суспільство готове проголосувати? Це також величезне питання".¹⁸*

Населення загалом негативно сприймає політичну корупцію. За оцінками дослідження Центру Разумкова (2009 рік) хоча поширеність

¹⁷ Політична корупція: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії. 29 листопада 2009 року. Центр Разумкова. – Київ, 2009. – с. 39.

¹⁸ Доній О. Після перемоги Януковича депутатам пропонують вже набагато менші гроші // <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24488084.html>

політичної корупції визнавалась приблизно на рівні «звичайної» корупції, переважна більшість загалом її засуджує. Політична корупція засуджується більш відчутно ніж «побутова», по відношенню до якої все частіше визнається можливість її виправдання (складними обставинами, наявністю проблем у адміністративних процедурах, тощо). Однак за останні роки з'явилась нова риса: політична корупція на «повсякденному рівні» (рівні поведінки звичайних людей) не отримує настільки ж одностайного засудження населення. Вона стає не лише допустимою в окремих випадках але й навіть бажаною. Феномен відношення до «підкупу виборців» може бути показовим як приклад суперечливості оцінок.

За результатами опитування Фонду "Демократичні ініціативи" (вересень 2011 року) однозначно засуджують голосування за гроші 56% громадян, ще 27% ставляться до цього негативно, але «з розумінням», а 11% ставляться до продажу свого голосу цілком позитивно. Лише 73% не продаватимуть свій голос "ні за яку ціну", 2%, навпаки – готові продати за будь-яку ціну, 8% продадуть, лише якщо ціна буде влаштовувати, а 8% візьмуть гроші за голосування лише тоді, коли все одно голосуватимуть за цього кандидата. Готових продавати голоси задешево мало: 3% влаштує ціна до 200 гривень, ще 2% – 201–300 гривень, 4% – 301–500 гривень, а найбільше (12%) тих, хто оцінює свій голос у суму понад 500 гривень.¹⁹

Ризики політичних еліт.

Існує внутрішній конфлікт в самій Партії Регіонів, де експерти виділяють два табори: консервативний, орієнтований на «російську модель» /Янукович, Азаров, Львовчкін, Колесников/, прагматичний, реформаторський, орієнтований на Захід /Ахметов/. Ризиком для багатьох напрямків суспільних реформ /в тому числі антикорупційної/ є посилення ролі консервативного табору. Хоча в кінці 2011 та на початку 2012 років почались процеси "переформатування таборів", які ще більше ускладнили політичне життя. Експерти вказують на особливість структурування правлячої політичної сили, що почала чітко проявлятися вже в 2011 році а остаточно визначилась у 2012 році, особливо у контексті обговорень можливого "партійного списку" Партії регіонів на майбутніх виборах. Раніше "внутрішні табори" як за складом учасників так і за політико-економічними орієнтаціями тяжіли до ключових "донорів", що давало підстави говорити про "список Ахметова" чи "список Фірташа". На початку 2012 року такий розподіл залишався, але він вже не мав вирішального значення, оскільки *«зараз належність до різних груп впливу в партії вже ніякого значення немає. Найбільше значення отримує позиція "першої особи", без рішення якого ніякі домовленості стають неможливими»* (фрагмент глибокого інтерв'ю з О.С.). Така оцінка вже не викликає сумнівів чи дискусій у експертному середовищі.

Політичні та бізнесові протиріччя посилюються наявністю

¹⁹

Джерело : <http://dif.org.ua/ua/press/24>

особистої неприязні між окремими політиками, що постійно конфліктують.

Загалом, попри поляризацію інтересів правлячої еліти, вона залишається консолідованою. Але основою такою консолідації є чинники, що мають суперечливий характер: а) особиста залежність від Президента та його оточення; б) страх втратити владу, яка розглядається у якості єдиного конвертованого соціального ресурсу; в) наявність складних взаємних бізнес-інтересів.

В 2011 році було проведено експертне опитування щодо умов єдності правлячої політичної еліти. *“За баченням 75% опитаних, основу єдності владних еліт становить можливість використати владу з цілями капіталізації різних видів власного ресурсу і прагнення зберегти своє місце у системі влади (87,5%). При цьому відкидається ідея рівних умов для політичної та економічної конкурентності та вітається належність до державно-адміністративної вертикалі влади, що здатна захистити інтереси своїх представників. За твердженнями 50% експертів, єдність позицій і дій владних еліт на даному етапі зумовлена визнанням провідної ролі команди Президента у системі розробки політичних рішень.”*²⁰

Вже в 2010-2011 роках експерти констатували нестабільність оточення Президента, наявність в ньому конкуруючих угруповань та «груп впливу».

Намагання «починати все с початку», тобто презумпція помилковості будь-яких дій та рішень старої влади. Ця обставина створює суттєвий ризик в сфері протидії корупції, оскільки вона може стати перешкодою в закріпленні антикорупційних ініціатив 2004 -2009 років. *“Політичні еліти України демонстрували невисоку готовність до розуміння того, що в стратегії розвитку країни можуть паралельно існувати відразу декілька варіантів. Тобто політики сприймали мозаїчність, строкатість українського суспільства формально, в якості, що не передбачає їх практичного застосування. Не тільки на рівні місцевої політики, але й на законодавчому рівні в Україні продовжує панувати дух ворожості й підозріння.”* (фрагмент глибинного інтерв'ю з В.Р.)

Новою рисою ситуації стає поява ознак зрощення політичних інститутів та організаційно-владних неформальних структур кримінального чи квазікримінального типу.

Досить складно оцінити реальні масштаби та наслідки цього явища, оскільки відсутні надійні джерела інформації. Це підтверджується, зокрема, лише кількома публічними заявами про появу в більшості регіонів “смотрящих” (найчастіше це кримінальні

²⁰ Тренди політичного розвитку після відновлення президентської форми правління. Результати опитування експертів. Додаток до Документу з оцінювання політичних ризиків No7 (2011). Відділ політичних програм УНЦПД. Січень 2011

авторитети), які формально не мають ніяких повноважень однак фактично вони отримують можливість ситуативно координувати дії регіональних владних інститутів. Звертається увага на те, що за часів Л.Кучми, коли авторитарний режим мав до певної міри схожі риси, криміналітет був позбавлений таких можливостей.

Наприклад, Г.Москаль в інтерв'ю "Радіо свобода" в квітні 2012 року стверджував, що *"організованій злочинності та кримінальним авторитетам зараз живеться "набагато легше", ніж за президентства Леоніда Кучми та Віктора Ющенка. Сьогодні для них – повний рай і повна свобода. Деякі області сьогодні повністю контролюються кримінальними авторитетами, кримінальними угрупованнями. І це не тільки я кажу. За моєю інформацією, кримінальні авторитети контролюють територію через голів облдержадміністрацій, мерів міст, голів райдержадміністрацій. Координують, керують ними і, будемо казати, наставляють на шлях істинний кримінальні авторитети. Це визнав сам президент, коли дав доручення, після поїздки в Запоріжжя, розібратися з кримінальною ситуацією, тому що група кримінальних авторитетів захопила там владу. Таке в Миколаєві, в багатьох інших областях. У Сумах злодій у законі на прізвисько (по-російськи "поганяло") Лера фактично через своїх підлеглих контролює всю область: губернатора, мера, голів районних державних адміністрацій. Слухайте, такого не було за 20 років незалежності України".*²¹

В березні 2012 року одеський бізнесмен В.Немировський в ЗМІ назвав конкретних осіб, що контролюють одеський регіон та зробив висновок: *"вообще-то ничего не поменялось. Поменяли только костюмы - с Adidas на Brioni. И вместо дубинок и бейсбольных бит - теперь прокуроры и милиционеры. И люди-то те же. Они все ментально выходцы из определенного региона. Если вы бывали в Донецке в 1990-е, то знаете, что там все платили и все подчинялись. Это Киев или Одесса были достаточно свободные города, где играли на всяких противоречиях. А эти люди понимают очень простую схему: "Это мой район, и здесь мои правила". Поэтому и вызвала такое раздражение моя позиция, что я ни с кем ни о чем договариваться не буду".*²²

Разом з тим, немає жодних надійних доказів того, що "система смотрящих", що все частіше фігурує в ЗМІ та політичних дискусіях, має зв'язки з вертикаллю президентської влади чи з конкретними посадовими особами. Однак, безспірним є те, що вона змогла отримати можливість "вийти з тіні" та стати настільки помітною та важливою для суспільного обговорення.

Зрощення бізнесу та влади залишається проблемою, що постійно несе ризики корупційних деформацій у владі. В сучасній українській історії вплив олігархів завжди був відчутним, конфігурації

²¹ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/04/15/6962783/>

²² <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/02/28/6959655/>

українського політичного життя відображали баланс інтересів великих фінансово-промислових груп. Основою для формування олігархії є процеси монополізації реальної економіки, які однаково вигідні як великому бізнесу так і владі. Опитані експерти засвідчують, що в 90 роках основною передумовою становлення основних фінансово-промислових груп олігархічного типу була «керована приватизація», коли за рішенням влади визначалось вузьке коло підприємців («своїх»), що отримували доступ до ресурсів роздержавлення. Такий спосіб приватизації робив бізнес залежним, дозволяв його контролювати у бажаний спосіб. Разом з тим, *«ілюзією є те, що ситуація вже змінилась і приватизувати вже нічого. Є привабливі активи у держави і є загалом обмежені стратегічні ресурси. Саме вони виводяться з конкурентних процедур і стають надбанням кількох олігархічних угруповань»* (фрагмент глибокого інтерв'ю з В.Ф.).

Однак уже в 2011 році стало зрозумілим, що Президент в значній мірі враховує уроки Президента Кучми, який намагався «дистанціюватись від окремих олігархів та робити їх залежними від себе а не навпаки». Поки що зарано говорити, що ситуація визначилась. Хоча є окремі ознаки того, Президент робить ставку на фінансові можливості власної родини та найбільш близького оточення, і послаблює залежність від «донорів» попередніх періодів. Окремі експерти вказують, що одним з ключових мотивів економічних рішень є створення особливих умов для «своїх».

Олігархізація суспільства стає одним з найбільш реальних чинників суспільного невдоволення, оскільки вони починає хвилювати населення не лише як проблема політико-економічна але і як «проблема повсякденного життя».

«На Украине зреет запрос на социальное равенство и равенство граждан перед законом. Это становится реакцией общества на участившиеся преступления с участием детей высокопоставленных чиновников. Эти преступления вызваны ростом ощущения безнаказанности и наплевательского отношения мажоров по отношению к простым гражданам, что порождает ответную реакцию в обществе на все эти привилегии неофеодального типа правящего класса. Это запрос на равенство перед законом, на преодоление пропасти между богатыми и бедными и запрос на новую правовую реальность, которая выведет Украину за пределы сословных привилегий и социального разделения на узкий слой сверхбогатых и массовый слой сверхбедных». Фактически элиты тормозят становление правового государства, потому что им выгодно сохранить привилегии для отдельных сословий». (фрагмент інтерв'ю з В.К.)

Ідеологічний контекст.

Соціокультурні чинники, стан політичної культури, розуміння та

дотримання етичних стандартів політичного життя не можуть бути виключені, оскільки досить часто вони стають глибинними підставами політичних рішень та вчинків.

Багато політичних лідерів та офіційних осіб країни продовжують сповідувати ідейну ксенофобію. Все це можна зрозуміти, бо саме в радянських ідеологічних нашаруваннях бере свій початок імперативний мандат, остракізм для інакомислячих, закриті для широкого загалу виборчі списки, непоступливість опозиціонерів у поєднанні із здатністю до шантажистського голосування.

Декларативність та непослідовність у відношенні до демократичних цінностей, які не інтерналізовані основними суб'єктами політичного життя як політична культура нового типу, що відповідає стандартам зрілих демократій. Домінує крайній прагматизм у використанні демократичних ідей та інститутів для досягнення певних цілей. Опозиція у зв'язку з цим стверджує про «загрозу демократії». Однак для опозиційних політиків також характерним є не завжди послідовне дотримання таких стандартів. Кон'юнктура та ситуація досить часто є важливішими. Така позиція, зокрема, була і в ситуації голосування антикорупційних законопроектів.

Для провладних політичних сил інструментальне відношення до демократичних інститутів є досить типовим не лише на рівні політичного дискурсу але й в реальних політичних акціях (наприклад, обговорення законопроектів, мотивація при зверненні до Конституційного суду, тощо). Експерти у якості прикладу такого відношення вказують на ситуацію обґрунтування позиції при зверненні до Конституційного суду з приводу визначення статусу виборчих закордонних округів (березень 2012 року), де домінує *«нещира риторика захисту прав людини»*.

Загалом демократія розглядається як основа нестабільності та некерованості, а їй протиставляється порядок та жорстке адміністрування.

Скептичне відношення до міжнародних демократичних стандартів у сфері державного управління (перш за все європейських). В 2010 році більшість експертів визнавали, що для української влади міжнародні стандарти є в кращому випадку «декоративним елементом» політичного ладу. Досить показовим це було під час підготовки нового закону про судоустрій, коли представники нової влади заявляли, що висновки Венеціанської комісії за окремими положеннями законопроекту не завадять провести судову реформу. Досить часто визнання загальнодемократичних стандартів стає просто ритуальним, коли міжнародна оцінка законопроектів проводиться, однак приймаються вони без урахування таких висновків (наприклад, подаються тексти, що не були предметом оцінювання відповідних інституцій). Вже є *окремі ознаки того, що аналогічне відношення може проявлятися також і до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції*.

Ця тема вже була "озвучена" Парламентською асамблеєю Ради Європи як прояв "неорганічності" європейських цінностей для української влади, хоча це й відбулось лише в площині відносин України з Венеціанською комісією. "Асамблея вітає систематичні звернення влади за висновками Венеціанської Комісії щодо проектів законів, які готуються нею. Однак, вона звертає увагу, що у деяких випадках проекти законів, щодо яких просили надати висновки, були пізніше відкликані, а рекомендації Венеціанської Комісії не було взято до уваги в законах, які було пізніше ухвалено Верховною Радою. Тому Асамблея закликає владу повністю враховувати висновки Венеціанської Комісії при підготовці нових законів, включаючи попередні проекти з того самого питання. У цьому контексті, Асамблея очікує, що позитивні висновки щодо проектів законів, підготовлених Президентською комісією зі зміцнення демократії, про адвокатуру, свободу зібрань та конституційну асамблею брались до уваги у проектах законів, які передаються для ухвалення Верховною Радою."²³

Проблема, яка згадується в Резолюції, полягає в тому, що декілька робочих органів незалежно та не скоординувавши свої дії надсилають законопроекти до Венеціанської комісії для отримання коментарів, навіть якщо ці проекти не були обговорені в ширшому політичному контексті та мають незначні шанси на ухвалення. Ресурси Венеціанської комісії вичерпуються, а сама Комісія втягується у внутрішню боротьбу за владу в Україні.

Орієнтація на російську модель побудови суспільного життя, починаючи від загальних питань державного управління і закінчуючи ідеологічними та культурними стереотипами. Згідно з оцінкою одного з експертів: «чим ближче до Росії, тим далі від демократії». Хоча при цьому в політичній та економічній площині існує значна напруга в українсько-російських відносинах, що періодично переходить у фазу гострих конфліктів (з приводу поставок газу, обмежень для українських товарів, тощо)

*Зміст державних рішень (законодавчий рівень) і політичний процес практично не мотивується ідеями забезпечення інституційного розвитку України на засадах європейських цінностей, створення спільного гуманітарного, економічного та безпекового простору з Росією. Експерти вказують на балансування у ході вироблення рішень між європейським гаслами, ціннісною близькістю з Росією та пошуком нових векторів впливу.*²⁴

²³ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1862(2012) "Функціонування демократичних інституцій в Україні" //http://coe.int

²⁴ Тренди політичного розвитку після відновлення президентської форми правління. Результати опитування експертів. Додаток до Документу з оцінювання політичних ризиків No7 (2011). Відділ політичних програм УНЦПД. Січень 2011

Зменшення громадської довіри до влади та зниження очікувань доброчесності.

У сфері масової свідомості відбулись зрушення “не в кращий бік”. І головне не в тому, що є динаміка довіри чи не довіри до влади чи окремих політиків. Проблема набагато глибше. Постреволюційний синдром характерний для будь-якої соціальної революції, посилений розчаруваннями “Помаранчової революції” ініціював зниження загально рівня суспільних очікувань доброчесності та моральності політиків.

Про це говорить Олесь Доній: *“Суспільство не хоче голосувати за занадто чесних і занадто порядних. Ми маємо усвідомити, що це є величезна проблема: суспільство не зацікавлене мати серед лідерів занадто порядних. Дуже поширена ідея, що в Україні немає своїх Вацлавів Гавелів. Неправда. В Україні є чесні, порядні, принципові люди. Питання в тому, що вони досі не запитані суспільством. Якщо б суспільство захотіло, щоб саме ці люди, а не Тимошенко, Яценюк, Кличко очолювали б політичні сили – вони б їх очолювали. Але суспільство поки що цього не прагне. В цьому проблема. А для того, щоб суспільство хотіло цього, потрібно кожному почати жити не в брехні, а по правді й знайти в собі мужність відмовлятися від тих 50 гривень, які дають зараз на окрузі чи від кіло гречки, що не так насправді просто.”²⁵*

Саме на цьому загальному фоні суспільних настроїв вже не виглядає несподіваним те, що Президент втрачає підтримку суспільства. Є різні соціологічні дані, що мають відмінності у методології опитувань та способах інтерпретації даних. Однак всі вони показують втрату новою владою довіри населення.

Експерти визнають, що практично зруйновано дві важливі складові традиційної моделі відносин влади і народу, що почала формуватись ще за часів Л Кучми і стала зрілою в період 2004-2010 років. По-перше, перекладаючи тягар соціальних наслідків реформ на населення, зменшуючи реальні доходи влада руйнує “соціальну угоду влади і народу”. По-друге, новою рисою ситуації в Україні стає порушення “корупційної угоди влади з бюрократією”, що зберігалась весь останній час, коли в обмін на лояльність фактично дозволялось “трошки красти”. Скорочення кадрів, жорсткість у боротьбі з корупцією дрібних посадовців, масовими формами “неформальних доходів” посадовців викликають невдоволення українського чиновництва, особливо на фоні усвідомлення існування “подвійних стандартів” у протидії корупції, коли окремі особи, наближені до Президента, “можуть робити все що завгодно, а стиль життя Президента та розміри бюджетних витрат на нього є явно невідповідним українським реаліям.

²⁵ Доній О. Після перемоги Януковича депутатам пропонують вже набагато менші гроші
[//http://www.radiosvoboda.org/content/article/24488084.html](http://www.radiosvoboda.org/content/article/24488084.html)

“Ситуація, коли народний депутат одержував зарплату, що у десятки разів перевищувала зарплату висококваліфікованого вчителя або хірурга, стала більшою загрозою для національної єдності, ніж будь-які пертурбації на рівні парламентських фракцій. Про непропорційно щедре фінансування українських урядовців та народних депутатів писали навіть американські газети. Як стверджували деякі аналітики, з такою різницею в бюджетних зарплатах політичну націю українцям навряд чи коли-небудь поталанить створити.”(фрагмент глибинного інтерв’ю з В.Р.)

В контексті наближення парламентських виборів у 2012 році гостро визначилась нова риса у суспільних настроях. Недовіра до особистостей суттєво посилює вже і так критично низьку довіру населення до політичних інститутів та демократичних процедур. Показовими є результати загальноукраїнського опитування проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» у квітні 2012 року, яке показує, що 85 відсотків опитаних не вірять в те, «що парламентські вибори 2012 пройдуть без фальсифікацій» і лише 32 відсотків опитаних впевнені, що вибори в Україні є реальним механізмом впливу на владу, ще менше населення (13 відсотків) вірить, що їх особиста участь у виборах здатна впливати на ситуацію в країні.²⁶

²⁶

Джерело : <http://dif.org.ua/ua/press/24>

ВИСНОВКИ

Поточні політичні процеси дозволяють вести мову про наступні ключові тенденції розвитку політичної ситуації:

1. Збереження фактично існуючої інституційної системи влади (за відсутності змін до Конституції) є не зовсім бажаним варіантом для правлячої політичної еліти, оскільки при такому варіанті досить важко зберегти ефективність вертикалі влади, замкненої на Президента. Неможливо досягти "автоматизму" режиму, який буде потребувати постійного моніторингу, кадрових ротацій та збереження неформальних механізмів прийняття рішень. Крім того, негативно можуть впливати зростаючі звинувачення в не легітимності такого режиму як в Україні так і за її межами.

2. Конституційний процес буде фокусуватись на створенні таких інституційних моделей влади, що забезпечать можливість збереження фактичної влади В.Януковича та його оточення. Варіанти можуть бути різними, один з найбільш бажаних – отримання парламентської більшості з наступним запровадженням (в рамках конституційної реформи) виборів Президента парламентом. Основною проблемою є синхронність конституційного процесу та виборів (початку парламентських а згодом – президентських). Це дає підстави для висновку про те, що створюється "технологічний проект, який буде використовуватись для зміцнення існуючого політичного режиму", надання йому легітимності, а при виникненні загроз – легітимній (у своїх зовнішніх проявах) зміні конфігурації політичної системи в напрямку посилення інститутів, що забезпечать збереження влади.

3. Інституційна система влади буде розвиватись шляхом централізації та посилення значення президентської вертикалі, система стримувань та противаг буде ослаблена, особливо за рахунок зменшення реальних важелів парламентського контролю, оскільки саме парламент є основним джерелом можливого протиставлення Президенту у випадку посилення опозиції.

4. Можна прогнозувати деякі особливості формування та реалізації антикорупційної політики в 2012-2013 роках. На короткий період в контексті проведення виборів тема корупції буде розглядатись на популістському рівні. Будуть прийматись або проголошуватись програми, стратегії, вноситись зміни в законодавство, тощо, що будуть орієнтовані на формування в масовій свідомості образу нової влади як послідовного борця з корупцією.

5. Наростання внутрішніх протиріч у правлячій еліті буде посилюватись. В основі - формування нової моделі відносин між владою та великим бізнесом, в якій буде підтримуватись ситуація «непевності та залежності» для основних фінансово-промислових груп, які перестануть бути основними донорами влади. Новий режим переходить на самоокупність, оскільки починає спиратись на власні

ресурси.

6. Наростання протестних настроїв у суспільстві та обмеженість політичного діалогу будуть ставити під сумнів легітимність політичного режиму. Це буде примушувати постійно йти на компроміси у проведенні соціально-економічних реформ, хоча загалом їх ефективність буде низькою.

7. Наростання невдоволення у «кадровому апараті публічної влади». На фоні «подвійних стандартів» влади та невіри в її здатність «реально затягнути пояси» ефективність активізації зусиль в сфері протидії корупції правоохоронними методами буде отримувати негативне сприйняття, що не буде стимулювати державних службовців щиро приймати стандарти доброчесності.