

UKRAINIAN CENTER FOR INDEPENDENT POLITICAL RESEARCH
УКРАЇНСЬКИЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Україна, 01034, Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9
Ukraine, 01034, Kyiv, Lysenka Str., 8 Suite 9
Tel./Fax: +380 279 24 35, +380 44 599 42 51
e-mail: ucipr@ucipr.kiev.ua, http://www.ucipr.kiev.ua



Політичні ризики і політична стабільність в Україні.

Документ УНЦПД з оцінювання глибини політичних ризиків.

***Випуск 9: Політичне посилення інституту президентства.
Законодавче та економічне забезпечення інтересів владних груп.***

20 січня 2012 року

Період: середньостроковий – січень-листопад 2012 року

Висновок: за десятибальною шкалою оцінка на рівні 6 балів (вищий від середнього рівень непередбачуваності)

Зміст

Резюме	2
1. Політична сфера	3
А. Зміни в політичному середовищі.....	3
Б. Процес ухвалення політичних (державних) рішень. Центри впливу	5
В. Політична взаємодія між центрами ухвалення рішень (Президент-уряд-парламент).....	7
2. Економічна сфера	9
А. Контроль над економічними процесами з боку держави.....	10
Б. Загострення боротьби між різними групами.....	10
В. Захист власності. Проблема рейдерства.....	11
3. Прогноз розвитку політичної ситуації	13
4. Глибина і структура політичних ризиків	14
5. Інформація про проект УНЦПД з оцінювання політичних ризиків	15

РЕЗЮМЕ

Якщо 2010 рік став часом для відновлення президентської форми політичної системи та побудови моноцентричної моделі, то 2011 рік більшою мірою був використаний для забезпечення стійкості груп впливу.

У політичному сенсі така стійкість досягалася шляхом вивільнення політичного поля від конкурентів, а також шляхом зміни законодавчих умов для дій політичних агентів на користь доміантних груп.

Зміни в державній політиці немалою мірою зумовлені потребами зміцнення владних, політичних та економічних позицій агентів підтримки ролі і впливу Президента.

Інститут президентства став осердям вироблення, ухвалення політичних рішень та політичного контролю за їх виконанням. 2012 рік залишиться часом збереження персонального політичного впливу В. Януковича на фоні зміцнення позицій деяких груп у ході перерозподілу власності. Три чверті респондентів схильні стверджувати, що його політична позиція буде потужно впливати на розстановку груп впливу та вироблення пропозицій щодо розвитку держави. Це означає як концентрацію влади в руках Президента, так і політичну ідентифікацію його з усіма рішеннями, ухваленими й неухваленими, зі справами зробленими та незробленими.

Опитані УНЦПД у період з 10 по 16 січня 2012 року **експерти не прогнозують на 2012 рік кардинальних зсувів ні в політичному середовищі, ні в суспільному процесі.** Близько 50% опитаних переконані, що жоден із очікуваних у 2012 році чинників не змінить наявну ситуацію потужним чином.

Найсильніший чинник впливу в розстановці політичних сил – парламентські вибори 2012 року. Однак вони не стануть рушієм радикальних змін в політичному середовищі, орієнтованому на капіталізацію власних політичних і економічних активів у монополізованій і слабкоподіленій системі влади. За цього хід передвиборчої кампанії та результати виборів, визначатимуть міру впливовості кожної з груп інтересів у межах "печерських пагорбів", що зумовлено високою міжелітною конкуренцією за місце у системі ухвалення рішень.

Реформа політичної системи, яку планується здійснити в ході конституційної реформи, також навряд чи призведе до зміни груп впливу в політиці. Вона може бути використана для пошуку нового формату легітимації цих же груп. Однак відсутність публічного характеру розробки конституційних змін на даному етапі не дозволяє говорити ні про конкретні параметри змін політичної системи і засад самого суспільного договору, ні про терміни проведення цієї реформи.

Вплив низькоінституціоналізованої партійної системи на забезпечення вищого рівня публічного характеру ухвалення рішень та формування порядку денного в політиці буде незначним. Політичні сили (партії, рухи) сконцентруються на участі у виборах.

Аналогічне твердження про помірний вплив стосується й громадських рухів. Хоча громадянська активність матиме місце, однак вона, скоріше за все, не набере концентрованого вираження, а частина репутаційно протестних громадських рухів буде реорганізовуватися в партії й також брати участь у виборах.

Ситуація в економіці також не зазнає якісних змін. Україна значною мірою залишатиметься заручницею наявних політичних ризиків – непублічних процедур ухвалення рішень, неконкурентного середовища, слабого дотримання законодавчих приписів, а її соціально-економічна стабільність значною мірою залежатиме від залучення зовнішніх коштів.

Традиційна практика використання популістських пропозицій напередодні виборів негативно впливатиме на відносини з МВФ, що, у свою чергу, скорочуватиме поле можливостей із залучення значних обсягів зовнішніх інвестицій.

1. Політична сфера

А. Зміни в політичному середовищі

Основні зміни політичної системи, спрямовані на політичне посилення інституту президентства були здійснені у 2010 році. У цьому контексті слід, перш за все, вказати на реінституціоналізацію влади Президента шляхом перегляду Конституції, відновлення дії Конституції від 1996 року та про супутні цьому процесу зміни конституційного і законодавчого регулювання інших інституцій політичної системи – уряду та парламенту.

Було утверджено новий політичний розподіл сил у парламенті і порядок політичної підзвітності.

Зменшився вплив парламенту на формування та відставку уряду, знизилась міра політичної автономності уряду. Відбувся процес деінституціоналізації партій.

У парламенті більшість почала створюватися і діяти як реакція на домінування політичної ваги інституту президентства. Після президентських виборів 2010 року у парламенті утворилася нова, пропрезидентська, парламентська більшість, на відміну від попередньої коаліційної з різнонаправленими політичними векторами.

У процесі перетворень політичної системи було активно залучено судову систему, зокрема, орган конституційної юрисдикції – Конституційний суд України. Низка його рішень, ухвалених у період 2010-2011 років легалізувала фактичні політичні рішення, якими змінювалася сама політична система або змінювався порядок виконання інших рішень.

Початок цьому було покладено рішенням від 30 вересня 2010 року про відновлення дії попередньої редакції Конституції, яким КСУ присвоїв собі конституцієтворчі функції.

Рішенням Конституційного суду України від 6 квітня 2010 року було визнано конституційним входження позафракційних депутатів, а також депутатів із фракцій на індивідуальній основі, до коаліції більшості, що згідно з тогочасною Конституцією повинна була утворюватися на основі фракцій. Тим самим це рішення легалізувало шлях до формування нової парламентської більшості і утвердило новий політичний розподіл сил у парламенті.

Новий порядок утворення більшості відіграв значну роль у процесі політичної консолідації зусиль президентської команди та парламентських груп, що виражалося як упродовж 2010, так і упродовж 2011 року.

Консолідованість інтересів та зусиль правлячих груп політичних гравців, спрямовану у першу чергу на забезпечення стійкості своїх інтересів у політичному середовищі, слід віднести до особливостей здійснення політичної влади в Україні в 2011 році.

Ця консолідованість чітко виявилася у ході формалізації правил присутності правлячого політичного класу у системі влади, їх конституційного та законодавчого закріплення у власних політичних інтересах:

1: продовженні терміну каденції депутатів поточного скликання Верховної Ради на 1 рік – до 5 років та перенесення строків парламентських виборів. Це здійснилося через активну підтримку депутатами змін до Конституції. 1 лютого 2011 року 310-ма голосами депутатів як фракцій більшості, так і з фракцій меншості було ухвалено закон "Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів

народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" (перше голосування – 19 листопада 2010 року).

Зокрема було внесено зміни до статті 76 (збільшення строку каденції парламенту поточного скликання від 4 до 5 років) та до Розділу XV "Перехідні положення", чим було встановлено дату виборів до Верховної Ради – остання неділя жовтня 2012 року. Без таких змін вибори відповідно до чинної на той час Конституції в редакції від 28 червня 1996 року мали би відбутися в останню неділю березня 2011 року.

2: створенні умов проведення виборів, сприятливих для консервування правлячих політичних груп, що було реалізовано через ухвалення 17 листопада 2011 року чергового (п'ятого за 20 років) закону "Про вибори народних депутатів України" 366 голосами "за".

Законом змінюється виборча модель від пропорційної до незв'язаної змішаної (паралельної) – мажоритарної та пропорційної у співвідношенні 50х50.

Пропозиції цього закону не вирішують питання про зростання демократичної якості виборів і націлені на відтворення нині домінантних груп у майбутньому парламенті.

Запровадження одномандатних округів відтворює умови для застосування різних видів контролю (фінансового, адміністративного, силового) за виборами, здатного спотворити реальне волевиявлення громадян. Як свідчить попередній досвід застосування в Україні змішаної системи, за слабкої інституціоналізації політичних партій політична структура обраного за нею парламенту не вповні відповідає розподілу політичних симпатій виборців. Парламентська більшість формується довкола найбільш політично сильного гравця, мірою сприяючи його інституціоналізації, мірою перешкоджаючи (в разі втрати ним свого домінантного положення у системі ухвалення політичних рішень та ієрархії політичного впливу).

Модель не містить засобів, здатних послужити зміцненню партій як публічних колективних акторів та сприяти перетворенню виборів на механізм політичної відповідальності. "Закриті списки" у пропорційній частині виборчої моделі не стимулюють кандидатів до розкриття інформації, стимулюють насичення представницької системи людьми "без біографії", дозволяють зберігатися політичній корупції і можливостям для відтворення у парламенті нового скликання клієнтських мереж, що заміщають публічні партійні зв'язки.

Заборона на участь у виборах блокам партій, підвищення виборчого бар'єру від 3% до 5%, особливості формування виборчих комісій на користь парламентських партій, які можуть мати ще одного члена комісій (від фракції) ускладняють участь у виборах молодим партіям.

Закладене у законі подвійне балотування (в одномандатному та багатомандатному округах одночасно) також виявило, що всі впливові політичні групи погоджуються із прийнятністю неконституційності різних можливостей для здобуття мандата. Така норма навіть не стала предметом дискусії у політичних колах, хоча свого часу¹ таке балотування було визнано Конституційним судом суперечним Конституції.

Сукупно ці позиції нового виборчого закону підтримують інституційні умови для відтворення у наступному парламенті того ж типу вироблення політики, що реалізується на даний час.

¹ Рішення КСУ у справі про вибори народних депутатів України від 26 лютого 1998 року, напередодні парламентських виборів 1998 року.

З: дії з політичного та організаційного послаблення політичного та громадського середовища, конкурентного щодо домінуючої політичної сили, що виразилося в низці дій з кримінального переслідування політиків та активістів.

Серед таких дій найбільшу увагу було прикуто до кримінальних переслідувань колишніх високопосадовців, активних політичних і громадських діячів.

Наприклад, вже більше 1 року (з грудня 2010 року) перебуває у камері слідчого ізолятора колишній міністр внутрішніх справ України Ю. Луценко, якому інкримінується розтрата державного майна і зловживання службовим становищем, перевищення службових повноважень під час розслідування справи про отруєння колишнього Президента України В. Ющенка. Судові слухання тривають.

Колишнього прем'єр-міністра України, голову партії "Батьківщина" Ю.Тимошенко (котра на президентських виборах 2010 року посіла друге місце) після піврічного попереднього ув'язнення у судовому розслідуванні визнано винною у перевищенні влади чи службових повноважень, що спричинило тяжкі наслідки, та 30 грудня 2011 року етаповано в колонію. Строк ув'язнення – 7 років. До того ж, щодо неї порушено ще низку кримінальних справ.

Досить активно використовувалися суди і в разі потреби знизити ефект від акцій протесту, мирних зборів, мітингів.

Таким чином, політичний процес демонструє, що в Україні змінюються умови в сторону зниження змагальності, відкритої конкурентності та публічної громадської діяльності. На сьогодні про українську політику можна сказати, що це місце, де вирішуються питання, але не місце, де узгоджуються інтереси.

Виходячи з досягнень політичної консолідації в 2010-2011 роках, слід прогнозувати збереження інтересів домінантних груп у системі ухвалення політичних рішень на 2012 рік.

Концентрація зусиль владних груп на капіталізації власних політичних та фінансових акцій, на забезпеченні відтворення власної ваги і присутності у системі ухвалення рішень залишиться основним чинником, який буде визначати зміст рішень і характер їх ухвалення.

Б. Процес ухвалення політичних (державних) рішень. Центри впливу

Оцінка процедур розробки та ухвалення політичних (державних) рішень є вкрай важливим етапом передбачень державного курсу, його виваженості, послідовності та міри політичного консенсусу. Так, наприклад, у 2011 році Україна продемонструвала недостатню послідовність у забезпеченні проголошеного курсу на євроінтеграцію, що свідчить про низький рівень консенсусу владних груп з цього питання та низьку прогностичну базу.

Результати оцінювання експертами процесу підготовки та ухвалення державних рішень підтверджують дану тезу. Половина опитаних УНЦПД експертів позначає переважання неопублічних впливів на процес ухвалення рішень (50%) і той факт, що рішення ухвалюються в інтересах тих, хто їх приймає (61%).

Найвищий рівень експонент відповідей демонструє, що проекти рішень мають обговорюватися більшою мірою, ніж це є зараз, що органи ухвалення рішень

повинні більше враховувати інтереси тих кіл, які зачіпаються схвалюваними рішеннями, та здійснювати належну експертизу потенційних наслідків рішень.

Наразі не всі проекти рішень завчасно оприлюднюються, процедури обговорення не дотримуються. 43% респондентів вказують, що зміст рішень складно передбачити. Навіть якщо зміст проектів рішень відомий, наявність багатьох центрів впливу не дозволяє передбачати остаточний зміст рішення (35%).

На прохання УНЦПД експерти також відзначили роль різних центрів впливу, що ототожнюються з тримачами владного ресурсу. Переважна більшість респондентів (91%) відзначила **найбільшу вагу у процесі вироблення та ухвалення рішень Президента України та його найближче оточення, зокрема, з адміністрації Президента (74%)**.

Більше половини експертів (56%) вважають потужним вплив неpubлічних кіл, чия вага у системі ухвалення рішень не корелює з їхнім формальним публічним статусом.

Відзначено наявну наразі у системі вироблення та ухвалення рішень слабку політичну автономію уряду (43%) як колективного органу публічної політики, якого респонденти поставили на 4 позицію.

Вкрай віддаленим від центру ухвалення рішень називають політологи нинішній парламент.

Інші джерела вироблення пропозицій до державної політики – органи місцевого самоврядування, місцевої влади, громадські кола – не відіграють явної ролі. Також, як вважають опитані, малою мірою на політичні державні рішення в Україні впливають зовнішньополітичні актори – США, МВФ, РФ, ЄС.

Такий розподіл політичної ваги вказує на її концентрацію в руках Президента та інституту президентства в цілому. Має місце співпраця переважно на користь політично найсильнішого гравця, котрий пропонує та затверджує правила, але за цього ще й виступає політичним арбітром, урівноважуючи (поки що) інтереси різних груп в оточенні. За зовнішнього дотримання меж компетенції має місце процес конституційного та законодавчого закріплення визначальної політичної ролі інституту президентства.

Очікується, що упродовж 2012 року буде зроблено кроки до подальших змін політичної системи – оголошено про намір розробити текст нової Конституції України. Ймовірно, що зміною способу легітимації влади домінантні політичні групи будуть намагатися закріпити своє політичне панування. Наразі процес підготовки конституційних пропозицій носить неpubлічний характер.

Посилення інституту президентства та персонально Президента В. Януковича веде до високого ступеня політичної ідентифікації ухвалених рішень, яка пов'язана з механізмом політичної відповідальності суб'єктів політики. Дві третини опитаних УНЦПД експертів відзначають, що у поточному році посилення впливу персонально В. Януковича на процес ухвалення рішень зростатиме, а третина певна, що також будуть зміцнюватися позиції олігархічних груп у ході перерозподілу власності, що сукупно послужить підґрунтям для континуації олігархічної моделі влади.

В. Політична взаємодія між центрами ухвалення рішень (Президент-парламент-уряд)

Президент України у 2011, як і в 2010, році продемонстрував високий рівень реалізації власної політичної волі, яка включала в себе як власні інтереси В.Януковича, так і інтереси його найближчого оточення – родини та партнерів. Саме Президент виступав ініціатором усіх політичних змін, що привели до становлення системи влади як суперпрезидентської.

Особливість його дій полягала не тільки в реалізації намірів у певних ситуативних контекстах (як то було, наприклад, із ситуацією щодо встановлення виборчих правил, – саме В.Янукович наполегливо озвучував побажання запровадити змішану (паралельну) виборчу систему; із ситуацією щодо низки кадрових призначень в інтересах найближчого оточення; ситуацією щодо гальмування парафування тексту угоди між Україною та ЄС, – саме В.Янукович напередодні парафування угоди висунув тезу про необхідність закріплення в преамбулі документа норми про визнання перспективи членства України в ЄС, що стало зовнішнім формальним приводом до невіддання тексту на грудневому саміті Україна-ЄС), але й в законодавчому закріпленні політичного місця інституту президентства в системі влади.

Знизився рівень політичної та організаційної автономності уряду. Політично уряд став "слабким". Його було поставлено у залежність від персональної волі глави держави, котрий знову (як і в період 1996-2006 років) отримав право кадрового формування складу Кабінету міністрів та ухвалення пропозицій діяльності (доручень) для системи виконавчої влади. Ці зміни закріплені новим законом "Про Кабінет міністрів" від 7 жовтня 2010 року² (що заступив попередній закон "Про Кабінет міністрів України" від 16 травня 2008 року) з поправками до нього від 17 березня і 7 липня 2011 року, а також новим законом "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 року³. У сукупності ці закони створили регулювання відносин між інститутом президентства й урядом, з одного боку, та цими політичними інституціями і системою центральних органів виконавчої влади, з іншого.

Відповідно до них Президент отримав право здійснювати установчі організаційні повноваження щодо виконавчої влади – формувати, реорганізовувати, ліквідувати (і т. ін.) її органи. Йому належить право визначення кадрової політики упритул до призначення і звільнення заступників міністрів і керівників центральних органів виконавчої влади. Прем'єр-міністр не може навіть пропонувати кадрові зміни: якщо раніше прем'єр-міністр міг внести подання на звільнення урядовця, то тепер такими підставами є лише рішення Президента або ініціатива міністра.

Глава держави може самостійно розпоряджатися кадрами системи уряду і виконавчої влади. Стало непотрібним навіть просте традиційне погодження з керівником уряду питання про включення міністрів чи керівників інших органів виконавчої влади до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України для здійснення своїх повноважень.

² Закон України "Про Кабінет міністрів України" від 7 жовтня 2010 року // Сайт Верховної Ради України: URL <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

³ Закон "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 року // Сайт Верховної Ради України: URL <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>

Ця ситуація у 2011 році виявлялася в цілковитій мовчанці керівництва уряду щодо вакансії віце-прем'єр-міністра, яка звільнилася після відставки Президентом одного із них у червні 2011 року. Упродовж більш, ніж півроку уряд працює у неповному складі, адже Конституція вказує, що до уряду входить три, а не два віце-прем'єр-міністри. Яким чином змінилися і розподілилися повноваження між віце-прем'єр-міністрами й на кого було покладено повноваження звільненого заступника керівника уряду, залишилося з боку уряду необговоруваним.

Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри України отримали нову можливість очолювати міністерства⁴, чого не було раніше (таким положенням було доповнено статтю 43 закону "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 року). Зазначимо, що рішення про це приймає також не керівник уряду, а Президент України. Крім того, така новація закону досить сумнівна з точки зору дотримання самих конституційних приписів, адже Конституція передбачає розмежовані посади першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів і міністрів, вона містить вичерпний перелік і назви цих посад

Було ліквідовано урядові комітети як структури публічної підготовки рішень, що постали в 2000 році й слугували публічній координації позицій міністерств та сприяли колективному ухваленню рішень⁵. Ліквідація таких колективних публічних інструментів здатна підвищити корупційні ризики в ході ухвалення урядових рішень.

Таке регулювання місця уряду дозволяє говорити про підпорядкованість його діяльності політичним інтересам інституту президентства вищою мірою, аніж запитам суспільних груп, що зрештою і виявилось у 2011 році під час спроб уряду продукувати соціальну політику без врахування потреб цих груп і масових протестів.

Політична несамостійність уряду виразилася також у відсутності спроб виробити документ розвитку – передбачену Конституцією Програму діяльності Кабінету міністрів⁶.

Сам уряд апелює до того, що його завдання – реалізувати Програму економічних реформ Президента України⁷, і новий закон "Про Кабінет міністрів України" навіть зв'язує таку програму з президентськими політичними установками⁸. Можна прийняти цю тезу. Але водночас не можна не бачити, що діяльності з досягнення цілей, намічених главою держави, бракує планування та обґрунтування. Програма діяльності КМУ мала би включити в себе таке планування, визначити цілі, етапи та індикатори досягнення цілей. Без такої програми кроки КМУ носять ситуативний характер, нерідко рішення продукуються майже підпільно, без громадського обговорення, багато з них не обґрунтовуються належним чином, а наслідки не прораховуються. Процедури розгляду проектів рішень (у т.ч. проекти законів) не виправдано стислі, порушуючи регламент розгляду проектів на різних етапах.

Яскравим прикладом цьому твердженню може слугувати ситуація приховування змін у становищі низки соціальних груп, для яких законом було передбачено різного роду пільги.

⁴ Закон про внесення змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 17 березня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

⁵ Постанова Кабінету міністрів України "Про урядові комітети" від 17 лютого 2000 року // Сайт Верховної Ради України: URL <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=339-2000-%EF>

⁶ Стаття 114 Конституції України: "Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України"

⁷ Комітет з економічних реформ при Президенті України. Програма економічних реформ Президента України на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" // Сайт Офіційне Інтернет-представництво Президента України: URL http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

⁸ Конституція не зумовлює Програму діяльності Кабінету міністрів наявністю та змістом програми Президента, як і не передбачає наявність такої у глави держави. Конституція передбачає послання Президента до народу та до парламенту.

Замість пропозицій щодо назрілого реформування системи державних пільг уряд 8 вересня 2011 року вніс проект закону "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень"⁹, в якому під прикриттям заявленої прийнятної цілі проекту пропонувалося змінити обсяги і порядок виплат встановлених різними законами пільг, частину з них відмінивши, скоротивши або передавши їх визначення Кабінетові міністрів. Така діяльність уряду викликала масові акції протесту з боку представників цих соціальних груп, включаючи численні акції голодування. Хоча розгляд цього проекту було відкладено, Кабінет міністрів домігся частини своїх пропозицій через зміни до закону "Про Державний бюджет України на 2012 рік", якими дозволяється Кабміну самостійно встановлювати обсяги видатків на забезпечення низки виплат.

Недотримання парламентських процедур виступає фактором слабкої прогнозованості рішень. Як і в минулому році, законотворення значною мірою носило ситуативний характер, що зумовлено падінням ролі парламенту як виробника політичних рішень. Сам парламент не відігравав ролі виразника ідеології реформ, діяв на загал консервативно і реалізовував функцію "схвалення" проектів рішень, внесених урядом чи Президентом.

Політична несамостійність парламенту нерідко призводить до ускладнення прогнозу змісту рішень, а процедури розгляду рішень не завжди відповідають законодавчим регламентним приписам.

Наприклад, проект закону "Про державні гарантії виконання судових рішень" було внесено у Верховну Раду урядом 8 вересня 2011 року, 9 вересня було отримано висновок експертного органу парламенту і того ж 9 вересня упродовж 25 хвилин відбулося чотири голосування. Перше – про включення до порядку денного та розгляд проекту закону, друге – про розгляд за скороченою процедурою проекту закону, третє – про прийняття проекту за основу, четверте – про скорочення терміну підготовки проекту до другого читання.

Усупереч статті 15 закону "Про доступ до публічної інформації" від 2011 року, проект закону "Про державні гарантії виконання судових рішень" не було оприлюднено урядом за 20 днів до розгляду.

Навряд чи за такої процедури можна говорити про їх відповідність законодавчим вимогам та про врахування інтересів різних суспільних груп, особливо якщо розробників проекту закону мало цікавить таке врахування.

2. Економічна сфера

За період, який минув з травня 2011 року, коли був представлений попередній Документ УНЦПД з оцінки політичних ризиків (№8), суттєвих змін у структурі ризиків, пов'язаних з економікою, не відбулося.

Серед ключових чинників, які підтримують (а у деяких сферах й збільшують) значення ризиків у середньостроковій перспективі, слід назвати подальше посилення державою контролю над економічними процесами, кулуарний характер ухвалення головних економічних рішень, загострення неопублічної боротьби між провладними групами інтересів

⁹ Проект закону "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень", реєстр. № 9127 від 8 вересня 2011 року // Сайт Верховної Ради України: URL http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41092

за доступ до розподілу державної власності та публічних фінансів, збереження стану зрощення бізнесу та влади.

А. Контроль над економічними процесами з боку держави (шляхом політичного, фіскального та корупційного тиску на суб'єкти економічної діяльності) не тільки призводить до збільшення кількості рішень, ухвалених поза правовими процедурами, але й негативно впливає на передбачуваність умов ведення бізнесу в країні.

На думку 43% опитаних експертів, пропозиції щодо змін процедур ведення бізнесу розроблені, проте 22% вважають, що запропоновані органами влади проекти не дозволять покращити ці умови, а 30% думають, що діяльність органів влади навіть суперечить цим цілям.

48% респондентів відзначають, що проекти змін податкової системи розроблені, але 26% вважає, що реформування фіскальної системи не відбудеться, а 17% говорить про те, що діяльність органів влади не відповідає заявленим цілям реформи.

Наприкінці 2011 року Президент України підписав низку законів, покликаних вдосконалити систему видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Йдеться про закон № 3993-VI "Про внесення змін до закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" щодо розширення мережі дозвільних центрів, закон №3994-VI "Про внесення змін до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" щодо порядку видачі копії ліцензії, закон №3995-VI "Про внесення змін до закону України "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності"), проте оцінку їхнього впливу на діловий клімат слід буде здійснити згодом.

Брак відкритості в ухваленні рішень у сфері економічного розвитку, відсутність в органів влади потреби вести постійний діалог з громадськістю та широкими колами бізнес-середовища не сприяє розвитку ринку та є значною перешкодою на шляху залучення прямих іноземних інвестицій. 43% опитаних експертів вважає, що діяльність органів влади взагалі суперечить цілям залучення та захисту інвестицій, а 35% респондентів відзначає відсутність зацікавленості влади у цьому.

Хоча прем'єр-міністр України Микола Азаров, підбиваючи підсумки діяльності уряду у минулому році, зазначив, що "2011 року стався докорінний перелом, темпи приросту іноземних інвестицій становили 44,5%", експерти вважають, що органи влади або не ведуть діяльність з відкриття ринків (56% респондентів), або протидіють цьому (26%).

Б. Загострення непублічної боротьби між провладними групами впливу за доступ до розподілу державної власності, головним ресурсом у якій є можливість "протискувати" вигідні їм рішення через публічні інститути, не дозволяє використовувати приватизаційний потенціал країни для вирішення економічних проблем. Групи інтересів захищають свої приватні економічні інтереси через політичних агентів, делегованих до органів влади. Ті, хто, таких агентів не має, зазнають втрат. Проте, майже кожна група демонструє зацікавленість не у зміні стану, що існує, а в отриманні переваг, що гарантуються зв'язками з владою.

Оскільки кожна група усвідомлює ризики, пов'язані зі змінами її наближеності до центру ухвалення рішень, яким є Президент та його найближче оточення, вони намагаються вирішувати те чи інше питання у найкоротший термін й за будь-яку ціну, що створює широке поле для зловживань як з боку окремих чиновників, так й органів влади як таких.

В. Захист власності. Проблема рейдерства. Така практика призводить до значного зниження рівня справедливої ринкової конкуренції й має наслідком сумнівність гарантування права власності. Якщо раніше загрозу цьому праву становили заклики з боку низки політичних сил та окремих політиків до реприватизації тих чи інших підприємств, то сьогодні знову актуальною стала проблема рейдерства, різних форм незаконного входження в статутний капітал підприємств.

Як стверджував у жовтні 2011 року віце-спікер парламенту М. Томенко, саме представники влади значно підсилили тиск на приватний бізнес, змушуючи підприємців віддавати їм до 70% справи.

Проблему рейдерства у жовтні 2011 року було визнано на урядовому рівні: "Кримінальний вірус рейдерства знову почав атакувати Україну. Рейдерів не зупиняють, а іноді й підтримують чиновники і ті, хто, здавалося б, повинен захищати закон. Ми у зародку покладемо цьому край. Я відповідально заявляю, що права власності в Україні будуть захищені надійно", – заявив прем'єр-міністр України М. Азаров.

Законодавчий захист у цих питаннях недостатній. У травні 2010 року було внесено у парламент проект закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств", в травні 2011 року його було прийнято за основу, а в листопаді 2011 – підготовлено пропозиції до другого читання.

У жовтні 2011 року було відновлено діяльність міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню й захопленню підприємств. (Попередньо її було утворено рішенням Кабінету міністрів від 21 лютого 2007 року, але в ході реорганізації урядових структур у 2010 році ліквідовано.) Комісію очолив перший віце-прем'єр-міністр-міністр економічного розвитку та торгівлі України А. Клюєв.

Основними завданнями комісії є забезпечення координації дій державних органів з питань посилення протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, порушенням земельного законодавства; підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у вказаній сфері; забезпечення удосконалення механізму регулювання у відповідній сфері.

Комісія повинна мати власну веб-сторінку і розділ на урядовому порталі, але наразі інформацію про її діяльність можна почерпнути лише частково.

За даними голови міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств А. Клюєва, якщо у 2010 році комісія розглянула 900 звернень (близько 75 на місяць), то у листопаді 2011 року таких звернень було вже близько 200. За його словами, рейдерства зазнає не тільки приватний, але і державний бізнес.

Рейдерство в Україні зачіпає інтереси навіть російських власників, які традиційно найбільш захищені особливими стосунками Києва та Москви. Як заявив 18 січня 2012 р. С. Лавров, голова МЗС РФ, "у багатьох російських підприємств є проблема, їхня власність піддається спробам націоналізації, рейдерським захопленням".

Заяву С. Лаврова можна розглядати у контексті загострення українсько-російської "газової" суперечки. Проте, вона свідчить про те, що Москва вважає українську владу причетною до перерозподілу власності. У цьому контексті привертає увагу думка 52% опитаних УНЦПД експертів, які вважають, що влада інтенсивно діє у напрямку перерозподілу власності.

Культура зрощення бізнесу та влади залишається незмінною. Зокрема, експерти відзначають "інтенсивну діяльність" влади із збереження олігархічного виду розвитку (70% опитаних експертів). 58% респондентів відзначають підтримку крупного бізнесу з боку влади. Надто це стосується тих фінансово-промислових груп, які через своїх політичних агентів присутні у структурах влади.

Оскільки ухвалення рішень поза передбаченими процедурами залишається головним джерелом корупції та зловживань, то слід погодитися з думкою опитаних експертів, 61% з яких вважає, що діяльність органів влади суперечить цілям протидії корупції. Ще 26% респондентів вважає, що проекти змін, підготовлені органами влади, не дозволять подолати корупцію, а 13% дотримується думки, що влада не має зацікавленості у подоланні корупції.

Як наслідок – не відбувається й "детінізація" економічних стосунків. 39% опитаних експертів вважає, що діяльність органів влади суперечить вирішенню цього завдання, 30% відзначають відсутність діяльності влади, а 22% скептично оцінюють проекти змін, запропоновані органами влади.

3. ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ

У середньостроковій (6-8 місяців, січень-листопад 2012 року) перспективі значення ризиків в економічній сфері залишатимуться високими й пов'язані вони, передусім, з монополізацією політичного поля представниками домінантних політичних груп, браком публічності в ухваленні рішень, слабкому інтересі держави до створення привабливого інвестиційного клімату, непрозорим перерозподілом державних ресурсів, загрозами праву власності та високим рівнем корупції.

Ситуація в економіці у середньостроковій перспективі не зазнає якісних змін. Україна значною мірою залишатиметься заручницею ситуації на зовнішніх ринках, а її соціально-економічна стабільність значною мірою залежатиме від зовнішніх фінансових запозичень.

Згортання демократичних свобод та традиційна практика використання популістських пропозицій напередодні виборів негативно впливатимуть на співпрацю з МВФ. Це суттєво скорочуватиме поле можливостей із залучення значних обсягів зовнішніх грошей.

З іншого боку, на середньострокову перспективу можна прогнозувати **збереження конфліктного потенціалу на доволі високому рівні**. Однак він навряд чи конвертується у політичні зміни.

Наразі опитані експерти (політологи, соціологи) не бачать факторів, здатних суттєво вплинути у 2012 році на розстановку груп впливу і стати фактором радикальних політичних чи суспільних змін. Найвагомим фактором впливу визнано вибори до парламенту: жоден із учасників опитування не сумнівається в силі цього фактора. Дві третини опитаних відвели їм роль сильно впливового фактора і навіть рушія змін. Третина дотримується думки, що результати парламентських виборів помірно впливатимуть на зміну засад політики.

За цього дві третини експертів відзначають, що у поточному році матиме місце посилення впливу персонально В. Януковича на процес ухвалення рішень, а третина певна, що також будуть зміцнюватися позиції олігархічних груп в ході перерозподілу власності. Очевидно, що вплив В. Януковича пов'язаний з можливостями задовольнити інтереси цих груп.

Водночас і зусилля Росії з включення України в Євразійський економічний союз, і зусилля ЄС з включення України в зону вільної торгівлі та більш високий рівень політичної інтеграції матимуть рівновиважений вплив на політичний процес в Україні.

У довгостроковій перспективі збереження структури ризиків буде визначатися панівною політичною культурою, що полягає у присвоєнні державної влади та намаганні за посередництва політичної влади здобувати економічну вигоду. Така культура також реалізується в політичній, економічній, ідеологічній капіталізації ресурсів політично домінантних груп еліт, які прагнуть відтворити себе у системі ухвалення рішень. Цілі такого відтворення допускають зміну умов і їх постійний перегляд (політичні реформи) для легітимації таких груп.

4. ГЛИБИНА І СТРУКТУРА ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ

Оцінка процедур ухвалення рішень та аналіз позицій активних економічних агентів у системі політичного представництва (процесі ухвалення політичних рішень) дозволяє оцінити глибину політичних ризиків в Україні на даному етапі (січень 2012 року) на рівні 6 балів (вищий від середнього рівень непередбачуваності).

6 – вищий від середнього рівень непередбачуваності.

Поляризованість політичного поля,
високий рівень "людського фактора" у процесі ухвалення рішень,
волюнтаризм у процесі ухвалення рішень,
підготовка рішень у закритий спосіб в інтересах учасників ухвалення рішень,
ігнорування процедур та необхідності їх визнання,
непрогнозованість рішень, втручання уряду у справи корпорацій,
високий рівень корупції.

Основними джерелами політичної нестабільності виступають

підготовка рішень у закритий спосіб в інтересах учасників ухвалення рішень,
ігнорування процедур та необхідності їх визнання,
непрогнозованість політичних рішень,
втручання уряду у справи корпорацій,
високий рівень корупції.

Структура політичних ризиків в Україні відзначається тенденцією до збереження як у середньостроковій (6-8 місяців), так і довгостроковій перспективі.

5. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПРОЕКТ УНЦПД З ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ

Український незалежний центр політичних досліджень, володіючи багаторічним досвідом аналізу політичних процесів та діяльності інститутів політичної системи, у 2008 році започаткував проект, пов'язаний із виявленням чинників політичних ризиків в Україні.

У контексті і цілях даного проекту політичний ризик розуміється як тенденції, що провокують стан невизначеності у процесі ухвалення політичних і державних рішень і перешкоджають плануванню дій на ринках країни. Політичні ризики виростають з політичних відносин, тобто відносин з приводу влади і власності, лежать у полі ухвалення

політичних рішень і як такі впливають на позиції агентів інших полів. Поняття "політичний ризик" не співпадає за об'ємом з поняттям "політична стабільність" і стосується дій/бездіяльності національного Уряду, що стрімко і неочікувано змінюють умови роботи економічних агентів на ринках та негативно впливають на становище різних соціальних груп. Політична нестабільність розглядається як елемент структури політичних ризиків.

Завдання, поставлене УНЦПД в проекті, - на основі оцінки глибини політичних ризиків в Україні і ваги їх чинників спрогнозувати вірогідність збереження їхнього впливу у коротко- та середньостроковій перспективі.

Предмет – оцінка розстановки і співвідношення груп політичного впливу як всередині країни, так і за кордоном, аналіз позицій груп впливу.

Методологія - опитування експертів (анкетування) на предмет оцінки впливу визначених чинників, моніторинг рішень і проектів рішень органів державної влади в Україні та за її межами в рамках, що стосуються України, моніторинг процедур ухвалення рішень, оцінка позицій груп політичного впливу.

Перегляд оцінок здійснюється систематично.

Проект реалізується відділом політичних програм УНЦПД.

Керівник відділу – Світлана Конончук. Експерт проекту – д. філос. н. – Ігор Немчинов.

Опитування експертів – Світлана Горобчишина.

Доступ до змісту попередніх випусків Документів з оцінювання політичних ризиків в Україні відкрито на сайті УНЦПД.