

Україна – політична стабільність для контрольованої демократії?

Світлана Конончук, Дарина Степанюк, УНЦПД

Research Update № 16 (578), 16 жовтня 2017 року

Три роки після Революції Гідності дозволили Україні провести багато позитивних внутрішніх секторальних змін і, в основному, позбутися політичної залежності від Росії, що підтримувалася за формулою «ресурси і ринок в обмін на відсутність зближення України з ЄС і НАТО». З 1 вересня 2017 року діє Угода про асоціацію між Україною та ЄС, укладена у 2014 році, із травня 2017 – режим короткотермінових безвізових поїздок для громадян, що значно спростив перетин кордону з країнами ЄС і дає імпульс багатьом міжлюдським і діловим контактам.

Але неопатримоніальна модель політики й сьогодні залишається недоторканою, і є всі ознаки того, що у політичному класі існує негласний консенсус щодо її збереження. Наразі політичний сценарій розгортається переважно довкола того, які команди зараз і після виборів 2019 року будуть привласнювати левову частку ренти, хто і якою мірою буде впливати на інститути демократії й органи, які в правових державах покликані контролювати владу.

На якій ступені українська демократія?

Ми вже звикли, що Україна програє своїм сусідам із кола держав нової демократії за усіма показниками, причому десятиліттями. Як стверджує німецький політолог Вольфганг Меркель, «дефектні демократії», до яких дослідник відніс ще у 2004 році Україну, можуть не роблячи прогресу, існувати протягом тривалого часу¹. Саме ця обставина, на нашу думку, є головним викликом для «покоління Майдану». Йдеться про дієві політичні права, забезпечені громадянські свободи, ефективну горизонтальну підзвітність, належне управління.

Два-три роки реформаторських кроків і владна команда починає брати реформи під контроль. Задля ідеологічної легітимізації режиму починає формуватися політичний дискурс, основним лейтмотивом якого є «стабільність» і «не розхитуйте човен». Професійні оптимісти насаджують ідею «еволюційного розвитку», мовляв, – за 15-20 років ви побачите результати і закликають «почати зміни з себе», у своєму під'їзді, околиці, посадити дерево. Подібні мікрозміни, формуючи так потрібну нову культуру, не здатні, проте, зрушити загальну ситуацію у країні на краще, якщо реформи гальмуються і блокуються на політичному рівні. Зрештою, це може відтворити

¹Merkel W. Embedded and Defective Democracies // Democratization. – Vol.11, No.5, December 2004. – P. 48-49.

ситуацію, що мала місце після 2004 року, коли були саботовані і фактично згорнуті реформи у сфері демократії.

Це підтверджується даними Індексу Бертельсманна, який виражає консолідовану оцінку перетворень у політичній (Стан демократії) та економічній (Стан ринкової економіки) сферах у країнах, що розвиваються, і «нових демократіях»². Відповідно до Індексу Бертельсманна – 2016³, за Індексом перетворень у загальному рейтингу Україна віднесена до категорії «Обмежена» (більш просунутими категоріями є «розвинена» і «високорозвинена»), а за Індексом стану демократії, як і раніше, належить до групи «дефектних демократій» (більш просунута категорія – «консолідована демократія»).

За Індексом перетворень Україна посідає 52 сходинку поміж 129-ма країнами, тоді як інші пострадянські країни Грузія і Молдова демонструють кращу динаміку (45 і 47 місце відповідно)⁴, а за індексом Стану демократії тримається на 38 місці⁵.

Таким чином, Україна за рівнем демократії не тільки залишається далеко позаду нових країн-членів ЄС – Латвії, Словаччині, Словенії, Литві, Польщі, Угорщині, Чехії, Естонії, але й не демонструє бажаного та необхідного прогресу.

Консолідація і стабільність, чи консервація і стагнація?

Політична та суспільна інтеграція. Частина суспільства розвивається під впливом іншої держави на штучно відторгнених територіях – незаконно анексованому Криму та невизнаних республіках Донбасу, що виникли та існують завдяки різнобічній підтримці Росії. Це створює багато викликів не тільки на сьогодні, але й на майбутнє, за цього відповіді на них будуть формуватися не лише Україною.

Що ж до внутрішньої консолідації, то дизайн регіональної політики поки-що обмежується фінансовою та організаційною децентралізацією, залишаючи простір для політики, орієнтованої на суспільну єдність у різноманітності. Конфронтаційний характер політичної культури і пошуки «зради» можна пояснити війною, але національним інтересам краще дасться інклюзивна культура та практика діалогу.

Стан демократичних інститутів. Найслабкішою ланкою, якщо слідувати Індексу стану демократії в Індексі Бертельсманна, є українська партійна

² Transformation Status Index 2016 // <https://www.bti-project.org/en/index/status-index/>

³ Укладений на основі показників 2015 року.

⁴ Transformation Status Index 2016. Там само

⁵ Для порівняння, Грузія та Молдова займають 40 сходинку, Росія 83. Див.: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/ukr/>. На думку укладачів Індексу, цей показник відповідає інтегральному показнику величин наступних індикаторів для України: політична та суспільна інтеграція - 5,5; стан демократичних інститутів – 7; верховенство права – 6; політична участь – 7,8; стабільність держави – 7,3.

система – лише 3 з 10 балів. Українська партійна система є слабкоінституціоналізованою, самі партії не є незалежними публічними акторами у політичному процесі, і у ключових питаннях виражають інтереси тіньових груп впливу. Близько 80% урядовців не пов'язані членством чи діяльністю з тими парламентськими партіями, які їх висунули.

На жаль, підхід до фінансування політичних партій із державного бюджету, започаткований у 2016 році, поки що мало стимулював процес розвитку і конкуренції міжпартійних доктрин, як і наразі не допустив підтримки тих партій, які показали певний результат на виборах.

Зміцненню партій, їхній професіоналізації могли би сприяти більш гнучкий підхід до бюджетного їх фінансування, певний набір вимог щодо їхньої відкритості та на інституційному рівні – виборча система. Україні не дарма рекомендована саме пропорційна виборча система, яка дає політичним силам місця пропорційно підтримці громадян, і саме відкриті списки, які роблять виборця справді політичним гравцем. Проте реформа виборчої системи наразі фактично саботується політичним середовищем. Більше трьох років парламент навіть не дискутує питання реформування правил виборів і не приймає жодного рішення по наявних законопроектах, з кожним днем позбавляючи реформу реальної перспективи.

Разом із тим типом правління, яке Генрі Хейл (Henry Hale) називає «патронатним» і яке разом із незв'язаною змішаною виборчою системою, що є основою для утворення пропрезидентської парламентської більшості було відновлено Віктором Януковичем у 2010-2012 роках, «постреволюційна влада» 2014 року успадкувала також і «надтяжку артилерію» – можливість на всеукраїнському референдумі за умови підконтрольності Центральної виборчої комісії легалізувати по суті справи будь-яке владне рішення. Там і народ загалом-то не потрібен.

А відсутність прогресу в обранні нового складу Центральної виборчої комісії, в якій працюють 13 із 15 членів ЦВК із три роки як спливлим строком повноважень, лише підтверджує ту думку, що в Україні ЦВК не просто «орган адміністрування виборів».

Політична участь. Безпрецедентним викликом для реалізації громадянських свобод, що реалізується за російською калькою у дусі витискання неугодних, є негативна піар-кампанія проти організацій громадянського суспільства. Нечуваними – навіть для періоду президентства Януковича – є ініційовані у 2017 році законопроекти, які дискримінують неприбуткові неурядові організації за вибірковою ознакою. З 1 січня 2018 року вони можуть набути чинності. Реанімаційний пакет реформ, що об'єднує близько 80 неприбуткових неурядових організацій, вже закликав Президента і Верховну

Раду не допустити, щоб законодавство України щодо громадських організацій функціонувало на неправових принципах⁶.

Як зазначило у своєму висновку Національне агентство запобігання корупції, «впровадження подібних законодавчих механізмів містить ознаки такого корупціогенного фактора, як безпідставне створення надмірних обтяжень для громадських об'єднань і фізичних осіб-підприємців, та є дискримінаційним, оскільки до інших юридичних осіб публічного та приватного права такі вимоги не висуваються»⁷.

Спроби дискримінувати і дискредитувати неурядові організації та активістів будуть лише знижувати довіру до інституцій влади та їх представників.

Верховенство права. На думку Вольфганга Меркеля, найбільш поширеним типом «дефектної демократії» є «неліберальна демократія» (illiberal democracy), коли судова влада позбавлена контролю над виконавчою і законодавчою гілками, і слабо реалізуються засади верховенства права⁸. Можна констатувати, що в Україні певною мірою присутні її ознаки, зокрема, реалізація принципу верховенства права у діяльності державних інститутів і самому судочинстві залишає бажати кращого. У 2016 році було започатковано судову реформу, прийнято нові закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», два нові закони, що стосуються виконання судових рішень. Було оголошено конкурс до нового Верховного Суду. Відповідно до нових правил, всі кандидати, а також діючі судді мають пройти перевірку компетентності, доброчесності і дотримання етичних стандартів.

Водночас 25 суддів, які отримали негативний висновок Громадської ради доброчесності, пройшли до фінального списку 111 кандидатів до Верховного Суду України⁹.

Неефективність і залежність судової влади стають суттєвою перешкодою у боротьбі із корупцією, коли справи, розслідувані по лінії Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, «зависають» у судовій тяганині.

Тривожною ознакою також є конфлікти між Генеральною прокуратурою та Національним антикорупційним бюро, що також негативно позначаються на ефективності антикорупційної політики і посиляють негативні сигнали міжнародним партнерам України.

⁶ Реанімаційний пакет реформ закликає виправити дискримінаційні недоліки у законопроектах щодо публічного звітування громадських організацій та невідкладно їх ухвалити. Заява РПР від 13 вересня 2017 року // <http://rpr.org.ua/news/reanimatsijnyj-paket-reform-zaklykae-vypravytu-dyskryminatsijni-nedoliky-u-zakonoproektah-schodo-publichnoho-zvituvannya-ho-ta-nevidkladno-jih-uhvalyty/>

⁷ НАЗК пропонує скасувати декларації декларуваних антикорупціонерів. - <http://www.pravda.com.ua/news/2017/08/31/7153640/>

⁸ Там само. – С. 49 – 50.

⁹ Громадська рада доброчесності закликає Президента гарантувати доброчесний склад нового Верховного Суду. – 3 жовтня 2017 року // <https://grd.gov.ua/news/88/hromadska-rada-dobrochesnosti-zaklykaie-prezydenta-garantuvaty-dobrochesnuy-skla>

Невдалим став намір гармонізувати положення закону про Конституційний Суд із новими конституційними засадами судочинства. Зміна складу суду стає неможливою, між тим у Конституційному суді продовжують працювати судді, які ухвалювали сумнівні рішення по зміні Конституції у 2010 році.

Ми покладаємось на створення інституційних передумов для скорочення корупції, деполітизації правоохоронної системи та незалежнення судів.

Стабільність держави. В інформаційному просторі активно просувається ідея необхідності політичної стабілізації, адже існує загроза руйнації державних інститутів. Під цим приводом владні еліти намагаються звужити коридор руху. Звісно, що політичну стабільність потрібно узгоджувати із параметрами національної безпеки. Кризову точку Україна пройшла у 2014 році, коли було порушено міжолігархічний консенсус, і країна була атакована зсередини і зовні. Зараз реформи якраз і є гарною підпорою для відвернення загроз і повторення сценарію тотальної дестабілізації. Компроміс тут недоречний.

Політичні процеси є смисл стабілізувати на якихось відтинках часу тільки у контексті утвердження принципів верховенства права, але в Україні воно ще не фундує собою демократичну культуру, політичну практику і врядування. На даному етапі ця «стабілізація» фактично означатиме консервацію політичних реформ і стагнацію розвитку нашої держави на рівні «дефектної демократії» зі слабкою суспільною єдністю.

Або демократичні реформи, або відкат

Отже, політичний блок українських реформ демонструє мало прогресу, хоча демократична консолідація є не просто позначкою у рейтингу, а завданням, життєво необхідним для сталого розвитку нашої країни. Гальмування наразі реформ у сфері демократії здатне створити передумови для реваншу повзучої автократії.