



# Політичні ризики і політична стабільність в Україні

## Документ УНЦПД із оцінювання політичних ризиків

*Випуск №17:*

### Ліберальні реформи в обмеженнях неопатримоніальної політичної практики

**Період:** червень-грудень 2017 року

**Вплив факторів політичної нестабільності** на рівні **7-8 балів** за десятибальною шкалою

Довгостроковий прогноз (на період до 30 червня 2018 року): збереження впливу факторів політичної нестабільності на вказаному рівні

#### ЗМІСТ

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| РЕЗЮМЕ.....                                                              | 2  |
| 1. Проурядова коаліція і політичний процес.....                          | 3  |
| 1а. Прийняття політичних рішень.....                                     | 3  |
| 1б. Коаліція.....                                                        | 4  |
| 1в. Загострення політичної боротьби.....                                 | 6  |
| 2. Політичне середовище у процесі створення незалежного судочинства..... | 10 |
| 2а. Формування нового Верховного Суду.....                               | 10 |
| 2б. Дискусії щодо антикорупційного суду.....                             | 11 |
| 3. Політична участь і громадянське суспільство.....                      | 14 |
| 3а. Стан забезпечення громадянських свобод.....                          | 14 |
| 3б. Про мови освіти.....                                                 | 16 |
| 3в. Релігійна свобода і свобода вираження поглядів.....                  | 17 |
| 3г. Державний тиск на громадянську активність.....                       | 18 |
| 4. Виклики національній безпеці.....                                     | 19 |
| 4а. Ситуація на Сході України.....                                       | 19 |
| 4б. Обмін полоненими.....                                                | 20 |
| 4в. Розвиток стратегічних підходів до деокупації Донбасу.....            | 20 |
| 5. Висновки. Глибина і структура політичних ризиків.....                 | 24 |
| 6. Прогноз розвитку політичної ситуації.....                             | 25 |
| Додатки. Перелік учасників опитування експертів.....                     | 26 |
| Інформація про проект УНЦПД із оцінювання політичних ризиків.....        | 27 |

## РЕЗЮМЕ

У другій половині 2017 року в Україні зберігається високий рівень ризиків для демократичної консолідації.

Найбільшу занепокоєність опитаних експертів викликають фактори, пов'язані із втягуванням України у військові дії. Використовуючи запропоновану шкалу за п'ятьма рівнями глибини загроз (відсутні, мінімальні, помірні, високі, критичні) більшість респондентів вважає **критичними зовнішні фактори ризиків для національної безпеки**, що є найсильнішим джерелом дестабілізації. Безпекова ситуація позначається на стані консолідації, водночас використовується політиками для виправдання гальмування демократичних реформ в Україні.

**Внутрішні фактори політичної дестабілізації оцінюються як високі.** Серед них відзначаються ризики для ефективного парламентаризму, для вільної діяльності об'єднань, вільного вираження поглядів. Ці ризики мають різну природу, різні джерела, але оцінюються як наявні.

Подієве тло засвідчує **брак відкритості та передбачуваності у прийнятті політичних (стратегічно важливих) рішень**, залишаючи місце для залучення зацікавлених сторін у процес вироблення політики. Питання, пов'язані із вагою впливу акторів на процес прийняття рішень, значною мірою залишаються предметом міжгрупових політичних обмінів, з одного боку. З іншого боку, загально сам процес орієнтований на переважання політичного контролю над правовими формами. Це стосується всіх аспектів впливу, орієнтованого на починаючи зі створення управлінських чи контрольних інституцій, призначень на посади, зміни правил для виборів. Ці висновки базуються, зокрема, на процесах формування нового складу Верховного Суду, фіксації спроб змінити умови діяльності та підконтрольність Національного антикорупційного бюро України, блокування рішень у ході змін органів колективного прийняття рішень тощо.

**Високий рівень ризиків для демократичної консолідації в Україні становить глибина корупції** та недостатня ефективність антикорупційної політики. З одного боку, вони несуть загрози дестабілізації суспільно-політичної ситуації, гальмують зростання економіки, при цьому корупція також шкодить стосункам з міжнародними партнерами й інвесторами.

Поза відкритим і продуктивним діалогом залишилось питання **державного тиску на громадян та об'єднання громадян, що працюють задля зниження рівня корупції**. Запроваджені у березні 2017 року норми законодавства щодо звітності, якими деякі групи громадян неправомірно прирівнювалися до державних посадовців чи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, так і не були скасовані.

Тренди на загострення відносин у суспільно-політичній сфері, а також на гальмування демократичних і ринковоорієнтованих реформ загалом мають ґрунт для збереження на довготривалий період, включаючи 2019 рік, як рік двох виборчих кампаній. Фактори ризиків зберезуть свою силу.

## 1. ПРОУРЯДОВА КОАЛІЦІЯ І ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС

У період другої половини 2017 року виражені критичні загрози для діяльності інститутів державної влади відсутні, хоча сам рівень загроз стабільно високий.

Водночас менше однієї п'ятої суспільства цілковито довіряли основним владним інститутам. Суттєва негативна динаміка у цій сфері порівняно з попереднім періодом відсутня. Так, згідно із загальнонаціональними опитуваннями, проведеними Центром Разумкова із проміжком у півроку за час від квітня до жовтня 2017 року<sup>1</sup>, динаміка довіри до Президента України коливалась на рівні 22%-24,8%. Довіра до Уряду за відповідний період зросла від 12,8% до 19,8%. Довіра до Верховної Ради України зміцнилась від 9% до 13,8% опитаних.

Проурядова більшість зберігає свої позиції, хоча кількісний склад коаліції в парламенті трохи менший за 226 і нараховує 217 осіб. Коаліцію складають 136 представників фракції Блоку Петра Порошенка «Солідарність» і 81 представник фракції «Народний Фронт». Конструкція взаємин як в коаліції, так і в уряді доволі крихка й напружена. Рішення даються складно, прогрес, хоча й забезпечується, але повільніше, ніж міг би і ніж бажано для підвищення довіри до України як партнера Європейського Союзу.

**1а. Прийняття політичних рішень.** У другій половині 2017 року можна констатувати взаєморозуміння між Президентом, Урядом і Верховною Радою у проведенні низки секторальних реформ.

Зокрема, було законодавчо закріплено нові підходи у сфері освіти<sup>2</sup>, медичного обслуговування<sup>3</sup>; було ухвалено важливі закони на виконання судової реформи (нові редакції Господарського процесуального кодексу, Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства<sup>4</sup>, зміни до Кримінального процесуального кодексу<sup>5</sup>).

6 жовтня було прийнято у першому читанні закон, внесений Президентом України Петром Порошенком 4 жовтня і визначений як невідкладний, «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»<sup>6</sup>. У разі ухвалення цього закону буде змінено систему управління на територіях, близьких до лінії зіткнення.

<sup>1</sup> Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. Результати соціологічного дослідження / Центр Разумкова (21-26.04.2017) // Сайт Центру Разумкова. – Доступ: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. Результати соціологічного дослідження // Центр Разумкова (6-11.10. 2017) // Сайт Центру Разумкова. – Доступ: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press1017.pdf>. Перевірено: 20.12.2017.

<sup>2</sup> Про освіту. Нова редакція закону від 5 вересня 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

<sup>3</sup> Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. Закон від 19 жовтня 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ :

<sup>4</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. Закон від 3 жовтня 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/paran6#n6>.

<sup>5</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування. Закон від 16 листопада 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2213-19>.

<sup>6</sup> Проект закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях. Реєстраційний номер 7163 від 4 жовтня 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62638](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638). Перевірено: 20.12.2017.

Водночас гальмування в ухваленні результативних рішень фіксується оглядачами у сферах, суттєвих для управління, для рішень, що здатні змінити правила гри. Це стосується кадрових питань та, власне, браку відкритого діалогу з низки політично чутливих питань.

Деякі важливі органи державної влади не мали керівництва, або їхні керівники не були звільнені й не створювалася вакансія. Так, наприклад міністр інформаційної політики Юрій Стець та міністр аграрної політики і продовольства Тарас Кутовий у травні повідомили про своє бажання залишити посади<sup>7</sup>, але їхні заяви більше, ніж півроку залишаються без розгляду.

Не отримують своїх пояснень з боку тих, кому належить вирішувати ці питання, численні ситуації недокомплектування керівного складу низки органів державної влади. Від 11 травня до кінця року залишається у відпустці керівниця Національного банку України Валерія Гонтарева, яку належить звільнити з посади Верховній Раді. З квітня немає керівника у Фонді державного майна, й у вересні 2017 року було призначено вже другого виконувача обов'язків<sup>8</sup>. Залишаються невирішеними питання керівництва Державної податкової служби, Рахункової палати, Укрзалізниці. Спливли терміни повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та 13 із 15 членів Центральної виборчої комісії.

Прикладом непрозорості ухвалення політичних рішень була спроба обмежити незалежність Національного антикорупційного бюро України, що суперечило зобов'язанням України перед міжнародними донорами та «Плану дій з візової лібералізації», підписаному з Європейською Комісією, який передбачав створення системи незалежних інституцій із розслідування корупційних злочинів найвищих посадовців та гарантії їхньої діяльності.

Також на політичному рівні було заблоковано вирішення питання про створення Антикорупційного суду, не було обрано аудитора Національного антикорупційного бюро України.

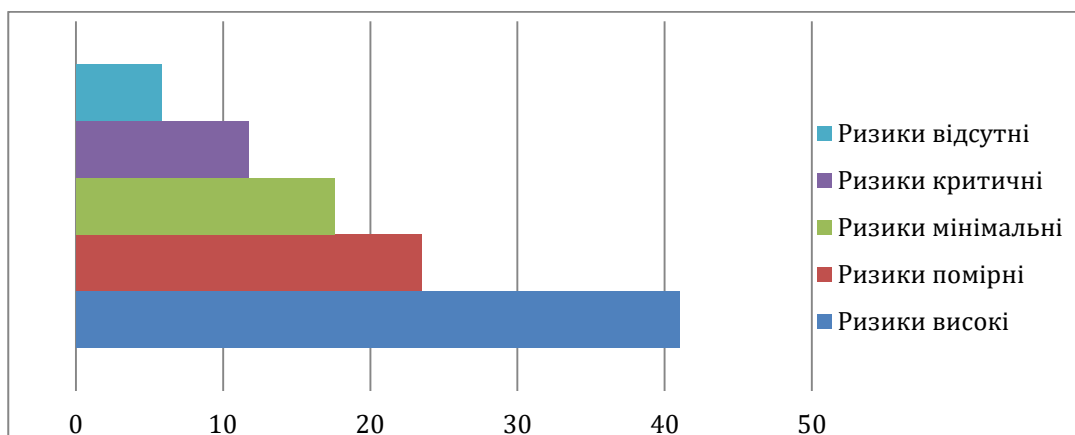
Попри різну специфіку процедур призначень і звільнень для кожного випадку, важливим індикатором у процесі прийняття політичних рішень є тривалий період відтермінування прийняття рішень та недостатня для розуміння й передбачення рішень відкритість.

Опитані нами експерти воліли би бачити процес прийняття політичних рішень більш відкритим.

<sup>7</sup> Офіційна заява Міністерства інформаційної політики України щодо відставки міністра інформаційної політики Юрія Стеця. Повідомлення Міністерства від 31 травня 2017 року // Сайт Міністерства інформаційної політики України. Доступ : <http://mir.gov.ua/news/1826.html> ; Кутовий написав заяву про відставку. Повідомлення від 23 травня 2017 року // Сайт Українська правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/news/2017/05/23/7144786/>.

<sup>8</sup> Кабмін призначив нового виконувача обов'язків голови Фонду державного майна. Повідомлення від 6 вересня 2017 року // Сайт Українська правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/news/2017/09/6/7154241/>.

## ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА ВІДКРИТОСТІ ПРОЦЕСУ ПОЛІТИЧНИХ (СТРАТЕГІЧНИХ) РІШЕНЬ



**16. Коаліція.** Більш інформаційно помітну роль почав відігравати Прем'єр-міністр Володимир Гройсман. В медіа пройшла широка кампанія про проведення урядом підвищення пенсій тим групам населення, рівень пенсій в яких був дуже низьким. Підвищення пенсій, яке асоціюється з діяльністю уряду, відіграє роль як для скорочення підстав для позачергових парламентських виборів, так і для зміцнення власних політичних позицій глави уряду. Це було зовсім не зайвим на фоні доволі складного процесу політичного об'єднання Блоку Петра Порошенка «Солідарність» і «Народного Фронту» – двох політичних партій, що постали після зміни влади в ході Революції Гідності й зберігаються в парламентсько-урядовій коаліції, попри те, що у 2016 році її полишили інші засновники – Блок Юлії Тимошенко, Радикальна партія Олега Ляшка, Самопоміч. За цього внутрішні конфлікти між представниками політичних команд часто вихлюпуються назовні<sup>9</sup>. Яскравим прикладом такого «армрестлінгу» стали більше десяти обшуків у заступника міністра внутрішніх справ Вадима Трояна, у тому числі, в його будинку, який проводила Генеральна прокуратура й Служба безпеки України<sup>10</sup>. Кульмінацією стало порушення кримінальної справи щодо Олександра Авакова, сина очільника міністерства внутрішніх справ Арсена Авакова, співзасновника і члена Політради Народного Фронту. Про наявність конфлікту між Президентом і керівником Міністерства внутрішніх справ «від першого дня, відколи було обрано главу держави», заявив соратник Арсена Авакова Антон Геращенко. За його словами, причина конфлікту – у різних підходах до питання гарантування безпеки й проведення розслідувань у кримінальних справах. «Президент хотів сконцентрувати всю владу над правоохоронними органами в своїх руках, а «Народний Фронт», я і Арсен Аваков вважаємо, що це дуже небезпечний прецедент»<sup>11</sup>.

На нашу думку, це протистояння є тактичним і має на меті посилення власних позицій у коаліційному процесі (а саме щодо питання, на яких умовах ця коаліція буде здійснюватися) та у питаннях збереження контролю різних груп над окремими бізнес-сферами.

<sup>9</sup> Кравець Р., Жартовська М. Дуалізм влади. Як Порошенко і Аваков дотискають один одного. Публікація від 25 вересня 2017 року // Сайт Українська правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/0//25/7156216/>.

<sup>10</sup> Луценко підтвердив, що житло Трояна обшукали. Повідомлення від 28 липня 2017 року // Сайт Українська правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/28/7150821/>.

<sup>11</sup> Геращенко: У Авакова і Порошенка конфлікт з першого дня. Повідомлення від 2 жовтня 2017 року. Сайт Українська правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/news/2017/10/2/7157071/>.

Саме збереження коаліції Блоку Петра Порошенка і Народного Фронту в парламенті поки що під сумнів не ставиться, адже вона є умовою політичного виживання для обох. Так само, як обом потрібен час для вибудовування і представлення на політичний ринок нових політичних пропозицій.

Загалом за півроку з 1 червня по 31 грудня 2017 року Президент України вніс у парламент 36 проектів законів. Серед них найбільшу частку (13) становили проекти, що стосувалися ратифікації багатосторонніх і двосторонніх міжнародних угод, решта – безпеки й оборони, галузевого розвитку, правової політики, політики у сфері державного будівництва.

У Посланні до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» серед викликів процесам реформ та стабільності у державі Президент назвав спротив «корумпованої бюрократії», «послабленої, але все ще доволі сильної олігархії», популізм та військову агресію Росії<sup>12</sup>. Таким чином, Президент позиціонує себе як незалежного арбітра і гаранта реформ у країні. Ця позиція, як можна припустити, стане стартовою у виборчій кампанії 2019 року.

**1в. Загострення політичної боротьби.** Наразі Президент, який в українській політичній системі відіграє ключову роль, зберігає підтримку основних фінансово-промислових груп, балансуючи між необхідністю подальшого проведення і поглиблення реформ, що їх підтримують західні партнери, та інтересами лояльних до нього неформальних груп. Однак, в політичному процесі вчувається вплив тих гравців, які прагнуть зміни статус-кво (зокрема, явною є включеність Ігоря Коломойського, котрий втратив частину своїх активів та кадрового впливу, однак використовує свої медіа-активи).

Осінь 2017 року стала часом для нової спроби парламентської і позапарламентської опозиції домогтися позачергових виборів парламенту. (Першу ми пов'язуємо із кількісним ослабленням проурядової коаліції на початку 2016 року.) Активізація протестних рухів в Україні у моніторинговий період була пов'язана головним чином із грузинським політиком, Президентом Грузії у 2004-2007 і 2008-2013 роках Міхеїлом Саакашвілі та очолюваним ним «Рухом Нових Сил». Його партнерами виступили такі політичні партії, як «Демократичний Альянс», «Самопоміч», «Свобода», «Батьківщина». У столиці протести розпочались 17 жовтня мітингом перед Верховною Радою і встановленням наметового містечка. Основними вимогами протестувальників були наступні: створення антикорупційних судів, скасування депутатської недоторканності й ухвалення нових правил для парламентських виборів (пропорційної системи з регіональними округами і «відкритими списками» для підвищення впливу виборців на персональний склад парламенту). Згодом до них додалися політичні вимоги – відставка Президента та уряду і проведення позачергових виборів. Водночас, вулична активність була доволі незначною, кількість мітингувальників під час наймасштабніших акцій у Києві 17 жовтня та 10 грудня не перевищувала кількох тисяч осіб.

Попри нагнітання в засобах масової інформації тематики позачергових парламентських виборів, такі частиною суспільства сприймаються як фактор дестабілізації в умовах збройного конфлікту на Сході, хоча, безумовно, підтримання цієї тематики в фокусі ЗМІ все більше і

<sup>12</sup> Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» // Сайт Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Доступ: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086>. Перевірено: 20.12.2017.



більше впливає на сприйняття ролі й спрямування діяльності політичних інститутів. Опитані нами експерти вважають ризики для легітимності цих інституцій з боку суспільства загалом помірними, однак майже половина опитаних відзначає високі ризики для Президента (47%). Така ж кількість вважає помірними ризики для Уряду, то майже половина експертів (47%) вважає ризики помірними. Натомість в стосунку до парламенту голоси експертів поділилися порівну: 17,6% і 29,4% опитаних вважають ризики відповідно мінімальними і помірними, і така ж сама кількість високими і критичними.

Як показують опитування громадської думки, прихильники позачергових парламентських а чи президентських виборів не мають абсолютної більшості у суспільстві: невдоволених діяльністю інститутів влади було значно більше, ніж тих, хто волів би їхньої негайної зміни<sup>13</sup>. На нашу думку, це зумовлено, перш за все, відсутністю консолідації у лавах опозиції як щодо політичної стратегії, так і щодо лідерів, здатних артикулювати конструктивні підходи, а також – відсутністю сформульованої і сформованої «здорової» нової альтернативи<sup>14</sup>. До того ж, опитування громадської думки у листопаді-грудні 2017 р. не виявили беззаперечного лідера президентських перегонів, а різниця між основними конкурентами – Тимошенко і Порошенко – залишалася у межах похибки<sup>15</sup>.

Крім того, втрачаються юридичні підстави для позачергових виборів. Відповідно до статті 108 Конституції України, повноваження Президента України припиняються достроково у разі: відставки; неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпідменту; смерті. Парламент, як говорить стаття 90 Конституції, може бути розпущений Президентом, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Також не на руку політичній опозиції грає час. Відповідно до статті 90 Конституції України, повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

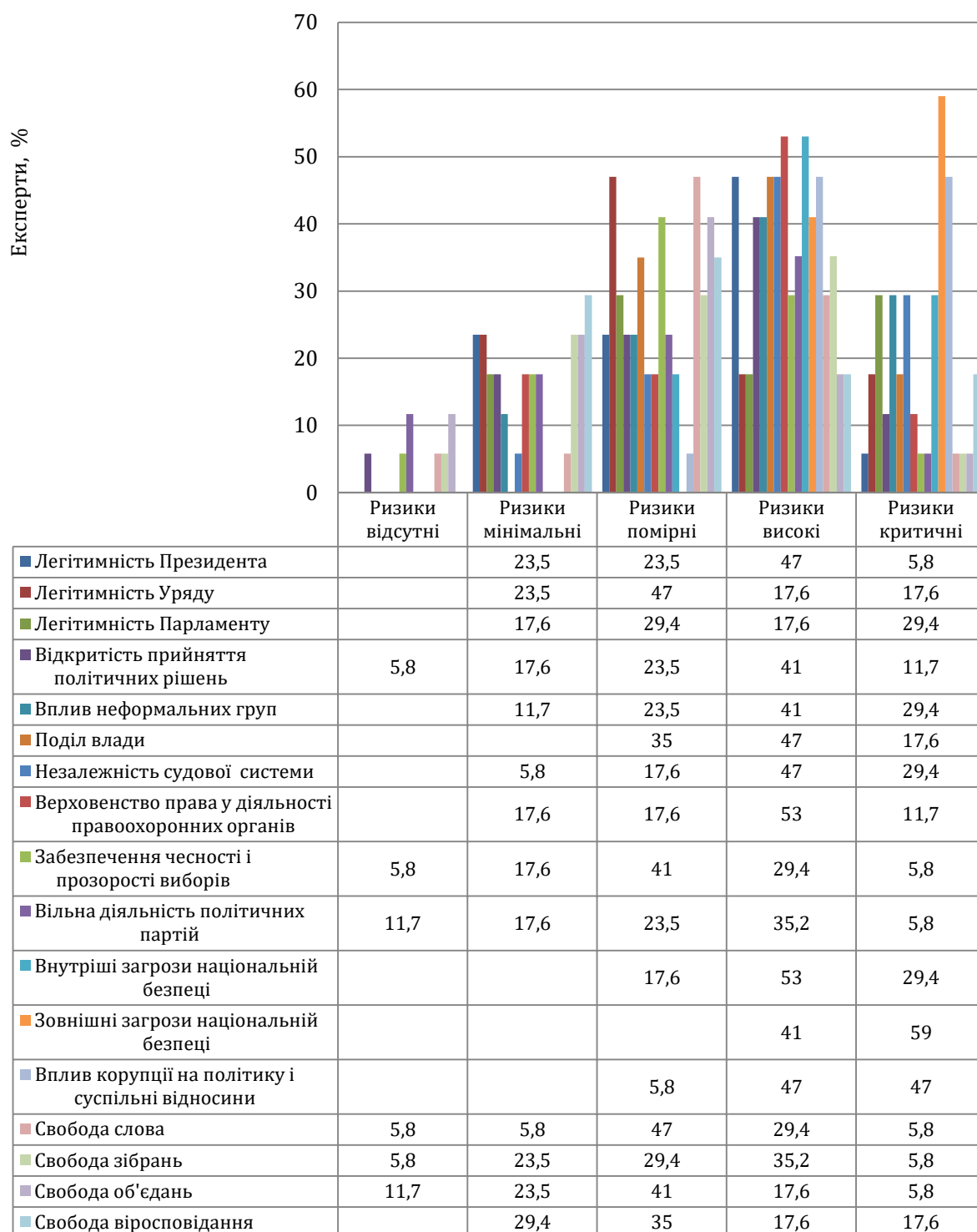
Таким чином, процеси дестабілізації суспільно-політичної ситуації очікувано будуть мати місце. Водночас, можна позачергові вибори і радикальна зміна урядової політики й політичного курсу можливі лише за умови об'єднання опозиції і консолідації контр-еліт, які включатимуть впливові фінансово-політичні групи. Однак, чим далі, тим ймовірність позачергових виборів Президента і парламенту скорочується.

<sup>13</sup> Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій. Опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова (9-13.07.2017). Сайт Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – Доступ : <http://dif.org.ua/article/stavlennya-gromadyan-do-politichnoi-situatsii-vivoriv-i-partiy>. Перевірено: 20.12.2017; Суспільно-політичні настрої населення: листопад 2017/ Соціологічна служба «Рейтинг» (22-30.11.2017). – Доступ : [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie\\_nastroeniya\\_naseleniya\\_dekabr\\_2017.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_dekabr_2017.html). Перевірено: 20.12.2017

<sup>14</sup> Ми виділяємо два основні опозиційні вектори: умовно «проєвропейський», представлений Блоком Юлії Тимошенко, «Самопоміччю», «Свободою», кожна з яких зі своїми відмінностями, але декларують продовження євроінтеграційного курсу, і «проросійський»: групи всередині «Опозиційного блоку», «За життя», які відверто стоять на позиціях перегляду існуючого політичного курсу.

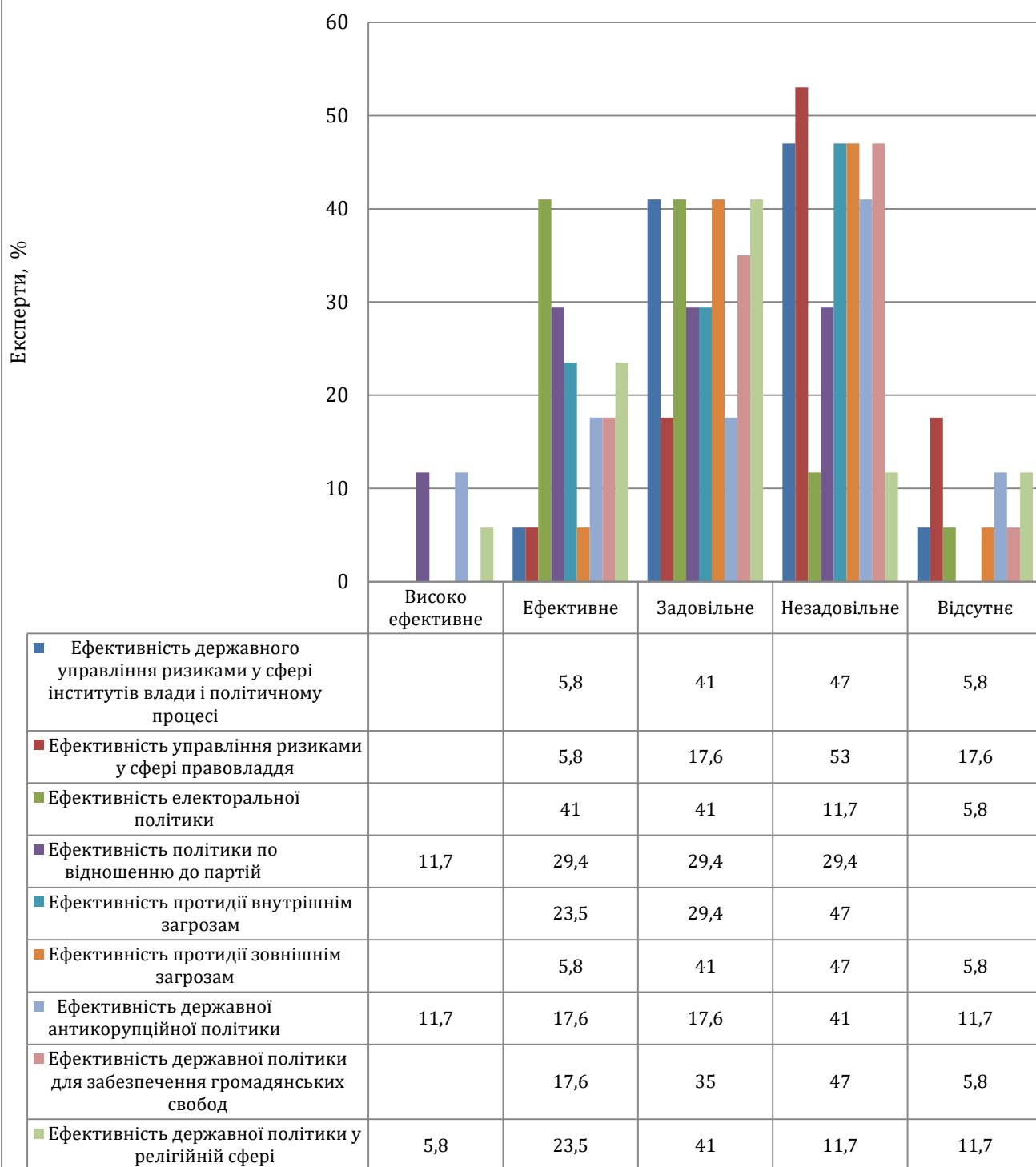
<sup>15</sup> Центр соціальних та маркетингових досліджень «Социс»; Київський міжнародний інститут соціології; Соціологічна група «Рейтинг»; Центр Разумкова (28.10.2017–14.11.2017) // Сайт Київського міжнародного інституту соціології. – Доступ : <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=724&page=1>. Перевірено: 20.12.2017; Київський міжнародний інститут соціології (КМІС) (02-14.12.2017) // Сайт Київського міжнародного інституту соціології. – Доступ : <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=730&page=1>. Перевірено: 20.12.2017.

## ОЦІНКА РИЗИКІВ ДЛЯ ІНСТИТУТІВ ДЕМОКРАТІЇ





### ОЦІНКА ЕКСПЕРТАМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ



## 2. ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ У ПРОЦЕСІ СТВОРЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОГО СУДОЧИНСТВА

**2.а. Формування нового Верховного Суду.** У другій половині 2017 року відбувався важливий процес формування нового складу Верховного Суду. Цей процес був дуже важливий, оскільки був першим етапом реформи судочинства загалом, що прийшла на заміну реформі судочинства 2010 року. Зміни торкнулися усіх параметрів судочинства, починаючи від структури і закінчуючи фінансово-матеріальним забезпеченням суддів як гарантії незалежності судочинства,

Відповідно до оновлених у 2016 році положень Конституції<sup>16</sup>, ініціатором яких був Президент України Петро Порошенко, Президент втрачає право призначати суддів, починаючи з 2018 року, але до кінця 2017 року своїми вісьмома указами призначив 150 суддів<sup>17</sup>.

Значна увага суспільства була прикута до процесу формуванням нового складу Верховного Суду, який став вищим органом у системі судочинства і йому належить забезпечувати сталість та єдність судової практики. Верховний Суд, що має нараховувати не більше 200 осіб, – єдина касаційна інстанція України, і залежно від випадку може виступати судом першої або апеляційної інстанції. Він аналізує судову статистику, узагальнює судову практику, може звертатися до Конституційного суду щодо конституційності правових актів та офіційного тлумачення Конституції України. Також Верховний суд наділений повноваженням і в процесі дострокового припинення повноважень Президента: він має надавати висновок про наявність чи відсутність державної зради або іншого злочину в діях Президента України, він може внести за зверненням Верховної Ради подання про неможливість виконання Президентом його повноважень за станом здоров'я.

Відбором кандидатів для унікального конкурсу займалися нові структури – органи суддівського врядування (Вища кваліфікаційна комісія суддів, що обирається на чотири роки і складається з 16 осіб, й Вища рада правосуддя) та двадцять осіб із числа громадськості – Громадська рада доброчесності. Громадська рада доброчесності висловила свої обґрунтовні сумніви щодо доброчесності 30 із 120 претендентів, які пройшли відбір (а загалом було зареєстровано близько півтори тисяч заяв претендентів). Запитання щодо дотримання принципів відбору були і у Представництва Європейського Союзу<sup>18</sup>, однак Вища Рада Правосуддя рекомендувала Президенту до призначення 111 осіб, серед яких громадськість називала 25 «відверто недоброчесних кандидатів»<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України від 2 червня 2016 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran161#n161>; Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 2 червня 2016 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

<sup>17</sup> Президент України підтримав подання Вищої ради правосуддя про призначення та тимчасове переведення суддів. Повідомлення від 29 грудня 2017 року // Сайт Судова влада України. – Доступ : <https://court.gov.ua/press/news/411755/>.

<sup>18</sup> У ЄС хочуть пояснень щодо обрання осіб із заплямованою репутацією до Верховного Суду. Публікація від 4 жовтня 2017 року // Сайт Європейська правда. – Доступ : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2017/10/4/7071860/>.

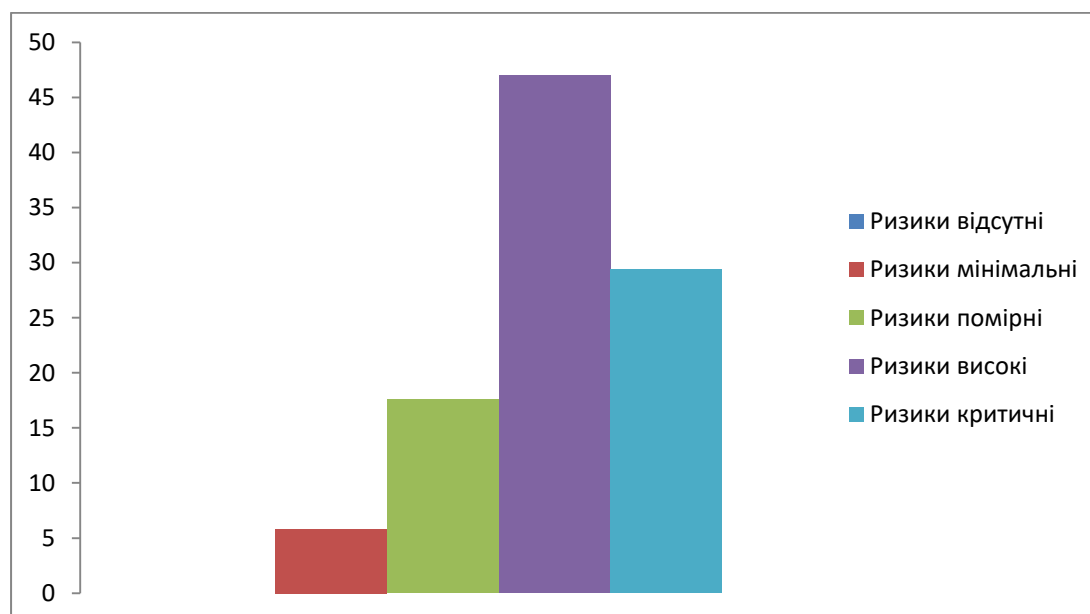
<sup>19</sup> Громадська рада доброчесності закликає Президента гарантувати доброчесний склад нового Верховного Суду. Заява від 3 жовтня 2017 року // Сайт Громадської ради доброчесності. – Доступ : <https://grd.gov.ua/news/88/hromadska-rada-dobrochesnosti-zaklykaie-prezydenta-harantuvaty-dobrochesnyy-skla>.

10 листопада було призначено 113 суддів до Верховного Суду України<sup>20</sup>. 30 листопада 2017 року його головою вперше було обрано жінку – Валентину Данішевську. Новий Верховний Суд почав свою роботу 15 грудня 2017 року.

Новому Верховному Суду належить підтвердити свою незалежність своїми рішеннями.

Наразі опитані нами експерти висловили думку, що незалежність судової системи піддається високому ступеню ризиків.

#### ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА РИЗИКІВ ДЛЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ



**26. Дискусії щодо антикорупційного суду.** Питання створення спеціального суду, який би розглядав виключно антикорупційні справи щодо посадових осіб високого рівня, було предметом значної дискусії в Україні у 2015-2017 роках. Погляди на це питання різнилися. Один із підходів, який відстоювали українські громадські організації та низка міжнародних організацій, орієнтувався на необхідність створення такої нової, організаційно незалежної від системи чинних судів, установи, яка, за задумом, має гарантувати невідворотність покарання щодо тих обвинувачених, чию вину доведено. Другий підхід, який демонстрували представники судів та деякі об'єднання правників, полягав у тому, що справи щодо корупції повинні розглядатися у системі чинних судів.

Тим не менш, створення Вищого антикорупційного суду як вищого спеціалізованого суду було закріплено законом «Про судоустрій і статус суддів» (Ст. 31) від 2 червня 2016 року, який є складовою системи реформування судочинства. Згідно з Меморандумом між Україною та Міжнародним валютним фондом за 2017 рік (п. 26с)<sup>21</sup>, закон про антикорупційні суди мав

<sup>20</sup> Про призначення суддів Верховного Суду. Указ Президента України №357 від 10 листопада 2017 року // Сайт Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Доступ : <http://www.president.gov.ua/documents/3572017-22958>.

<sup>21</sup> Меморандум між Україною та Міжнародним валютним фондом від 2 березня 2017 року // Сайт Міністерства фінансів України. – Доступ :

бути ухвалений до середини червня 2017 року, а почати працювати вони були би повинні у першому кварталі 2018 року.

Фактично робота посунулася у другій половині 2017 року. У жовтні Венеційська Комісія наголосила на потребі якнайшвидшого створення Антикорупційного суду, відкинувши ідею окремих судових палат. Було наголошено на потребі створення окремої антикорупційної вертикалі, через те, що існуюча судова система оцінюється як слабка, політизована і корумпована<sup>22</sup>.

Наприкінці грудня Президент вніс до парламенту проект закону про Антикорупційний Суд (№7440)<sup>23</sup>. На відміну від позиції Венеційської Комісії, цей законопроект передбачає створення Громадської ради міжнародних експертів із дорадчими повноваженнями, у той час як основні повноваження будуть належати Вищій кваліфікаційній комісії суддів, відповідно до закону «Про судоустрій і статус суддів» (яка займалась оцінюванням кандидатур під час формування Верховного Суду). У разі негативного висновку Громадської ради щодо кандидатури судді Антикорупційного Суду, Вища кваліфікаційна комісія суддів може затвердити цю кандидатуру на посаді не менше, ніж 11 членами. Також на цей орган покладено формування Громадської Ради на основі пропозицій від міжнародних організацій.

Допоки корупційний ризик залишається суттєвим фактором демократичної деkonsолідації. Він негативно позначається на діяльності органів влади, знижує суспільну підтримку, підриває довіру до України західних партнерів і інвесторів. Серед основних причин корупції можна назвати: високий рівень монополізації в економіці, неналежне державне управління, високий рівень злиття бізнесу і держави, недосконалість законодавства та негативістську культуру дотримання, високий рівень тіньових коштів, слабкий судовий контроль, слабкий громадський контроль.

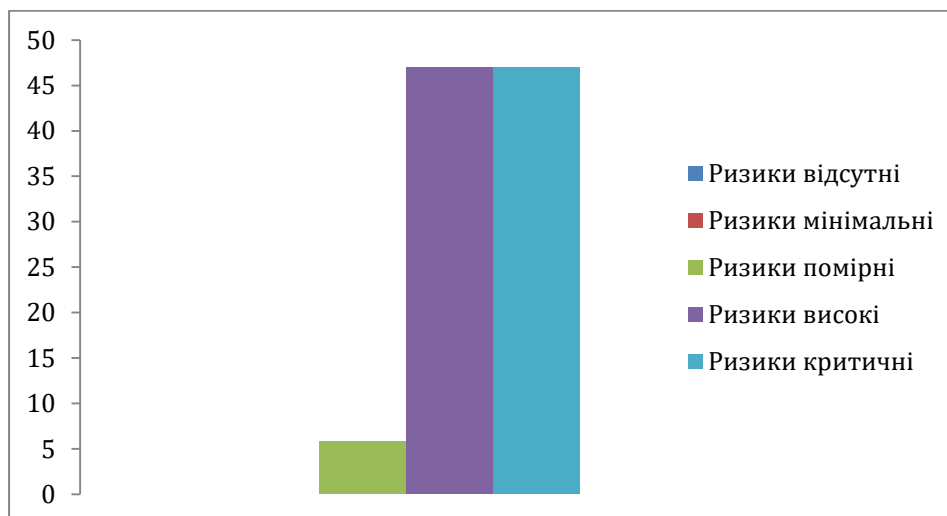
---

[https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9C%D0%92%D0%A4\\_%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2,%202%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F%202017.pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9C%D0%92%D0%A4_%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2,%202%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F%202017.pdf).

<sup>22</sup> Venice Commission: Ukraine – Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges // Сайт Venice Commission. – Доступ : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282017%29020-e>. Перевірено: 29.12.2017.

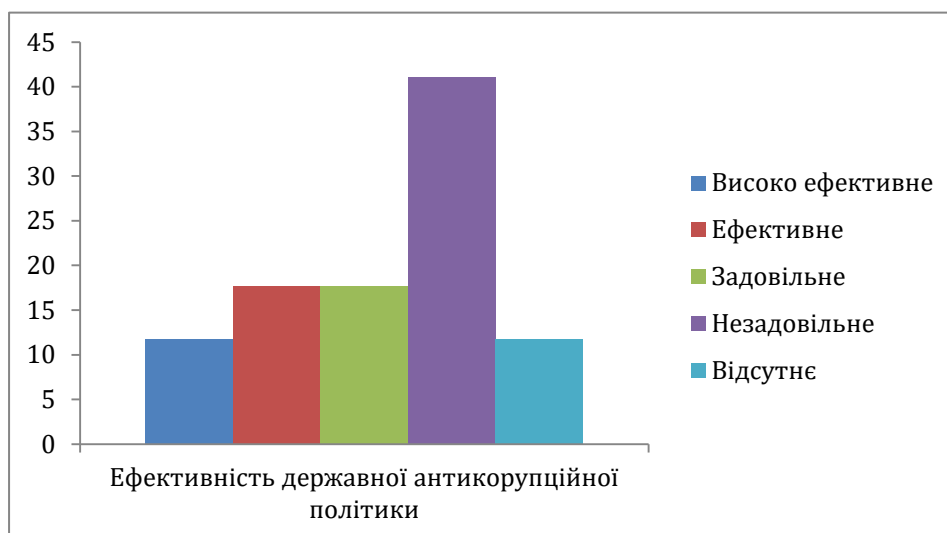
<sup>23</sup> Проект закону про Вищий антикорупційний суд // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63218](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63218). Перевірено: 10.01.2018.

### ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА РИЗИКІВ ВПЛИВУ КОРУПЦІЇ НА СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ



Недостатня ефективність антикорупційної політики в Україні викликає нарікання, як з боку українських експертів і політиків, так і представників міжнародних організацій-донорів і країн-партнерів.

### ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ



Серед основних проблем, які негативно впливають на боротьбу із корупцією в Україні, крім гальмування процесу забезпечення судового контролю у сфері боротьби з корупцією, слід виділити низьку ефективність роботи НАЗК з перевірки електронних декларацій, конфлікт між антикорупційними органами та іншими правоохоронними структурами, політичний тиск на антикорупційні органи, як у випадку із скандальним законопроектом «Про внесення змін до

законів щодо забезпечення парламентського контролю» (реєстраційний номер 7362) та усуненням Єгора Соболева (фракція політичної партії «Самопоміч») з посади керівника парламентського Комітету з протидії корупції, що співпало у часі з відбором кандидата від Верховної Ради в аудитори діяльності НАБУ. У травні Кабінет Міністрів обрав свого аудитора Національного антикорупційного бюро України, а комітет з протидії корупції ВР не зміг визначитися з власним кандидатом.

У центрі публічної уваги також опинилося Національне агентство запобігання корупції, представники якого почергово обмінювалися звинуваченнями у непрофесійності та перевищенні повноважень<sup>24</sup>. Національне антикорупційне бюро України розпочало досудове розслідування за фактом вчинення службовими особами НАЗК дій із метою можливого одержання неправомірної вигоди в особливо великих розмірах. Результатів розслідування наразі не оприлюднено.

Разом із тим, згідно із статистичними даними, протягом дев'яти місяців 2017 року до судів надійшли 8 109 справ, пов'язаних із корупцією, із них 3 751 було розглянуто судами, 3 261 особу було притягнуто до відповідальності (788 осіб – до кримінальної, 2 473 – до адміністративної)<sup>25</sup>.

### 3. ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

**За. Громадянські свободи.** У сфері забезпечення прав і свобод громадян також можна констатувати наявність проблем, що мають негативний вплив на якість демократії в Україні та консолідації. Зокрема, протягом 2017 року до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 25 439 звернень (включно з колективними) від 158 091 громадянина<sup>26</sup>. Серед державних органів, які ставали предметом скарг громадян, лідирують органи місцевого самоврядування (3 612), Національна поліція (2 675) та суди (2205)<sup>27</sup>. Серед видів порушень прав громадян переважають порушення громадянських прав (18 878 особи), політичні (4 277) і соціальні (3 920) права<sup>28</sup>.

У 2017 році Україна посіла 4 місце за кількістю звернень до Європейського Суду з Прав Людини, що склало 12,6% (7,1 тис.) від загальної кількості звернень<sup>29</sup>. Більшість звернень стосувалася невиконання рішень національних судів. 5 жовтня Верховна Рада ратифікувала протоколи №15 і №16 до європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

<sup>24</sup> Член НАЗК звинуватив Корчак у перевищенні повноважень. Повідомлення від 30 травня 2017 року // Сайт Українська правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/news/2017/05/30/7145391/>. Перевірено: 20.12.2017; Працівник НАЗК розповіла, що АП і Корчак фальсифікують перевірки декларацій. Повідомлення від 14 листопада 2017 року // Сайт Українська Правда. – Доступ : <https://www.pravda.com.ua/news/2017/11/14/7162078/>. Перевірено: 20.12.2017.

<sup>25</sup> Статистичний збірник «Стан протидії корупції в Україні за дев'ять місяців 2017 року» // Сайт Верховного Суду України. – Доступ : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/12BC5FF41EE07F1BC22581CD004EE3DE](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/12BC5FF41EE07F1BC22581CD004EE3DE). Перевірено 10.01.2018.

<sup>26</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К.: Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2018. – С. 626 // Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Доступ : [www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf).

<sup>27</sup> Там само. – С. 630-631.

<sup>28</sup> Там само. – С. 634-636.

<sup>29</sup> Україна перестала бути країною, проти якої найбільше справ у ЄСПЛ. – <https://www.pravda.com.ua/news/2018/01/25/7169495/>

Протокол №15 передбачає скорочення строків звернення до ЄСПЛ з 6 до 4 місяців після остаточного рішення національного суду. Протокол № 16 дозволить українському Верховному Суду до прийняття рішення по конкретній справі звернутися до ЄСПЛ за консультативним висновком з питань тлумачення або застосування Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

У свою чергу, правозахисники повідомляють про суттєві порушення прав людини з боку правоохоронних органів, зокрема СБУ: СБУ «широко застосовує затримання без дозволу слідчого судді у випадках, коли він за законом є необхідним, тим самим порушуючи Конституцію та КПК. При цьому часто затриманому відмовляють в праві на дзвінок, і його рідні та друзі навіть не знають про затримання і де перебуває затриманий»<sup>30</sup>. У свою чергу, «Міжнародна Амністія» також повідомляла про незаконні затримання і утримання під вартою<sup>31</sup>.

Особливу увагу привертають порушення прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Станом на 4 січня 2018 року за офіційними даними, у Києві на обліку перебуває 1 492 100 внутрішньо переміщених осіб з Донбасу і Криму, з них: 442 449 працездатних осіб, 227 723 дитини та 841 928 непрацездатних осіб (пенсіонерів та осіб з інвалідністю)<sup>32</sup>. Зокрема, у звіті підготовленому коаліцією 13 правозахисних організацій в Україні відзначається, що головними проблемами внутрішньо переміщених осіб в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат та незрозумілість процедур перевірки місць проживання переселенців, проблеми, пов'язані з відновленням втрачених документів, проблеми із працевлаштуванням<sup>33</sup>.

У листопаді Кабінет міністрів схвалив «Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020»<sup>34</sup>, яка, серед іншого, передбачає надання підтримки з державного бюджету місцевим бюджетам приймаючих територіальних громад, враховуючи реальну кількість та потреби переміщених осіб.

В контексті політичних ризиків особливе значення має те, що ВПО де-факто позбавлені виборчих прав, а 4% електорату виключено з демократичного процесу формування органів влади на місцевому рівні. Ця ситуація суперечить праву на доступу до управління державними справами і не знаходить позитивного розв'язку на державному рівні. Попри наявність пропозиції (у березні у парламенті було зареєстровано законопроект щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян (№ 6240), розроблений за участі провідних експертів і міжнародних організацій, який передбачає можливість зміни виборчої адреси за місцем фактичного проживання), прийняття рішення по ній гальмується.

<sup>30</sup> Права людини в Україні в 2017 р.: основні тенденції. Видання Харківської правозахисної групи // Сайт Харківської правозахисної групи. – Доступ : <http://khp.org/index.php?id=1512637453>. Перевірено 10.01.2018.

<sup>31</sup> Amnesty International. Річна доповідь 2016/2017: Україна // Сайт Amnesty International. – Доступ : <http://amnesty.org.ua/nws/richna-dopovid-2016-2017-ukrayina/>. Перевірено: 10.10.2018.

<sup>32</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні. – с. 352 // Сайт Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Доступ : [www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf).

<sup>33</sup> Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Доповідь зацікавлених сторін. 2017 рік // Сайт Національної асамблеї людей з інвалідністю України. – Доступ : [http://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UPR\\_IDP\\_ukr.pdf](http://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UPR_IDP_ukr.pdf). Перевірено: 15.01.2017.

<sup>34</sup> Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 листопада 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80>



**36. Про мови освіти.** Іншим важливим фактором ризику став новий Закон України «Про освіту», ухвалений 5 вересня 2017 року. Основним «каменем спотикання» стали положення ст. 7, яка визначає українську мовою освітнього процесу, за винятком дошкільної та початкової освіти, де поряд із державною мовою, навчання може відбуватися мовами національних меншин<sup>35</sup>. При цьому, було запропоновано 3-річний перехідний період з метою імплементації цих норм.

Мовні норми нового закону викликали занепокоєння представників національних меншин в Україні, зокрема угорської, румунської, болгарської. З критикою нового закону про освіту виступили уряди ряду сусідніх країн ЄС, зокрема Угорщини, Румунії, Молдови, Польщі, а також Греції. Ці країни звернулися до Міністерства закордонних справ України, Ради Європи, ОБСЄ з вимогою призупинити впровадження мовних норм закону. При цьому, критики закону посилалися на «Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин», «Європейську хартію регіональних мов або мов меншин», закидаючи те, що норми закону призводять до звуження прав, якими нацменшини в Україні користуються сьогодні.

Найбільш жорстку позицію з цього питання посіла Угорщина, яка вимагає відтермінування набуття чинності мовних норм закону про освіту до 2023 року.

Румунія демонструє жорстку позицію, проте є більшою мірою відкритою до діалогу, ніж Угорщина. Парламент Румунії офіційно засудив новий закон про освіту, а 21 вересня президент Румунії Клаус Йоганніс скасував візит до України. Водночас, Румунія вважає за необхідне проведення консультацій із представниками місцевих громад щодо процесів, які стосуються їхніх прав.

Що стосується Польщі, то між Україною та Польщею наприкінці жовтня було підписано декларацію про взаємне забезпечення прав національних меншин на навчання рідною мовою. Декларація підтверджує право польської меншини в Україні та української у Польщі на навчання рідними мовами у дошкільній, початковій та середній шкільній освіті, відповідно до двосторонніх угод, і гарантує право польській меншості створення умов для освіти рідною мовою в Україні. Для узгодження деталей процесу освіти польською мовою в Україні передбачаються консультації з представниками польської меншини та польськими урядовцями<sup>36</sup>.

12 жовтня ПА РЄ ухвалила резолюцію, у якій виразила стурбованість з приводу обмеження прав нацменшин і наголосила на необхідності дотримання «Європейської конвенції про права людини», «Рамкової конвенції про захист національних меншин» і «Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», забезпечити виконання висновків Венеціанської комісії, провести консультації з представниками нацменшин і відновити діалог з іншими зацікавленими сторонами<sup>37</sup>. Також в ухваленому документі зазначалося, що 3-річний перехідний термін є недостатнім для того, щоб вирішити проблеми, пов'язані із імплементацією мовної статті. Водночас, ПА РЄ наголосила на тому, що у сусідніх країнах українські меншини також мають проблеми з реалізацією мовних прав, тому уряди цих країн

<sup>35</sup> Про освіту. Закон України від 5 вересня 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>. Перевірено: 21.12.2017.

<sup>36</sup> Україна й Польща підписали декларацію щодо нового закону про освіту // Сайт Espresso.tv. – Доступ : [https://espresso.tv/news/2017/10/26/ukrayina\\_y\\_polscha\\_pidpysaly\\_deklaraciyu\\_schodo\\_novogo\\_zakonu\\_pro\\_osvitu](https://espresso.tv/news/2017/10/26/ukrayina_y_polscha_pidpysaly_deklaraciyu_schodo_novogo_zakonu_pro_osvitu). Перевірено: 20.12. 2017.

<sup>37</sup> The new Ukrainian law on education: a major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues. Resolution 2189(2017) // Сайт Парламентської Асамблеї Ради Європи. – Доступ : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24218&lang=en>. Перевірено: 20.01.2018.

мають пропонувати українським меншинам такі ж самі можливості, які вони вимагають від України для власних меншин.

8 грудня 2017 року Венеційська комісія ухвалила рішення щодо положень нового Закону України «Про освіту» стосовно викладання державною мовою, меншин та іншими мовами. У рішенні Венеціанки відзначалося, що редакція статті, яку було схвалено, суттєво відрізняється від проекту, щодо якого відбувалися консультації з меншинами. Ст. 7, вказує Венеційська Комісія, носить рамковий характер, містить двозначності та, як видається, не забезпечує дотримання ключових принципів, необхідних для виконання рамкового закону при застосуванні міжнародних та конституційних зобов'язань країни, проте існує достатньо простору для такого її тлумачення та застосування, яке більше відповідає вимогам захисту національних меншин. Комісія позитивно оцінила те, що українська влада готова використовувати ці можливості і має намір продовжувати викладання більшості предметів мовами меншин у класах для національних меншин. Окремо було зазначено необхідність вирішення проблем мов, які не є офіційними мовами ЄС, зокрема для російської, яка найбільш широко використовується в Україні після державної.

Венеційська Комісія ухвалила наступні рекомендації<sup>38</sup>:

- Гнучко підходити до для забезпечення рівня викладання офіційними мовами ЄС для відповідних меншин при ухваленні імплементаційного законодавства;
- продовжувати забезпечувати достатню частку освіти мовами меншин у початковій та середній школі, на додаток до вивчення державної мови;
- покращити якість викладання державної мови (для представників меншин);
- внести зміни до перехідних положень закону «Про освіту», забезпечивши довший перехідний період для поступового здійснення реформи;
- звільнити приватні школи від нових мовних вимог відповідно до статті 13 Рамкової конвенції;
- розпочати в рамках виконання нового закону «Про освіту» новий діалог із представниками національних меншин та усіх зацікавлених сторін щодо мовного питання у освіті.
- забезпечити, щоби виконання Закону не загрожувало збереженню культурної спадщини меншин та безперервності вивчення мов меншин в традиційних школах.

**Зв. Релігійна свобода і свобода вираження поглядів.** У сфері забезпечення релігійної свободи і свободи віросповідання у моніторинговий період основним фактором ризику стали конфлікти як між громадами Української Греко-Католицької Церкви та Української Православної Церкви (Московського Патріархату), так і на рівні відносин церкви із державою.

Зокрема, ще у лютому 2016 року до парламенту було внесено законопроекти, спрямовані на зміну відносин держави і УПЦ МП<sup>39</sup>. Ці документи викликали негативну реакцію представників УПЦ (МП) та Секретаріату Всеукраїнської Ради Церков і релігійних

<sup>38</sup> Висновок Венеційської комісії щодо освітнього закону. Текст документа. Повідомлення від 8 грудня 2017 року // Сайт Європейська Правда. – Доступ : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/8/70748338/>. Перевірено: 20.01.2018.

<sup>39</sup> Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо зміни релігійними громадами підлеглості). Проект закону від 23 лютого 2016 року реєстраційний №4128 // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58255](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58255). Перевірено: 10.01.2018; Проект Закону про особливий статус релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться в державі, яка визнана Верховною Радою України державою-агресором» від 22 квітня 2016 року, реєстраційний №4511 // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58849). Перевірено: 10.12.2017.

організацій, а в Запоріжжі і Києві у травні 2017 року пройшли масові протести вірян. У листопаді 2017 року на Архієрейському Соборі РПЦ за участі предстоятеля УПЦ (МП) Митрополиті Онуфрія змінами до статуту РПЦ було визначено особливий статус УПЦ (МП) із центром у Києві. Це було зроблено для уникнення можливих наслідків закону № 4511 для УПЦ (МП).

У серпні 2017 року Міністерство внутрішніх справ обмежило доступ заборонило священикам УПЦ МП на територію військових частин Національної Гвардії України, що фактично означало заборону нести капеланську службу в Національній Гвардії.

Таким чином, ризики у сфері забезпечення прав і свобод є помірно високими. Потенційним чинником деконсолідації може бути питання використання мов. Водночас, державні інститути демонструють певну гнучкість у вирішенні цих проблем і готовість до діалогу із зацікавленими сторонами.

**3г. Державний тиск на громадянську активність.** Доволі активний вплив на державну політику після Революції Гідності стали справляти різні об'єднання громадян. Загалом ситуація із правовим середовищем для діяльності громадських організацій була на висхідному тренді, аж допоки у березні 2017 року в законодавстві не з'явилася норма, що зобов'язувала широкі, але водночас невизначене коло осіб, що так чи інакше мають відношення до протидії корупції, подавати декларації про свій майновий стан та доходи нарівні з державними посадовцями чи особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Доповненнями до законодавства (закону «Про запобігання корупції») встановлювалося, що публічно декларуватися повинні:

«представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм»;

«фізичні особи, які отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом));

систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, – якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою

пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції»<sup>40</sup>.

Таким чином, держава утвердила зобов'язання тих, хто визнає себе такою особою, подавати публічні декларації.

До кінця 2017 року ці положення законодавства не були переглянуті. Вони набувають чинності з 1 квітня 2018 року.

#### 4. ВИКЛИКИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

**4а. Ситуація на Сході України.** Одним із ключових факторів ризику для безпеки і політичної стабільності в Україні залишається війна на Сході. Очікувано, що ситуація із досягненням миру стане серйозним предметом передвиборчих дискусій уже в 2018 році і буде піковою у першій третині 2019 року, коли буде відбуватися кампанія із виборів Президента України.

Протягом другого півріччя 2017 р. загинуло 106 вояків Збройних Сил України, 436 зазнали поранень<sup>41</sup>. У цей період тактично поліпшилася ситуація у так званій «сірій зоні» в Донецькій області, зокрема, у районі Горлівки (Травневе, Гладосове), Бахмутської траси (Жолобок) та поблизу Світлодара<sup>42</sup>. При цьому, українська сторона в ході переговорів Тристоронньої контактної групи продовжує наполягати на поверненні Вугледарська і Дебальцева, які, за мінськими угодами, мають контролюватися Збройними Силами України.

Попри те, що Тристороння контактна група у Мінську погоджувала режими припинення вогню, так зване, «великоднє перемир'я» у квітні та «шкільне перемир'я» у вересні, бойові дії фактично не припинялися, лише дещо знижувалася їх інтенсивність. Тому війну на Сході не можна вважати конфліктом низької інтенсивності, адже за відносно «спокійними» періодами слідувало загострення бойових дій. Тим більше, не можна говорити про тенденції «заморожування» конфлікту, адже він постійно перебуває у гарячій фазі й не видно тенденцій до деескалації. Документ, який визначає шляхи деескалації, тобто «Мінські угоди», не виконується: зокрема, Російська Федерація та керівництво самопроголошених і невизнаних «ДНР» і «ЛНР» не дотримуються умов його безпекової частини.

За цих умов Президент Порошенко почав активно просувати на різних міжнародних площадках ідею введення миротворців ООН з широким мандатом у зону АТО. Зокрема, він обговорив введення миротворців з міністром оборони США Джеймсом Меттісом під час його візиту до Києва у серпні 2017 року, а також представив на загальних дебатах 72-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН в Нью-Йорку у вересні. Також була підготовлена й передана на розгляд партнерам Ради Безпеки ООН відповідна резолюція.

Українська сторона наголосила, що мандат миротворчої місії повинен поширюватися на всю окуповану територію Донбасу, включаючи українсько-російський кордон. Іншою

<sup>40</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб. Закон від 23 березня 2017 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1975-19/paran6#n6>.

<sup>41</sup> У 2017 році в зоні АТО загинуло 194 військовослужбовця, понад тисячу отримали поранення // Сайт журналу «Тиждень». – Доступ : <http://tyzhden.ua/News/207375>. Перевірено: 10.01.2018.

<sup>42</sup> Епіцентром вогневого протистояння стали позиції ЗСУ поблизу Світлодарська. – Карта. Повідомлення від 19 грудня 2017 року // Сайт журналу «Тиждень». – Доступ : <http://tyzhden.ua/News/206216>. Перевірено: 10.01.2018.

передумовою є те, що серед миротворців не можуть бути представники країни-агресора, тобто, Росії. Миротворчий план Порошенка підтримали США, Германия та Франція та низка інших країн членів ЄС та НАТО.

У свою чергу, проект резолюції про розміщення миротворців на Донбасі, який направила Генеральному Секретарю ООН та голові Ради Безпеки ООН Росія, допускав розміщення миротворців ООН виключно на лінії розмежування, що є неприйнятно для української сторони. Таким чином, попри дипломатичні зусилля української сторони, питання розміщення миротворців у зоні АТО у моніторинговий період не вийшло за межі обговорення. Питання відновлення контролю України над лінією кордону, через який для самопроголошених режимів постачається різного роду, залишається невирішеним.

**46. Обмін полоненими.** Певний прогрес намітився у питанні обміну полоненими. 27 грудня 2017 року з нагоди новорічних і різдвяних свят відбувся наймасштабніший з часу початку конфлікту обмін утримуваними особами, в Україну повернулися 74 полонені та цивільні особи, яких обміняли на 306 осіб зі списку ЛНР і ДНР.

**4в. Розвиток стратегічних підходів до деокупації Донбасу.** У жовтні було зроблено кроки щодо оновлення правового врегулювання комплексу питань, пов'язаних із подальшими діями влади для звільнення окупованих територій і відновлення конституційного ладу. Президент вніс до парламенту законопроект «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях», який було одразу прийнято у першому читанні<sup>43</sup>.

Зокрема, у цьому документі наголошувалося на факті збройної агресії Російської Федерації проти України та окупації нею частини території України, а самопроголошені органи влади в окремих районах Донецької та Луганської областей визначалися як окупаційна адміністрація Російської Федерації. Основна зміна стосувалася порядку здійснення управління в зоні конфлікту. Воно переходило від штабу антитерористичної операції (Служби Безпеки України), що розпочалася 14 квітня 2014 року<sup>44</sup>, до Міністерства оборони. Безпосереднє керівництво силами та засобами Збройних Сил України, інших військових формувань, Міністерства внутрішніх справ у зоні конфлікту покладалося на Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України. На цей орган також покладається координація і контроль за діяльністю військово-цивільних чи військових адміністрацій (у разі їх утворення) у Донецькій та Луганській областях.

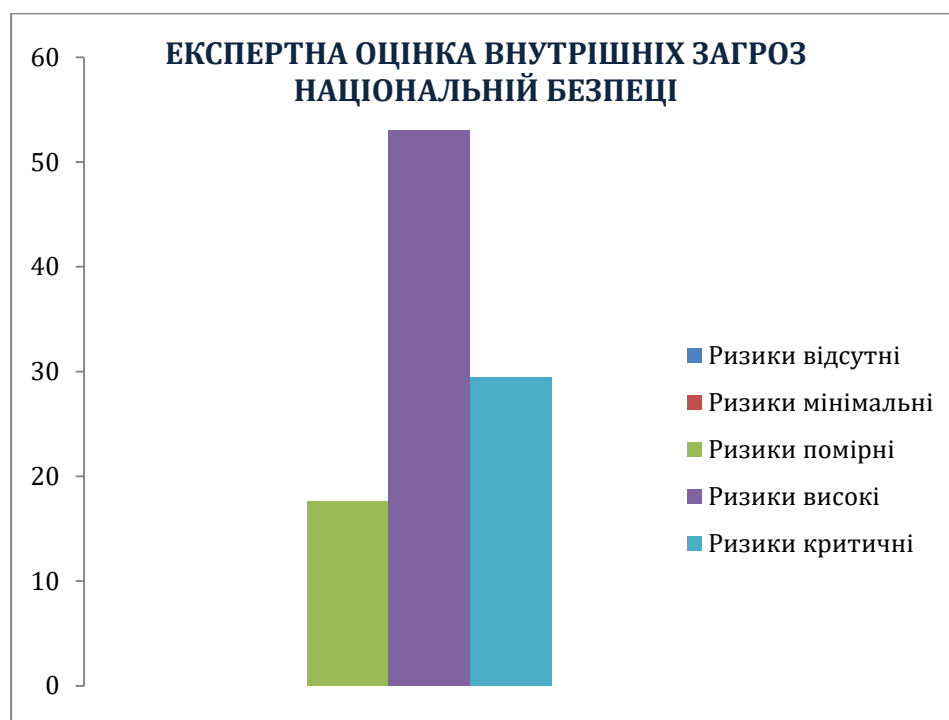
Ряд експертів і правозахисників розкритикували широкі повноваження військових у зоні конфлікту, які передбачені цим законопроектом, що, на їх думку, може призвести до порушення прав громадян. Водночас, Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні відзначила, що в законопроекті бракує чіткості в питанні нормативно-правового забезпечення захисту прав і свобод населення окупованої частини регіону.

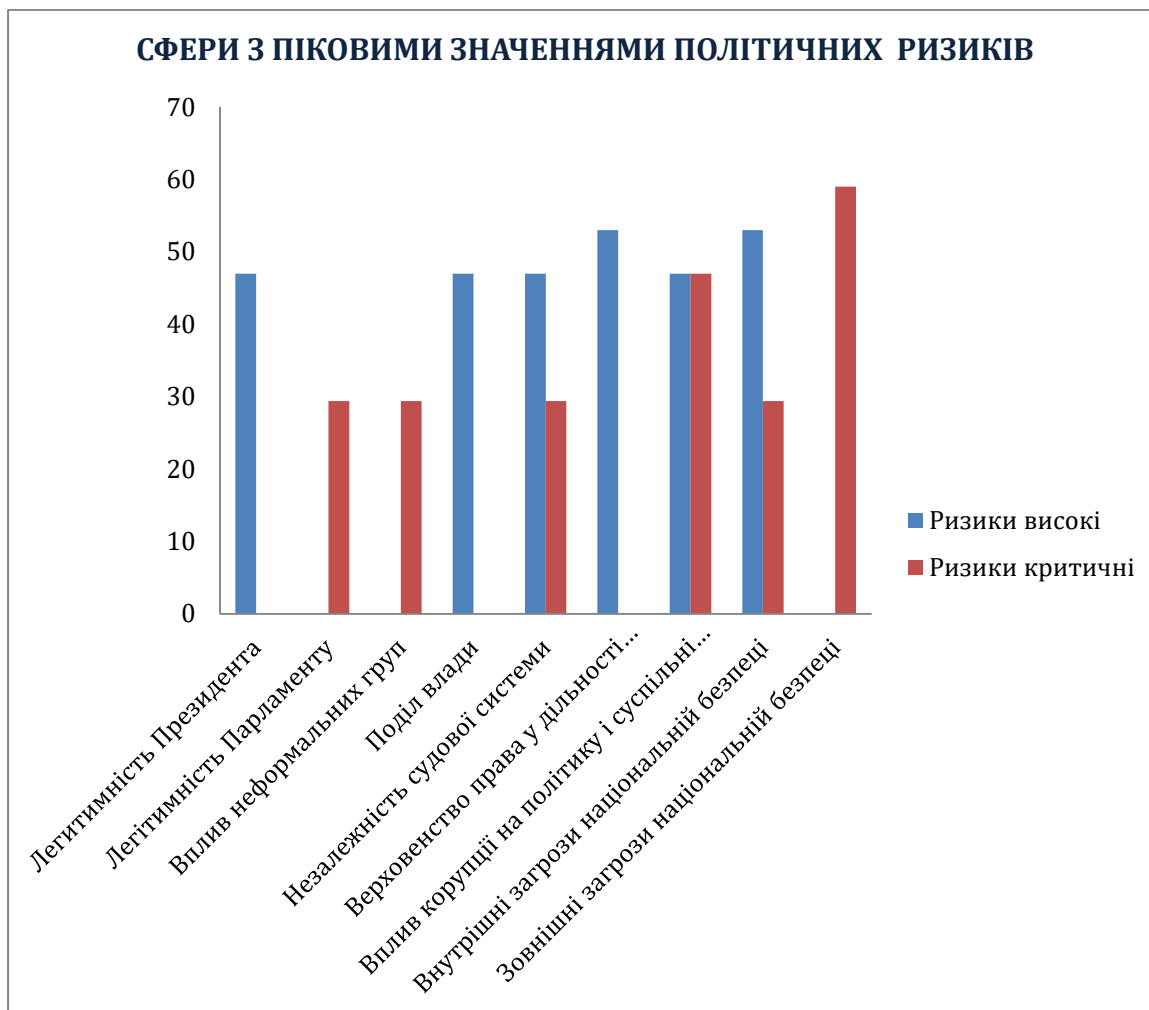
Переважна більшість опитаних нами експертів оцінила ступінь внутрішніх ризиків для безпеки, як високий (загалом думки розійшлися в три виміри – помірні, високі й критичні), а

<sup>43</sup> Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях. Реєстраційний №7163 // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62638](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638). Перевірено: 05.12.2017.

<sup>44</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України". Указ Президента України №405 від 14 квітня 2014 року // Сайт Верховної Ради України. – Доступ : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>

зовнішніх ризиків – як критичний (загалом відзначені дві глибини ризиків – високі і критичні).









## **Висновки. ГЛИБИНА І СТРУКТУРА ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ**

У відповідності до шкали оцінювання, в Україні зберігає своє значення низка факторів, що провокують низьку передбачуваність рішень та вплив тіньових інтересів на зміст рішень.

7-8 балів за 10-бальною шкалою оцінювання – вищий від середнього рівень непередбачуваності:

Основні чинники політичних ризиків

- наявність зовнішніх загроз державній і суспільній безпеці,
- поляризованість політичного поля,
- високий рівень «людського фактора» у процесі ухвалення рішень,
- підготовка рішень у закритий спосіб в інтересах учасників ухвалення рішень,
- недостатня відкритість та інклюзивність у процесі ухвалення рішень,
- недостатнє визнання і слідування процедурам;
- слабка прогнозованість рішень, втручання уряду у справи корпорацій,
- високий рівень корупції;
- злиття бізнес-інтересів (корпоративних інтересів) із можливостями приймати державні рішення або суттєвим чином впливати на них;
- можливість використовувати владний ресурс в корпоративних інтересах
- високий ступінь залежності судової системи від зовнішніх впливів, правовий нігілізм.

Сила політичних ризиків та їх фактори в Україні відзначаються тенденцією до збереження у короткостроковій (4-6 місяців) і середньостроковій (12 місяців) перспективі.

## ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ

Очікувано, що політичний процес у 2018 році буде детермінуватися виборами президента, що, слідуючи нормі Конституції, мають відбутися 31 березня 2019 року, а також – парламенту, які мають відбутися 27 жовтня 2019 року. Тому основні актори будуть орієнтувати свою діяльність на підвищення власної політичної спроможності. У зв'язку з цим не можна високоймовірною є дестабілізація суспільних відносин як частина електоральних стратегій.

Водночас, враховуючи, що в парламенті немає стійкої більшості, навряд чи ймовірні якісь зміни політичної системи конституційного рівня з метою забезпечити котромусь із гравців політичний чи управлінський вплив в іншому контурі влади, як це, буває, робиться в багатьох слабо розвинених з точки зору демократії країнах. Такого роду сценарії з конституційним переділом влади, спрямованим на зміну балансу сил серед діючих політичних гравців, є також і частиною української історії, наприклад, у 2004, 2010 роках й планованим сценарієм на 2009-му рік. Але не виключено, що такі ініціативи будуть предметом дискусій та політичних торгів.

Наближення офіційного старту кампанії і фактичний її перебіг укупі з бойовими діями на Сході України можуть спровокувати виклики для громадянських свобод – свободи слова, мирних зібрань, свободи об'єднань. Питання лише в тому, яку природу будуть мати ці загрози і якою буде роль держави у протидії таким загрозам.

Буде продовжуватися політика вимушених реформ. За того, що самі реформи мають об'єктивні підстави і є потребою для країни, що повинна стати частиною якогось із просторів, їхні темпи і навіть зміст будуть результируючими щонайменше двох факторів: внутрішнього і зовнішнього тиску та передвиборчим позиціонуванням ключових акторів.

## ПЕРЕЛІК УЧАСНИКІВ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ

УНЦПД висловлює глибоку подяку усім фахівцям, які надали свої оцінки:

**Бузарову Андрію**, кандидату філософських наук, експерту «Київстратпро»  
**Бульвінському Андрію**, кандидату історичних наук, завідувачу відділу історії нових незалежних держав Інституту всесвітньої історії НАН України  
**Гарник Людмилі**, кандидату політичних наук, доценту кафедри політології Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна  
**Димову Валерію**, політичному експерту  
**Кірюхину Денису**, кандидату філософських наук, експерту Київського центру політичних досліджень та конфліктології  
**Колодій Антоніні**, доктору філософських наук, професору, до 2016 року – завідувачці кафедрою політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Академії державного управління при Президентові України (Львів)  
**Крисенку Олексію**, кандидату філософських наук, доценту кафедри політології Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна  
**Кузьміну Денису**, експерту Центру міжнародних досліджень Одеського національного університету імені Іллі Мечникова  
**Мацієвському Юрію**, доктору політичних наук, доценту кафедри політології Національного університету «Острозька академія» (місто Острог, Рівненська область)  
**Мокану Василю**, кандидату політичних наук, керуючому партнеру Ukrainian Politconsulting Group  
**Полторакову Олексію**, кандидату політичних наук, раднику при Дирекції Національного інституту стратегічних досліджень  
**Розумному Максиму**, доктору політичних наук, керівнику Центру досліджень проблем Російської Федерації Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України  
**Фадєєву Володимир**, кандидату філософських наук, завідувачу відділу філософських проблем етносу і нації Інституту філософії імені Григорія Сковороди НАН України  
**Халікову Руслану**, кандидату філософських наук, президенту Молодіжної асоціації релігієзнавців, експерту Українського інституту стратегій глобального розвитку і адаптації  
**Чижову Геннадію**, Президенту ГО «Південноукраїнський центр етнічних та політичних досліджень «ЛІАД» (Одеса)  
**Яблонському Василю**, кандидату історичних наук, заступнику директора Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України  
 Експерту, що побажав зберегти анонімність.

## **ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПРОЕКТ УНЦПД ІЗ ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ**

Український незалежний центр політичних досліджень, володіючи багаторічним досвідом аналізу політичних процесів та умов 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 передбаченню і плануванню дій на ринках країни. Політичні ризики виростають з політичних відносин, тобто відносин із приводу влади, 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 і політичних груп. Політична нестабільність розглядається як елемент структури політичних ризиків.

Завдання, поставлене УНЦПД у 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, ідентифікація груп політичного впливу, оцінка позицій груп.

Матеріали – моніторинг рішень і проектів рішень органів державної влади в Україні та за її межами в рамках, що стосуються України, моніторинг процедур ухвалення рішень (парламентські, урядові процедури), моніторинг політичного процесу.

Перегляд оцінок здійснюється систематично.

Керівник проекту – Світлана Конончук.