



## ***Політичні ризики і політична стабільність в Україні***

Документ УНЦПД з оцінювання глибини політичних ризиків.

### ***Випуск 8: Ризики домінування немодернізованої влади – клієнтелізм і корупційні відносини та високий рівень суб'єктивного фактора***

*18 червня 2011 року*

**Період:** короткостроковий січень-червень 2011 року

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

## **Зміст**

<b>Резюме</b> .....	2
<b>1. Політичний процес та зміни в державній політиці</b> .....	4
а. Утвердження патрон-клієнтської моделі влади.....	4
б. Оцінка процесу ухвалення політичних (державних) рішень.....	7
в. Соціально-політична стабільність.....	10
г. Інвестиційний клімат.....	11
д. Відкритість інформації.....	13
е. Зняття мораторію на купівлю-продаж землі.....	14
<b>2. Прогноз розвитку політичної ситуації</b> .....	16
<b>3. Глибина і структура політичних ризиків</b> .....	17
<b>4. Інформація про проект УНЦПД з оцінювання політичних ризиків</b> .....	18

## РЕЗЮМЕ

Ключовим трендом розвитку політичного процесу в Україні в моніторинговий період (січень-червень 2011 року) визначаються дії, спрямовані на подальше утвердження моделі "патрон-клієнт", що полягає як у типові рекрутації еліт, так і типові відносин всередині моделі. Поширеною практикою є надання ключових політичних та управлінських позицій у державі кадрам, залученим через родинні, регіональні зв'язки, відносини дружби, особистої лояльності тощо.

Головні ризики клієнтелістської моделі, яка у суті своїй є персоналістською, виведеною за межі формальних публічних інститутів, – корупція та непублічність підготовки й ухвалення рішень. Водночас соціальним наслідком експлуатації цієї моделі та вузькокланового політичного домінування стає принципова втрата можливості для реалізації заявлених реформ.

95% опитаних УНЦПД у період з 30 травня по 6 червня 2011 року 21 експерта з питань політичного процесу відзначили, що рішення органів влади мало пов'язані з президентською Програмою реформ від 3 червня 2010 року "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Основні зусилля, вказують опитані, владна команда докладає в сегменті фактичного або законодавчого забезпечення власних бізнес-інтересів (100% респондентів) та (або) бізнес-інтересів кіл підтримки (90,5% опитаних).

Оскільки консолідація еліт програмується переважно на основі задоволення майнового та бізнес-інтересу, то питання політичної стабільності (що розуміється як динамічна стабільність політичних інститутів) у таких умовах трансформується у питання тривалості персонального владного режиму (тобто, стосується періоду утримання влади якимись із владних акторів). Хоча дії із задоволення інтересів переважно владної команди ведуть до потенційного звуження кіл підтримки цієї моделі з боку інших акторів, однак, це не означає готовність до дій зі зміни такої моделі зокрема. Критична маса політичних опонентів чинного режиму не визріла, а зміст їх дій вказує на невдоволення скоріше наявним форматом неконкурентного, з точки зору "пригноблених" політичних еліт, використання моделі, а не нею як такою.

Внутрішньоелітні конфлікти мають місце і виражаються як у наявності конкурентних точок зору всередині владних груп (наприклад, стосовно темпів євроінтеграції та формату співробітництва з Митним союзом та СНД, а також щодо впровадження ринку землі), так і у періодичних відставках якихось фігур (а у поточний період – у підтримці інформаційної інтриги довкола відставки прем'єр-міністра та відповідно уряду). Але наразі ці конфлікти не здатні призвести до об'єднання груп еліт довкола іншого політичного патрона. Опонентні щодо влади групи "старої генерації" переживають кризу недовіри, не демонструють заявки на альтернативні політичні ролі та політичні дії, що відбивається негативно навіть на стані та спроможності політичних органів державної влади – уряду та парламенту.

Партійно неструктурований парламент втратив свою самостійну політичну роль. Усі експерти (100%) відзначили небувало підлеглу роль Верховної Ради як політичного органу держави за моніторинговий період, вказавши на президентську команду як на центр ухвалення остаточних політичних рішень.

Водночас процес вироблення та ухвалення рішень потребує забезпечення вищого рівня відкритості та врахування інтересів різних сторін. Поки що переважно зміст рішень визначають ті, хто їх ухвалює, а зміст рішень відповідає їх інтересам (18 респ., або 85,7%).

Експерти вбачають брак процедур, пов'язаних із обґрунтуванням проєктів рішень та оцінкою їх наслідків (до 15 респ., або 71,4%). Як відзначають опитані, у процесі вироблення та ухвалення рішень неpubлічні впливи на зміст рішень переважають публічні процедури (14 респ., або 66,6%).

Уряд як найвищий колективний орган управління у свою чергу перебуває на стадії високої залежності від персональної волі глави держави. Він навіть не намагався виробити Програму діяльності Кабінету міністрів, передбачену Конституцією; його документи носять характер фіксування рішень і замовлень глави держави.

Нові актори, що з'являються на авансцені, не виробили програми політичної дії, акції соціального протесту не носять кумулятивний характер. Тож, зокрема інституційною слабкістю альтернативних політичних акторів зумовлено і низьку вірогідність соціально-політичних рухів, здатних вплинути чи змінити політичний порядок денний. Такого роду активність на період до жовтня 2011 року виключають 90,5% респондентів.

Зокрема, в клієнтелістській моделі неможливою стає протидія корупції, адже у такому разі вона має бути обернена проти самих агентів влади. 61,9% опитаних експертів не бачать позитивних змін в протидії корупції, а ще 2,8% – загалом ніякої активності у цьому напрямі державної політики. 8 червня підписано Президентом ухвалений 7 квітня 2011 року закон "Про засади запобігання і протидії корупції в Україні", яким закладається законодавча база. Подалі потребує вирішення дилема конфлікту інтересів на державній службі, врегулювання процедур контролю за використанням публічних коштів, конфіскації доходів, набутих злочинним шляхом. Також сприятимуть зниженню рівня корупції зміни чинних процедур держзакупівель з тим, щоб вони передбачали інформаційну відкритість тендерів та були гармонізовані із законодавством ЄС.

Хоча до позитивних кроків з дерегуляції бізнесу слід віднести закон від 21 квітня "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури започаткування підприємництва", яким знімається кримінальна відповідальність за ведення бізнесу без дозволу і вводиться принцип мовчазної згоди, все ж відкритим залишається питання про ухвалення законопроекту від 16 травня "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва). Наразі респонденти відзначають недостатню активність дій влади з питань створення умов для середнього та малого бізнесу (загалом 100%). Потребує більшої уваги держави запровадження податкових стимулів для ведення бізнесу (92%). Більшість (загалом 80%) схильна стверджувати, що влада діє в інтересах крупного бізнесу та цим сприяє олігархії (78%).

Усіма опитаними фіксується відсутність активності держави у сфері детінізації економіки, лише 14% опитаних бачать позитивні тенденції у справі залучення та захисту інвестицій. Водночас, на цю ситуацію здатен позитивно вплинути уже унормований законодавчо доступ до публічної інформації, що потребує своєї активізації та утвердження в практиці зацікавлених груп, у т.ч. інвестиційних.

Потенційно клієнтелістська модель буде дієвою ще на довгострокову перспективу. У наступні півтора-два роки її відтворенню сприятиме змішана модель виборів до національного парламенту як обрана політична стратегія, найбільшою мірою вигідна для побудови вертикалі влади за умов політично неструктурованого парламенту та деінституціоналізації партій як публічних політичних інститутів.

# 1. ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС ТА ЗМІНИ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ

## а. Утвердження патрон-клієнтської моделі влади

Моніторинг політичного процесу у період січня-травня 2011 року показує, що типовою моделлю відносин в Україні є відома патрон-клієнтська модель, що становить основу для обміну благами у державі і переважно характеризується високим рівнем персональних впливів та залежностей, виведених за межі публічного політичного процесу.

Характер відносин у політичному середовищі, спосіб рекрутації політичних і управлінських еліт, роль публічних політичних інституцій (партій, парламенту) підтверджують правомірність такої оцінки.

У цьому огляді більшою звертається увага на питанні політичної ролі публічних інститутів.

Центром вироблення та остаточного ухвалення рішень, як і у попередній моніторинговий період, залишається Президент та його оточення.

На думку усіх опитаних УНЦПД експертів з питань політичного процесу, парламент відіграє вкрай незначну політичну роль.

Респонденти відзначили критичне падіння ролі парламенту у системі вироблення та ухвалення рішень на противагу ролі президентської команди за моніторинговий період з березня 2011 року. Усі 100% експертів зійшлися в думці, що політична місія Верховної Ради у системі сучасних відносин зводиться до реалізації політичних рішень, центром вироблення яких є президентська команда.

### **Оцініть, будь ласка, місце парламенту у системі ухвалення політичних рішень на даному етапі**

- ✓ Парламент відіграє самостійну політичну роль – 0
- ✓ Парламент реалізує політичні рішення, вироблені президентською командою – 21 респ. (100% респ.)
- ✓ Парламент ефективно збалансовує пропозиції Президента – 0
- ✓ Парламент ефективно збалансовує пропозиції урядової політики – 0
- ✓ Парламент реалізує політичні рішення, вироблені урядом – 0
- ✓ Парламент діє відповідно до ролі, визначеної конституційним розподілом політичного впливу – 0

За цього експертами уряд також не розглядається як автономний політичний актор.

Під час розгляду питання стосовно можливості відставки чинного уряду, яке перебуває впродовж останніх місяців у фокусі уваги центральних ЗМІ, майже чверть із опитаних експертів вказали на незначущість даного питання в силу високого рівня залежності урядової політики від візії Президента.

**Упродовж квітня-травня у ЗМІ розгортається тема ймовірної відставки уряду Азарова. Як високою Ви вважаєте ймовірність настання такої події? (Можна позначити декілька варіантів)**

- ✓ Такі повідомлення – лише інформаційна атака персонально на керівника уряду, щоб тримати його "в тонусі" – 10 респ. (47,6%)
- ✓ Такі повідомлення – інформаційна підготовка реальної відставки – 12 респ. (57%)
- ✓ Такі повідомлення – один із засобів відвернення суспільної уваги від проблем розвитку країни – 14 респ. (66,6%)
- ✓ Такі повідомлення переслідують технологічну мету сфокусувати негатив суто на фігурі прем'єра – 19 респ. (90,5%)
- ✓ Відставка уряду можлива, але після того, як будуть ухвалені рішення по пенсійній реформі – 5 респ. (23,8%)
- ✓ Настання такої події неможливо спрогнозувати через високий рівень персонального чинника у прийнятті кадрових рішень – 6 респ. (28,5%)
- ✓ Це незначуще для держави та передбачуваності її політики питання в силу високого рівня залежності місця уряду від глави держави – 5 респ. (23,8%)
- ✓ Відставка прем'єр-міністра на даний час небажана для глави держави, бо прихід нового керівника уряду означатиме посилення якоїсь із груп еліт і порушення наявного балансу інтересів груп – 14 респ. (66,6%)
- ✓ До осені на відставку уряду не слід очікувати – 2 респ. (9,5%)

На недостатньо високий рівень спроможності деяких міністерств як центральних органів виконавчої влади звертав увагу також керівник органу парламентського контролю, Рахункової палати: "...міністерства (фінансів, економіки, праці і соціальної політики України) виконують свої функції лише на 25-30%, загрузли в рутинній роботі і не здатні акумулювати прогресивні ідеї, не кажучи вже про розробку стратегії і вироблення конкретних механізмів впливу на соціально-економічні процеси в Україні"<sup>1</sup>.

Слабкими залишаються програмні позиції уряду, який не виробив власної Програми діяльності, наявність якої передбачена статтею 114 Конституції: "Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України"<sup>2</sup>.

Закон "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 року містить навіть процедуру внесення Програми діяльності уряду. За цього передбачає її розробку на виконання передвиборної програми Президента, хоча Конституція буквально не зв'язує ці політичні акти.

17 березня 2001 року на законодавчому рівні було внесено зміни у повноваження уряду. Проект закону щодо повноважень Кабміну 2 лютого 2011 року було внесено Президентом. Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри України отримали нову можливість очолювати міністерства<sup>3</sup> (статтю 43 закону "Про Кабінет

<sup>1</sup> Влада-демократія-контроль. Повідомлення прес-служби Рахункової палати від 31 травня 2011 року // Сайт Рахункової палати. – <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736857>

<sup>2</sup> Детальніше про нові конституційно-правові засади діяльності уряду див.: Документ УНЦПД. Політичні ризики і політична стабільність в Україні. Випуск 7: Реінсталяція влади президента – перші політичні наслідки. 4 лютого 2011 року // Сайт УНЦПД

<sup>3</sup> 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>

Міністрів України" від 7 жовтня 2010 року було доповнено положенням про можливість). Симптоматично, що рішення про це приймає 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, містить вичерпний перелік і назви цих посад.

Зникло право ініціативи Прем'єр-міністра з кадрових питань уряду: із статті 18 "Звільнення з посади члена Кабінету Міністрів України" закону "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 року було виключено пункт 2, яким передбачалося подання Прем'єр-міністра як одна із підстав звільнення члена Кабінету Міністрів України. Тепер такими підставами є лише рішення Президента або за ініціативою міністра.

Стало непотрібним 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. Глава держави може самостійно розпоряджатися кадрами системи виконавчої влади.

Також в Уряді було вилучено функцію утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів. Урядові органи, що були запроваджені як складова міністерств (або інших центральних органів виконавчої влади) у 1999 році і виконували передбачені функції ("управління окремими підгалузями або сферами діяльності; контроль-наглядові функції; регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб"<sup>4</sup>), перестали існувати як явище управління і відповідно були ліквідовані<sup>5</sup>.

До того, у грудні 2010 року зазнала реорганізації низка центральних органів виконавчої влади<sup>6</sup>.

Система центральних органів виконавчої влади була оптимізована і скорочена від 112 до 63, зокрема до неї входять 16 міністерств замість попередніх 20.

Діяльність низки ЦОВВ спрямовується і координується через міністрів і віце-прем'єр-міністрів.

Без організаційних змін залишились ЦОВВ, перераховані у Конституції, – Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України і Фонд державного майна України.

---

<sup>4</sup> Указ Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1572%2F99>

<sup>5</sup> Постанова Кабінету міністрів України "Про ліквідацію урядових органів" від 29 березня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=346-2011-%EF>

<sup>6</sup> Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>

Загалом комплекс цих змін у системі виконавчої влади знизив розгалуженість системи, підпорядковуючи її одному центру вироблення рішень, підзвітності та контролю (яким є Президент країни), але у подальшому потребує оцінки своєї відповідності та ефективності.

## **б. Оцінка процесу ухвалення політичних (державних) рішень**

Водночас, за оцінками експертів, у період моніторингової оцінки (січень-травень 2011 року) діяльність владної команди найбільшою мірою сконцентрована на законодавчому чи фактичному забезпеченні власних бізнес-інтересів (21 респ., або 100%), або на законодавчому чи фактичному забезпеченні бізнес-інтересів кіл підтримки (19 респ., або 90,5%).

Дві третини експертів (14 респ., або 66,6%) впевнені, що вагомі зусилля владна команда докладає для зміни умов у політичному середовищі та три чверті (16 респ., або 76,%) – для створення ефективної керованої вертикалі влади.

Третина респондентів (7 експертів, або 33%) вбачає активність владної команди у напрямку підготовки бази для економічної інтеграції з ЄС і майже чверть (5 респ., або 23,8%) – у відстоюванні стратегічного курсу на євроінтеграцію.

Практично усі опитані (20 респ., або 95%) схильні вважати, що рішення органів влади мало пов'язані з президентською Програмою реформ від 3 червня 2010 року "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

### **У якому сегменті найбільше докладає зусиль владна команда у період січня-травня 2011 року? (Можна відзначити декілька позицій)**

- Зміна умов для політичного середовища – 14 респ. (66,6%)
- Створення ефективної керованої вертикалі влади – 16 респ. (76,2%)
- Реформаторська активність – 4 респ. (19%)
- Забезпечення належного інформаційного супроводу власних дій – 7 респ. (33%)
- Створення позитивного власного образу за кордоном – 4 респ. (19%)
- Законодавче або фактичне забезпечення власних бізнес-інтересів – 21 респ. (100%)
- Законодавче або фактичне забезпечення бізнес-інтересів кіл підтримки – 19 респ. (90,5%)
- Забезпечення незалежності зовнішньополітичного курсу – 1 респ. (4,7%)
- Відстоювання стратегічного євроінтеграційного вибору – 5 респ. (23,8%)
- Підготовка бази для економічної інтеграції з ЄС – 7 респ. (33%)
- Відволікання уваги населення від соціально-економічних проблем шляхом прийняття контрверсійних рішень ("закон про червоний прапор"), зняття суспільної напруги за допомогою інформаційної "інтриги" (наприклад, тематика кадрових ротацій у владній вертикалі) – 1 (4,7%)

Опитані більшою мірою стверджують (див. Табл. 1), що у процесі вироблення та ухвалення рішень неопублічні впливи на зміст рішень переважають публічні процедури (14 респ., або 66,6%) і що переважно зміст рішень визначають ті, хто їх ухвалює, і зміст рішень відповідає інтересам ухвалювачів (18 респ., або 85,7%).

Експерти вбачають брак процедур, пов'язаних із обґрунтуванням проектів рішень та оцінкою їх наслідків (до 15 респ., або 71,4%). Яскравим прикладом підтвердження цієї тези стала ситуація зарегульованості податкової звітності для фізичних осіб-підприємців, яка щомісячно вимагалася відповідно до Податкового кодексу, ухваленого 2 грудня 2010 року, і спричиняла зайві незручності для осіб, в яких немає найнятих працівників. "Як засвідчила практика, частина декларацій подається податковими агентами з нульовими показниками. Водночас така законодавча вимога забирає чимало часу в громадян, які вимушені заповнювати відповідні документи, витратити час на візит до податкової, а іноді й вистоювати в черзі. Це цілком закономірно викликало невдоволення в приватних підприємців, які звикли цінувати свій час"<sup>7</sup>, – визнав уряд і зрештою виправив цей недогляд, зменшивши кількість податкової звітності, розробивши відповідні поправки до Податкового кодексу<sup>8</sup>.

Підтверджують тезу про неналежне обґрунтування рішень часті поправки до ухвалених державних документів. Зокрема, до Податкового кодексу, зміст і сталість якого суттєвим чином впливають на діловий клімат у державі, вносяться зміни упродовж поточного бюджетного року, що ставить під сумнів принцип стабільності податкової системи. "Нечіткість" окремих процедур Податкового кодексу та несприятливі для бізнесу наслідки з цього визнав віце-прем'єр-міністр С. Тігіпко. Коментуючи, наприклад, питання "зростання" показників відшкодування податку на додану вартість, він розповів і про специфіку діяльності податкових органів. "Те, що ми нечітко виписали позицію з автоматичного відшкодування ПДВ, дозволяє податковій адміністрації, будемо так говорити, по деяких речах – хитрувати або, принаймні, якийсь час хитрувати", – заявив урядовець<sup>9</sup>. Тож, завдання більш ретельного обґрунтування державних рішень залишається актуальним.

Близько половини експертів формують думку про зміст майбутнього рішення з побічних джерел, публікацій у пресі, обмовок представників влади (11 респ., або 52%). Відзначається неналежне дотримання процедур ухвалення рішень (18 респ., або 85,7%) і водночас – конкурентність центрів впливу за зміст рішення, через що, вказують респонденти, не завжди можливо передбачити остаточний зміст рішення (17 респ., або 80,9%).

<sup>7</sup> Повідомлення прес-служби Кабінету міністрів України від 4 квітня 2011 року // Сайт КМУ. – [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244180492&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244180492&cat_id=244276429)

<sup>8</sup> Закон "Про внесення змін до Податкового кодексу України" від 7 квітня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3221-17>

<sup>9</sup> Тігіпко визнав нечіткість процедур Податкового кодексу. Повідомлення від 2 червня 2011 року // Сайт "Економічна правда". – <http://www.epravda.com.ua/news/2011/06/2/287864/>



**Як би Ви суб'єктивно оцінили передбачуваність політичних рішень (засадничих актів держави, спрямованих на регулювання суспільних відносин у різних сферах)? Виокремте основу оцінки. Цифрами від 1 до 5 позначено ступінь згоди респондента з висловленим твердженням від найменшої до найбільшої: 1—не згоден, 5 – повністю згоден.**

**Таблиця 1.** Передбачуваність рішень держави

<b>Варіанти суджень</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
у мене не виникає жодних складнощів з передбаченням змісту рішень	6 28,5%	4 19%	7 33,3%	3 14%	1 4,7%
процедури ухвалення рішень дотримуються	11 52%	7 33,3%	3 14%		
проекти рішень публікуються завчасно	7 33,3%	10 47,6%	3 14%	1 4,7%	
проекти рішень достатньою мірою обговорюються	8 38%	8 38%	5 23,8%		
у рішеннях враховуються пропозиції зацікавлених сторін	13 62%	5 23,8%	3 14%		
органи ухвалення рішень у міру можливого дослухаються до думки тих, чий інтереси зачіпаються рішенням	11 52,3%	5 23,8%	5 23,8%		
про зміст рішень можна здогадатися з побічних джерел, публікацій, обмовок представників влади		3 14%	7 33,3%	8 38%	3 14%
зміст рішень складно передбачити		3 14%	12 57%	5 23,8%	1 4,7%
непублічні впливи на зміст рішень переважають публічні процедури	1 4,7%	3 14%		3 14%	14 66,6%
рішення ухвалюються в інтересах тих, хто їх ухвалює				3 14%	18 85,7%
хоча зміст проектів рішень відомий, наявність багатьох центрів впливу не дозволяє передбачати остаточний зміст рішення		1 4,7%	6 28,5%	3 14%	11 52,3%
переважно рішення ухвалюються спонтанно	1 4,7%	11 52,3%	5 23,8%	1 4,7%	3 14%
рішення проходять належні кола експертизи з оцінкою та обґрунтуванням їх потенційного впливу та наслідків	8 38%	7 33,3%	6 28,5%		
усі рішення органів влади лежать у річищі програми реформ від 3 червня 2010 року "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" і відповідають окресленим у ній цілям і засобам їх досягнення	14 66,6%	6 28,5%	1 4,7%		

## **в. Соціально-політична стабільність**

Попри те, що упродовж моніторингового періоду фіксуються окремі акції різних груп, що виявляють своє невдоволення різними аспектами урядової політики<sup>10</sup>, вони носять розрізнений характер. Маючи вплив на вирівнювання деяких позицій запропонованої урядом політики, водночас не націлені і не матимуть значного впливу на зміну порядку денного політики, зміну характеру політичного домінування.

Опитані експерти упевнено прогнозують низьку ймовірність у середньостроковий період (упродовж подальших півроку) організованих соціально-політичних акцій, здатних вплинути на політичний порядок денний. 90,5% респондентів виключають таку ймовірність.

**Впродовж 2010-2011 років фіксуються публічні протести різних організованих соціальних груп проти різних окремих сегментів державної політики, що пропонується і проводиться владною командою. Чи вважаєте Ви ймовірними впродовж літа-середини осені (вересень-жовтень) масові соціальні заворушення, здатні вплинути на політичний порядок денний?**

✓ Так – 2 респ. (9,5%)

✓ Ні – 19 респ. (90,5%)

Така позиція респондентів пояснюється у першу чергу відсутністю дієвої політичної опозиції, яка би змогла стати впливовим виразником суспільних настроїв і політичним якорем протесту. Політики старшого покоління ("помаранчевого періоду") переживають кризу недовіри, в силу незначних попередніх здобутків у розвитку державної політики не можуть претендувати на центральну політичну роль і не вповні задовольняють запитам організованого суспільного протесту. Крім того, лідери його піддаються постійній атаці з боку нинішньої владної команди. Політична тактика "нового" середовища, яке претендує на владу, не включає в себе використання масових акцій як складову послаблення нинішньої владної команди.

Крім того, посилюється тренд оформлення громадських груп (ініціатив) із постійного, а не ситуативного, захисту інтересів. Зокрема, організована активність зростає у середовищі підприємців, автомобілістів, батьків якихось груп дітей, студентів тощо. Діяльність таких груп набуває характеру сталих мереж, підтримується самими учасниками, спрямована на вирішення правозахисних, соціальних, екологічних завдань, тобто, не пов'язана напряду із політичним змістом і часто уникає демонстративної політичної підтримки.

Також влада (її підрозділи на місцях) демонструє часткову готовність до врахування позицій суспільних груп з деяких питань, чим так само частково гасить рівень протестної активності.

---

<sup>10</sup> За даними неурядової організації "Центр досліджень суспільства", йдеться про середній показник – 8 протестних акцій щодня. Див.: Українці готові до протестів. Повідомлення від 30 квітня 2011 року // Сайт Finance.ua. – <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/04/30/236700>

## г. Інвестиційний клімат

Хоча за січень-березень 2011 року іноземні інвестори вклали в економіку України \$925,7 млн. прямих інвестицій (на 29,1% більше, ніж у січні-березні 2010 року), більша частина інвестицій надійшла з Кіпру (\$669 млн.). Це може свідчити про реінвестицію грошей українським великим капіталом, наближеним до влади. Так, надходження кіпрських інвестицій на суму \$110 млн. до хімічного сектору експерти пов'язують з консолідацією у цій галузі активів одним із внутрішніх гравців.

Низький ріст надходжень іноземного капіталу свідчить про те, що інвестори залишаються у стані вичікування. В Україні звучить у цілому правильна риторика щодо необхідності проведення соціально-економічних реформ. Проте реальні кроки поки що не свідчать про наявність політичної волі до змін, які б слугували усуненню умов для виявів корупції, більш рішучій дерегуляції бізнесу.

Лише 7 квітня 2011 року було прийнято закон "Про засади запобігання і боротьби з корупцією"<sup>11</sup>, що має набути чинності 1 липня (а декларування витрат – з 1 січня 2012 року).

До цього упродовж багаторічного періоду законодавча база для протидії корупції зазнавала суттєвих змін, визнавалася недостатньою і недостатність зусиль держави у цьому напрямку піддавалася критиці з боку GRECO<sup>12</sup>. Серед останніх рекомендацій GRECO – криміналізація поняття "корупція" (а не лише визнання її як адміністративного правопорушення), зниження політичної залежності Генеральної прокуратури, запровадження відповідальності юридичних осіб та створення системи реєстрації юридичних осіб, що притягалися до відповідальності за корупційні діяння.

Крім того, зауважує GRECO, потребує вирішення дилема конфлікту інтересів на державній службі, врегулювання процедур контролю за використанням публічних коштів, конфіскації доходів, набутих злочинним шляхом.

У порівнянні з попереднім законом, розширено тлумачення корупції, яке розуміється як взаємні відносини особи, що має якісь повноваження, з іншою особою, в ході яких виникають корупційні стосунки, що полягають у одержанні неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди. Неправомірною вигодою у законі названо грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Антикорупційну стратегію, згідно з законом, визначає Президент.

---

<sup>11</sup> Закон "Про засади запобігання і боротьби з корупцією" від 7 квітня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17&p=1307203463408724>

<sup>12</sup> Бутусов Ю. Європа поставила Україні "незадовільно" за боротьбу з корупцією // Сайт газети "Дзеркало тижня". – № 19. – Травень 2011 року. – <http://dt.ua/articles/81789>

Передбачається створення Президентом спеціального уповноваженого органу з питань антикорупційної політики. Скоріше за все, посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики буде скасована, ця номенклатура вже зараз не входить в перелік центральних органів виконавчої влади, що встановлені в ході оптимізації їхньої діяльності<sup>13</sup>, а самого Урядового уповноваженого звільнено 14 лютого 2011 року з цієї посади<sup>14</sup>.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначені органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Координацію їхньої діяльності здійснюють Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Покликані сприяти зниженню рівня корупції та стимулювати конкуренцію у сфері державних закупівель зміни чинних процедур держзакупівель з тим, щоб вони передбачали інформаційну відкритість тендерів та були гармонізовані із законодавством ЄС. На сьогодні система держзакупівель залишається далекою від досконалості. Закон, який ухвалила 17 травня 2011 року Верховна Рада (законопроект № 7532 від 31.12.2010 про внесення змін до законодавства про державні закупівлі) ситуацію не покращив. Було скасовано обов'язкове узгодження здійснення державних закупівель в одного учасника в Міністерстві економічного розвитку та торгівлі та розширено перелік, за яким замовник може застосовувати цю процедуру. Світовий банк і Єврокомісія звернулися до Президента з рекомендацією ветоувати зміни до закону про держзакупівлі. Міжнародні експерти виділили в новому законі три неприйнятні позиції, головна з яких — виведення держкомпаній з поля дії закону, що провокуватиме підтримку корупції. Крім того, претензії стосуються скасування тендерів при купівлі товарів і послуг Аграрним фондом, що "може серйозно вплинути на розвиток національних ринків", а також процедури страхування предмета закупівлі, яка вводиться новим законом.

На даний час відомо про ветоування Президентом цього проекту закону, але невідомо, з якими пропозиціями глава держави вийде до парламенту.

На даному етапі, поки не створено системи інституційної протидії корупційним проявам, корупція залишається основним чинником недовіри бізнесу до держави.

---

<sup>13</sup> Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>

<sup>14</sup> Указ Президента України "Про звільнення А. Богдана з посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=212%2F2011>

#### д. Відкритість інформації

Заразом сприятливі законодавчі зміни, здатні привернути увагу інвестора до можливості роботи в Україні, сягнули встановлення нових, більш посилених, зобов'язань держави у забезпеченні громадян інформацією.

Закон "Про доступ до публічної інформації"<sup>15</sup>, що був ухвалений 13 січня 2011 року і набув чинності 13 квітня, встановлює більш ефективні механізми звернення до уряду (органів державної влади) з питань здобуття інформації, яка є в його розпорядженні, і здатний слугувати в тому числі виявленню корупційних зв'язків.

Хоча закон ще не має належного для оцінки періоду практичного застосування, його основні норми слід оцінити як сприятливі для реалізації принципів відкритості органів державної влади.

Інформацією з обмеженим доступом визначено конфіденційну інформацію (тобто таку, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень), таємну (тобто таку, що містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю) та службову інформацію (тобто таку, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень). За цього перелік відомостей, що становлять службову інформацію, не може бути обмеженим у доступі, навіть якщо обмежено у доступі сам зміст інформації. Також, утаємниченню підлягає не документ, а інформація.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, не пояснюючи, чому його цікавить ця інформація. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Публічною визнається відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації.

Розпорядниками інформації визнаються всі суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів); особи, що вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

---

<sup>15</sup> Закон "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>

Також до розпорядників інформації відносяться суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Передбачено оприлюднення проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблених відповідними розпорядниками, не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду.

Закон надає широкі можливості кожному громадянину здобути інформацію у держави та інших (недержавних) розпорядників інформації.

## **Є. Зняття мораторію на купівлю-продаж землі**

Значним об'єктом інвестування має стати **земля**. Наприкінці березня команда Президента взялася за інтенсифікацію питань, пов'язаних із зняттям мораторію на купівлю-продаж землі.

У Посланні до Верховної Ради 7 квітня 2011 року Президент В. Янукович заявив, що "мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення гальмує розвиток вітчизняного сільського господарства", й "заходи щодо запровадження регульованого ринку земель сільськогосподарського призначення слід розпочинати першочергово та невідкладно". Заступниця глави Адміністрації Президента Ірина Акімова певна, що ринок сільгоспземель має бути відкритий "не лише для громадян України, а й для іноземних громадян, які захочуть працювати у цій важливій сфері"<sup>16</sup>. Остання позиція поки-що не прояснена. За словами глави держави, йдеться поки-що про внутрішнього інвестора. "Ця реформа дасть можливість власникам паїв – а їх близько 6,5 мільйона – отримати справедливу ціну на оренду землі, а з часом буде можливість за їх (пайщиків) бажання під певні умови, як тільки вони будуть відпрацьовані, – і продати (землю). Але лише тут, у межах країни", – сказав Віктор Янукович<sup>17</sup>.

"Сьогодні земельна реформа в Україні набула незворотних обертів. Фактично підготовлено всю законодавчу базу, яка дозволить цього року завершити роботу щодо земельної реформи. І вже з початку 2012 року в Україні ми матимемо ринок землі", – зазначив Президент<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Повідомлення від 29 березня 2011 року // Сайт Ліга: закон. – <http://news.ligazakon.ua/news/2011/3/29/40491.htm>

<sup>17</sup> Повідомлення прес-служби Президента України від 17 червня 2011 року // Сайт Офіційне інтернет-представництво Президента України. – <http://www.president.gov.ua/news/20404.html>

<sup>18</sup> Повідомлення прес-служби Президента України від 17 червня 2011 року // Сайт Офіційне інтернет-представництво Президента України. – <http://www.president.gov.ua/news/20442.html>

За словами Президента, передбачається, що "у липні-серпні ми будемо обговорювати, і, скоріш за все, у вересні Верховна Рада розгляне законопроекти. Ми практично погодили і Концепцію земельної реформи, і необхідні законопроекти. Я сподіваюся, що найближчим часом ці документи будуть розглянуті, пройдуть громадські обговорення в усіх регіонах України", – сказав глава держави<sup>19</sup>.

Це означає, що близько 43 млн. га земель сільськогосподарського призначення (за даними Державного земельного кадастру) мають стати повноцінним товаром у найближчій перспективі.

Передбачається, зокрема, прийняття законів про державний земельний кадастр, посилення контролю за використанням земель, консолідацію земель сільгосппризначення, заставу прав на такі земельні ділянки.

Проект закону про державний земельний кадастр<sup>20</sup>, який має створити систему інформаційного забезпечення в ході операцій з земельними ділянками, прийнято в першому читанні 19 травня 2011 року.

Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення контролю за укладенням договорів застави та іпотеки земельних ділянок та прав на них<sup>21</sup>, яким передбачається передання земельної ділянки або права на неї у заставу за умови присвоєння земельній ділянці кадастрового номера, внесено урядом 10 січня 2011 року. Проект закону ще не розглядався у парламенті.

Урядовий проект закону "Про ринок земель" у парламент не вносився, його проект вміщено для ознайомлення на сайті Державного агентства земельних ресурсів<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Повідомлення прес-служби Президента України від 15 червня 2011 року // Сайт Офіційне інтернет-представництво Президента України. – <http://www.president.gov.ua/news/20404.html>

<sup>20</sup> Проект Закону про Державний земельний кадастр, № 3230-VI // Сайт Верховної Ради України. – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=39581](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39581)

<sup>21</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення контролю за укладенням договорів застави та іпотеки земельних ділянок та прав на них, № 2951-VI // Сайт Верховної Ради України. – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39404](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39404)

<sup>22</sup> Проект Закону про ринок земель // Сайт Державного агентства земельних ресурсів. – [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art\\_id=119884&cat\\_id=38306](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=119884&cat_id=38306)

## **2. ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ**

### **У короткостроковій перспективі**

Упродовж 2-3 місяців зміст політичної діяльності найбільшою мірою буде визначатися, як і в попередній період, інтересами і потребами владних груп.

Адміністрація Президента зберігатиме свою роль як ініціативного центру і контрольного пункту рішень.

Державна політика у податковій та соціальній сферах спрямовується значною мірою на перегляд структури та обсягу бюджетних надходжень.

Політична роль парламенту матиме незначну самостійну вагу і спрямовуватиметься на задоволення ініціатив команди Президента. За цього недостатньо інституційних підстав для формування публічної партійної політики як засобу вираження інтересів соціальних груп.

Попри те, що соціальні ініціативи влади не викликають підтримки населення, очікування соціально-політичних заворушень, що потягнули б за собою політичні зміни, вкрай низькі.

### **У довгостроковій перспективі**

До кінця календарного року зберігатиметься домінування глави держави як центру владних рішень, що створює систему різного роду залежностей від волі глави держави та підвищує рівень суб'єктивізму в ході вироблення рішень. У наступному, 2012, році плануються зміни конституційного рівня, але на даний час їхня підготовка ведеться у робочому закритому режимі, через що прогноз пропонованої політичної моделі та її прийняття ускладнений.

До кінця поточного року буде тривати процес активних змін, у тому числі законодавчих, у різних секторах державної політики, що матимуть значний різнонаправлений вплив на підприємницький клімат.

Потребуватиме своєї оцінки вплив нових законодавчих змін, зокрема, у сфері доступу до інформації, антикорупційної, податкової політики, політики захисту власності на умови ведення бізнесу в Україні.



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

У порівнянні з минулим періодом оцінки у січні 2011 року, **оцінка на середньостроковий період** покращилась на 0,5 бала через зниження рівня політичної конфліктності та поляризованості політичного поля, що спричиняли невизначеність вектора державних рішень у ключових сферах.

Також важливим чинником вищого рівня визначеності стала більш чітка фіксація курсу інтеграції з ЄС шляхом створення зони вільної торгівлі та підпорядкування низки рішень цій задачі.

Тим не менш, низка факторів низької передбачуваності рішень та нестабільності політичних умов зберігають своє значення.

#### **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 в інтересах учасників ухвалення рішень,  
ігнорування процедур та необхідності їх визнання,  
непрогнозованість політичних рішень,  
високий рівень суб'єктивного фактора у виробленні рішень  
недостатність розбудови державних і недержавних інститутів захисту підприємництва  
високий рівень корупції.

#### **Структура політичних ризиків в Україні відзначається тенденцією до збереження у середньостроковій (6-8 місяців) перспективі.**

**Передбачення на довгостроковий період (8-12 місяців, до середини літа 2012 року)** зробити складно, що зумовлено дисбалансом політичної системи, відсутністю розвиненої системи стримувань і противаг, недостатнім потенціалом різних її інститутів, відсутністю модернізації політичної системи, браком політичної незалежності судової влади, високим рівнем суб'єктивного фактора у виробленні політики, низьким прораховуванням наслідків політики, що здійснюється, на настроїв та поведінку соціальних груп, збереження клієнтелістського характеру системи влади. Комплекс цих обставин вказує на крихкість засад для сталої довгострокової стабілізації політичного процесу і політичного курсу та відсутність достатніх факторів для надійного прогнозування.

#### **4. 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.