

СІМ ПАСТОК НА ШЛЯХУ ПОЛІТИЧНОГО РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНИ¹

ВСТУП

Основним законом, спрямованим на політичне реформування країни і прийнятим після формування нового уряду України 2-го грудня 2014 року є Закон “Про забезпечення права на справедливий суд”.² У реформуванні виборчого законодавства та питаннях децентралізації влада особливо не просунулася вперед. Проте, нещодавно було розпочато процес комплексної та довгоочікуваної конституційної реформи.³ Так, 3-го березня 2015 року Президент П. Порошенко створив комісію, завданням якої є розробка необхідних конституційних змін. Складаючись з представників державних органів, політичних партій, громадянського суспільства, наукових кіл та міжнародних організацій, ця комісія розроблятиме та пропонуватиме зміни до Конституції шляхом відкритих та всеохоплюючих консультацій. Конституційні зміни є вирішальними для впровадження решти ключових реформ. Саме вони закладуть основу для необхідних реформ та попередять ймовірність визнання таких реформ неконституційними, як зазначалося у грудневому аналітичному огляді DRI про політичні реформи, розпочаті після Євромайдану.⁴

За три місяці нового уряду при владі можна спостерігати декілька пасток на шляху політичного реформування України.

ПАСТКИ

1. ПЕРЕГОНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Адміністрація Президента і Уряд опинилися у складному становищі: міжнародна спільнота та українське суспільство наполегливо вимагають від них швидких реформ, які одночасно мають бути демократичними та всеохоплюючими. Ці вимоги потенційно суперечать одна одній, оскільки залучення до діалогу всіх зацікавлених сторін та консультації потребують часу. Необхідно знайти баланс між терміновістю та демократичністю. Наразі перевага надавалася скоріше швидкості, аніж прозорості реформ. Впровадження минулорічного плану Президента – розроблення конституційних змін Адміністрацією Президента майже без консультацій – призупинено. Цього року надзвичайно важливу і складну судову реформу протягли через парламент крадькома. Так, народні депутати отримали на розгляд більше ніж 1000 сторінок поправок за кілька годин до другого читання. Фактичне зведення ролі Верховної Ради до формального затвердження законів суперечить демократичним прагненням України.

2. ВТРАТА РЕФОРМАТОРІВ

Такими перегонами зі сторони виконавчої влади Україна ризикує втратити свій найцінніший ресурс, а саме: численних критичних реформаторів, які рішуче налаштовані на реформування країни за європейськими принципами. Попереджувальним сигналом повинен слугувати той факт, що

¹ Дана аналітична записка в оригіналі англійською мовою була розроблена Міхаелем Маєром-Резенде з Democracy Reporting International, за участі Руслани Вовк, Миколи Гнатівського та Андрія Козлова.

² Закон “Про забезпечення права на справедливий суд” був прийнятий Верховною Радою України у другому читанні 12 лютого 2015 року і підписаний Президентом 25 лютого 2015 року.

³ Зміни до Конституції, запропоновані Верховною Радою на цей момент, регулюють недоторканність народних депутатів та суддів. Див. Аналітичний огляд DRI № 53: «Реформування депутатської недоторканності в Україні», доступний за посиланням: <http://democracy-reporting.org/publications/country-reports/ukraine.html>.

⁴ Див. Аналітичний огляд DRI № 51: «Політичні реформи в Україні: рік після Євромайдану», доступний за посиланням: <http://democracy-reporting.org/publications/country-reports/ukraine.html>.

більшість депутатів реформістської фракції “Самопоміч” відмовилася у другому читанні голосувати за закон “Про забезпечення права на справедливий суд”. Вони не проти реформ, а проти старої практики, коли від Верховної Ради вимагається формальне затвердження закону навіть без можливості ознайомлення з його текстом. Усі погоджуються, що реформи в Україні треба проводити оперативно та швидко. Україна не може собі дозволити розтягувати цей процес. Проте мова йде про тижні та місяці, а не про декілька годин.

Суть у тому, що процес прийняття реформ так само важливий, як і їхній зміст. Депутати зможуть підтримувати та обґрунтовувати реформи серед свого електорату та у засобах масової інформації лише тоді, коли вони відчуватимуть себе дієвими суб’єктами та авторами реформ. Без пояснень та підтримки депутатами реформ, рівень їх сприйняття громадськістю стрімко знижуватиметься. Необхідно також не забувати, що зміни до Конституції приймаються кваліфікованою більшістю голосів – не менше як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради – для досягнення якої за поточної розстановки політичних сил в парламенті необхідна згода всіх реформістських партій, що складають парламентську коаліцію. Водночас слід наголосити на важливості залучення громадянського суспільства: Хоча вирішальний голос щодо реформ мають народні депутати, які представляють народ України, саме підтримка з боку громадськості має переконувати суспільство, що в країні дійсно відбуваються зміни.

3. КОНЦЕНТРАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

Перегони зі сторони виконавчої влади продемонстрували також концентрацію повноважень у руках Президента. Законодавчі ініціативи, з якими парламент ознайомлюють всього за кілька годин до початку голосування, нагадують погані звички попередніх режимів. Варто також звернути увагу на запропоновані зміни до Конституції щодо парламентської недоторканності. Скасування парламентської недоторканності справді відображає прагнення громадськості покласти край безкарному веденню злочинної діяльності, яка приховується за депутатською недоторканністю. Водночас, скасування парламентської недоторканності збільшує ризик посилення впливу на парламент з боку неререформованої судової системи та виконавчої влади. Це може привести до вкрай несприятливого перерозподілу повноважень особливо за даних обставин, коли новий, обраний демократичним шляхом парламент повинен стати рушійною силою змін.⁵

4. ДЕЗОРІЄНТАЦІЯ ОЧІКУВАНЬ

Плани майбутніх реформ викладені у кількох документах, таких як коаліційна угода та програма діяльності уряду. Як наголошувалося DRI раніше, ці документи не є цілком узгодженими між собою, і не згадують такі визначальні питання, як, наприклад, конституційна реформа, як найвищий

пріоритет порядку денного.⁶ За відсутності більш чіткого плану впровадження реформ, палкі сподівання щодо швидкого реформування політичних структур країни не будуть виправдані і легко можуть обернутися розчаруванням. Необхідні якісні і чіткі орієнтири щодо основних напрямків реформ, часових рамок впровадження та щодо взаємозв’язку між різними реформами. Всеосяжний та відкритий процес конституційної реформи, яка є основою для інших важливих реформ, міг би встановити зрозумілі рамки для політичних перетворень загалом. Пріоритетність конституційної реформи обумовлюється також тим, що наразі існує парламентська більшість у 2/3 голосів, які необхідні для прийняття конституційних змін.

5. РОЗКОЛ ВСЕРЕДИНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Президент П. Порошенко та Прем’єр-міністр А. Яценюк представляють різні політичні партії, а також певною мірою різні позиції щодо вирішення воєнного конфлікту на Донбасі та щодо інших внутрішніх питань. Подальше розходження їхніх позицій може підірвати процес реформ, особливо коли Адміністрація Президента та Уряд почнуть переслідувати протилежні цілі. Обидві сторони повинні пам’ятати, що вони мають спільний інтерес у проведенні реформ та спільну відповідальність за них. Президент та Уряд повинні не допустити, щоб їхні різні погляди на війну та Мінські угоди внесли розлад у лави реформаторів. Адже якщо реформістські сили не будуть працювати одноставно, процес реформ зайде у глухий кут та виявиться неефективним. Такий розвиток подій не допоможе нікому в Україні, проте буде справжньою перемогою для тих, хто бажає бачити країну слабкою та роз’єднаною.

6. ВІДСУТНІСТЬ КООРДИНАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Влада України одержує безліч пропозицій щодо підтримки реформ та утворення численних спеціальних органів з реформування. Бажання надати допомогу є, звичайно, позитивним. Проте, окрім сумнівів, чи зможе уряд раціонально скористатися цією підтримкою, існує ще й ризик відсутності координації серед міжнародних ініціатив, кожна з яких по-різному оцінює пріоритетність тих чи інших реформ. Міжнародні партнери, такі як ЄС та, зокрема, міжнародні фінансові установи, повинні займати чітку та одноставну позицію щодо того, чого вони очікують від політичних реформ. Протягом багатьох років експертні установи співпрацювали з українськими органами влади на основі європейського та міжнародного законодавства, а також політичних зобов’язань. Найважливішим партнером у цьому контексті є Венеціанська комісія Ради Європи, яка протягом вже майже двох десятиліть здійснює поглиблений розгляд всіх аспектів політичних реформ в Україні та продовжуватиме робити це і надалі. Провідним міжнародним організаціям варто також

⁵ Див. Аналітичний огляд DRI № 53: «Реформування депутатської недоторканності в Україні», доступний за посиланням: <http://democracy-reporting.org/publications/country-reports/ukraine.html>.

⁶ Див. Аналітичний огляд DRI № 51: «Політичні реформи в Україні: рік після Євромайдану», доступний за посиланням: <http://democracy-reporting.org/publications/country-reports/ukraine.html>.

дослухатися до висновків Венеціанської комісії, і розглядати їх як індикатори для оцінки поступу реформ.

7. ДИСКУСІЯ ПРО РЕФОРМИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Одним з найпоширеніших аргументів проти реформ є твердження, що країні в стані війни слід зосередити зусилля на військовій сфері, а не займатися поглибленими реформами. Цей, на перший погляд переконливий аргумент, є небезпечний. Він є хибним, оскільки припускає, що Україна є добре функціонуючою державою. Насправді, однією з проблем України є дисфункціональність державних органів. Багато громадян не ототожнюють себе із державою, яка настільки просякнута корупцією. Незадовільний стан української армії є результатом корумпованості та відсутності довгострокових реформ у країні. Корупцію та «привласнення» держави можна подолати тільки за допомогою системних політичних реформ, що встановлюють систему стримувань і противаг, яка ґрунтується на реальному розподілі повноважень та верховенстві права. Україна веде війну на два фронти: проти зовнішньої військової агресії та проти міцно вкоріненої системи «привласнення та використання» держави олігархічними елітами. Вона не може перемагти одного ворога без перемоги над іншим.

ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка (ІМВ) є провідним навчальним закладом з міжнародних відносин, політології, міжнародного, європейського та порівняльного правознавства, міжнародних економічних зв'язків, бізнесу та інформації у структурі найбільшого університету України. ІМВ є місцевим партнером DRI у впровадженні проекту з незалежного, безстороннього та професійного моніторингу політичних реформ в Україні у світлі її зобов'язань перед міжнародною спільнотою та дотримання європейських стандартів.

<http://www.iir.edu.ua/>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на підтримку прозорого процесу реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. Democracy Reporting International та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини.

