

Наталія Кононенко

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА І СВОБОДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПОЛІТИЧНОЇ ПРАКТИКИ

Байдужість українців до майбутнього і практично неконтрольована діяльність наділеної владою еліти – найсерйозніші соціально-політичні проблеми сучасної України. Вихід для України (із її слабким громадянським суспільством, фрагментованою елітою, слабкими традиціями інституційного впливу на політичний процес, низьким рівнем політичної культури) – визнання екзогенного тиску з боку ЄС і реформування згідно з європейськими стандартами процесів, інститутів, законодавчих та нормативних актів.

Ключові слова: політичні права, право бути обраним, право обирати, право брати участь у референдумі, Дарон Асемоглу, Джеймс Робінсон, еліта, Європейський Союз.

Indifference to the future of Ukrainian and virtually uncontrolled activity endowed with the power elite – the most serious social and political problems of modern Ukraine. Output for Ukraine (with a weak civil society, fragmented elite, weak institutional traditions influence the

political process, a low level of political culture) – is the recognition of exogenous pressure from the EU and the reform according to the European standards processes, institutions, laws and regulations.

Keywords: *political rights, the right to be elected, the right to vote, the right to participate in the referendum, Asemohlu Daron, James Robinson, the elite, the European Union*

Актуальність теми забезпечення політичних прав та свобод для сучасних політичних режимів. Відчуження переважної більшості українців від держави, їхня байдужість як до власного, так і до суспільного майбутнього і, як наслідок, практично неконтрольована діяльність наділеної владою еліти – найсерйозніші соціально-політичні проблеми сучасної України. Втім, подолання егалітаризму (одна з характеристик якого – активне залучення громадян до ухвалення політичних рішень), досягнення стану «відчуженості» простої людини від процесу творення політики на тлі істотного зростання влади національних і транснаціональних еліт щодо суспільних груп є, на думку сучасних політичних філософів, соціологів та економістів, визначальним трендом організації соціально-політичного життя західного суспільства протягом останніх двох-трьох десятиріч.

Так, У.Бек, автор концепції «рефлексивної модернізації», пояснює цей рух надзвичайною складністю керувати в умовах сучасного вкрай динамічного «суспільства ризиків», де «незбагнено всеосяжним» чином трансформуються і фундамент соціальної взаємодії, і практики, і інститути, і цінності. У межах цього процесу, наголошує У.Бек, суспільство поділяється на дві групи – еліту, яка концентрує владу і гроші, та нееліту, яка працює із ризиками (негативними результатами ухвалених елітою рішень). У влади (в еліті) зникають кордони між інтернаціональним та національним, оскільки процеси, що відбуваються, створюють глобальний простір внутрішньої політики для складної взаємодії національних еліт, дії яких набувають наднаціонального характеру у процесі інтеграції в міжнародне середовище [1].

Політичний філософ та антиглобаліст З. Бауман, аналізуючи сучасні комунікації між елітою «нового часу» та неелітними суспільними групами, наголошує на тому, що пересічні громадяни

нічого не здатні протиставити новій ієрархії влади. Головна причина, на думку вченого, в тому, що ключові риси еліти – мобільність, екстериторіальність та наднаціональний характер влади – дозволяють їй представникам жити серед хаосу, рухатись швидко і за першою потребою та відчувати себе «відсутніми господарями життя». *Неелітні* групи суспільства, вважає філософ, індивідуалізовані, атомізовані, подрібнені швидкоплинними зв'язками – нерухомі і приречені на програш мобільній еліті [2].

Владні групи, концентруючи все більше ресурсів, стаючи все більш мобільними, високо адаптованими, тим не менше не можуть ігнорувати головний для них виклик – послаблення зв'язку із суспільством, вважає філософ та соціолог Ю. Габермас. Це серйозна проблема для західних політичних режимів, оскільки каркас існування західної політичної системи полягає в тому, що інституційно еліта отримує легітимність (політичну, перш за все) від суспільства [3]. У класичній роботі «Елітизм» Г. Філд і Дж. Хігл саме механізм легітимації політичної влади еліти з боку *нееліти* називають таким, що залишає суспільству інструменти контролю влади, забезпечує як стійкість самих еліт, так і політичного режиму [4].

Після фінансової кризи 2008 р., в умовах тривалої економічної рецесії (2009-2013 рр.) необхідність модернізації механізму політичної легітимації влади та еліти дуже активно почали обговорювати і західні економісти в ході дискусії щодо основних чинників економічного зростання. На думку американських дослідників Дарона Асемоглу (Massachusetts Institute of Technology) і Джеймса Робінсона (Harvard University), економічний розвиток залежить від «правил гри»/принципів, за якими взаємодіють люди та інститути/організації [5]. Асемоглу та Робінсон доводять, що успішним державам, які створили більш менш коректні системи рівномірного розподілу доходів серед своїх громадян, притаманні так звані «інклюзивні»/заохочувальні інститути (*inclusive institutions*), які забезпечують максимальну «включеність» громадян у політичне та економічне життя. У цьому випадку еліта стає більш підзвітною простим громадянам, що створює стимули для зростання серед них підприємництва. Ризик закрити «соціальні ліфти», переробити «правила гри» на свою ко-

ристь і повернути до extractive institutions, застерігають вчені, лишається навіть в сучасних «інклюзивних» суспільствах. Для держав-лузерів характерні контрольовані правлячими елітами інститути «вичавлювання» з решти суспільства максимального доходу і обмеження впливу громадян на політику.

На відміну від країн Західної Європи, де процес політичного впливу *neelit* (через використання політичних прав та свобод) на еліту/владу складався протягом кількох століть і потребує сьогодні лише вдосконалення і «перезавантаження», Україна змушена пройти цей шлях протягом кількох десятиліть. Такий темп створює, безперечно, певний дискомфорт. Утім цей шлях, який передбачає подолання кризи легітимності, зростання довіри громадян до влади та еліти, є неминучим для України та українців, якщо ми дійсно прагнемо стати повноцінною складовою Західного світу із соціально-орієнтованою державою та конкурентною економікою.

Політичні права українців. Політичні права громадян (перш за все – право на управління справами держави) складають органічну основу цивілізованого суспільства, створюють підґрунтя легітимації демократичного політичного режиму та владної еліти, виступають як цінності, якими влада повинна обмежувати себе і на які повинна орієнтуватися.

На відміну від прав людини, права громадянина охоплюють сферу відносин індивіда з державою (сферу публічних інтересів), надають йому інструменти впливу на зовнішню і внутрішню політику держави. Народ, зафіксовано в Основному законі, здійснює владу безпосередньо і через органи державної (законодавчої, виконавчої і судової) влади та органи місцевого самоврядування.

Важливо, що політичні права громадян визначені у Міжнародному Пакті про громадянські і політичні права, який прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року та набрав чинності в Україні 23 березня 1976 р. Політичні права громадян України визначені Конституцією України та Законами України. Рівень гарантованості політичних прав і свобод постійно піддається моніторингу з боку впливових міжнародних організацій (ООН, ЄС, Рада Європи, ПАРЄ та ін.) і свідчить про рівень демократії в Україні.

Отже, політичне *право на управління справами держави* українці здійснюють через:

✓ *право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах* (регулюється ст. 38, ст. 140-145 Конституції України, Законом України «Про Всеукраїнський референдум». Щодо місцевих референдумів – у Верховній Раді з грудня 2012 р. є відповідний законопроект, підготовлений урядом і спрямований на правове врегулювання цієї сфери);

✓ *право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування* (регулюється ст.38, 70, 71 Конституції України, Законами України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України»);

✓ *право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування* (регулюється Законами України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Крім того, до політичних прав громадян України належать:

✓ *право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації* (ст. 36, 37 Конституції України, Закон України про «Про політичні партії»);

✓ *право громадян України збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації* (ст. 39 Конституції України);

✓ *право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування* (ст. 40 Конституції України, Закон України «Про звернення громадян»);

✓ *право на свободу пересування* (ст. 33 Конституції України, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»);

✓ *право на свободу слова* (ст. 34 Конституції України).

Кожне з цих прав є самостійним, має свої особливості.

У межах новітньої історії України практичні успіхи в реалізації українцями своїх політичних прав послідовно здійснювались протягом **2004-2010 рр.** З'явилися певні надії на формування нової, цивілізованої політичної культури. В усякому разі, парламентські вибори 2006р., 2007р. та президентські вибори 2010 р. – за

експертними оцінками великої кількості міжнародних спостерігачів – відбулись у відповідності із міжнародними стандартами демократичних електоральних процедур [6]. Втім, протягом **2010-2011 рр.** царина політичних прав та свобод (як і більшість політичних балансів, створених в попередні роки ХХІ ст.) зазнає суттєвого регресу. Наведемо лише, на наш погляд, найяскравіші тому свідчення:

✓ внесення у 2010 р. Конституційних правок до Основного Закону України, які повернули політичний режим в межі президентсько-парламентської форми правління без участі Верховної Ради України, єдиного органу державної влади, якому народ України надав право ухвалювати від його імені правки до Конституції;

✓ формування пропрезидентської конституційної більшості «Коаліція стабільності та реформ» у Верховній Раді в 2010 р., незважаючи на те, що на парламентських виборах 2007 р. рівень легітимація Партії Регіонів з боку населення складав всього лише 32,14% місць у парламенті;

✓ згортання свободи слова;

✓ початок політичних репресій (засудження экс-прем'єр-міністра Юлії Тимошенко, экс-міністра внутрішніх справ Юрія Луценка, экс-міністра оборони Валерія Іващенко та інших);

✓ порушення права на мирні акції та збори (розгін Податкового Майдану, тиск на футбольних фанів та інші).

Протягом 2012-2013 рр. політика держави щодо забезпечення прав і свобод українців була строкатою та мозаїчною. З одного боку – позитив: звільнення у квітні 2013 р. экс-міністра внутрішніх справ Юрія Луценка і экс-міністра охорони навколишнього природного середовища Георгія Філіпчука, погодження влади внести зміни до Закону «Про Всеукраїнський референдум», початок судової реформи. З іншого, негативні кроки та рішення, які лише погіршують ситуацію із дотриманням владою політичних прав і свобод громадян, кульмінацією яких можна вважати парламентські вибори (жовтень 2012 р.). За практично консолідованою оцінкою українських та закордонних експертів, ці вибори були визнані найбільш проблемними з 2004 р., такими, що пройшли із порушеннями стандартів чесних та демократичних виборів, перш за все

на етапах передвиборчої агітації, формування виборчих комісій та встановлення підсумків голосування [7].

На думку більшості експертів, каркас українського законодавства, що регламентує здійснення громадянами своїх політичних прав, вже створений. Так, європейські експерти вважають, що доопрацювання потребують новий виборчий закон (стосовно зменшення прохідного бар'єра, скасування заборони на участь у виборах політичних блоків, також громадян України, які відбули покарання), новий Закон «Про Всеукраїнський референдум» (перш за все – щодо повернення парламенту права ухвалювати Конституцію) і решта документів, які регламентують форми політичної участі громадян [8]. Крім того, успішна реалізація громадянами своїх політичних прав не можлива без реформи неефективної та корумпованої – за станом на сьогодні – судової та правоохоронної систем [9].

На наше переконання, складнощі взаємодії громадянина і держави в Україні обумовлені не лише – і не стільки – дефектами юридичного бекграунду, а, по-перше, інфантильністю більшості громадян, яка пов'язана із слабкістю інститутів громадянського суспільства та відсутністю тривалої безперервної традиції реальної легітимації громадянами влади. По-друге, якістю вітчизняної політичної еліти, яка, використовуючи лексику Ю. Габермаса, настільки агресивно колонізує «життєвий простір» та інтенсивно збільшує власні ресурси, що механізм легітимізації влади просто не встигає за нею. Як результат – українська політична еліта підтримує існування в межах (з точки зору юриспруденції) демократичного каркасу «деполітизованих спільнот» та «пасивних громадян». Фактично, йдеться про недостатній – на даний момент – розвиток ендогенних (внутрішніх) факторів, здатних стимулювати формування і функціонування в межах вітчизняного політичного режиму демократичного і прозорого механізму забезпечення політичних прав громадян. У таких умовах зростає вплив на процес формування політичної культури екзогенних (зовнішніх) чинників, зацікавленість в Україні (поки що зацікавленість, переважно, як в території, що допоможе подолати економічну рецесію в Єврозоні) з боку ЄС.

Важливо, що інтерес до зближення з ЄС, а точніше – з ринком і можливостями регіону «золотого мільярду», демонструють і українські елітні групи. Потрібно визнати, що сучасна локальна влада більше зацікавлена в легітимації з боку європейських еліт, ніж у зростанні довіри до неї в середині країни. Як зазначає український політолог Максим Розумний, підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС буде «асоціацією для багатих» [10]. Втім, навіть прагматичне зближення української і європейської еліт відбувається на тлі вимог Європейським Союзом інституційних змін від України, що залишає країні надію в межах осяжної перспективи створити політичний режим, де працюють заохочувальні політичні інститути та практики між державою і громадянином та формуватиметься конкурентна інноваційна економіка. В усякому разі, саме непослідовність, поривчатість кроків держави протягом 2012-2013 рр. в царині дотримання політичних свобод і прав українців можна пояснити тим, що сучасна українська еліта згодна заради приєднання до європейської ділової спільноти, її етики, її захисту і системи безпеки йти на будь-які поступки щодо функцій режиму, ігноруючи лише ті питання, які загрожують самому існуванню сучасної української влади.

Для того, щоб наш висновок виглядав більш аргументовано, розглянемо декілька практичних кейсів.

Політичні практики: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах. Референдум – один з важливих елементів т.зв. «прямої/безпосередньої демократії». В європейських конституціях питання референдумів пророблено дуже ретельно, щоб запобігти як ухвалення на них рішень вузькими більшістями, так і дискримінації – через ухвалені рішення – прав опозиції на участь у політичному процесі. А, наприклад, у Німеччині референдуми законодавчо заборонені після Другої світової війни – це пов'язано з тим, що гітлерівський режим був затверджений шляхом плебісцитів.

06.11.2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про всеукраїнський референдум». За новим законом, предметом всеукраїнського референдуму може бути як ухвалення громадянами (без подальшого погодження парламентом) повністю нової редак-

ції Конституції України, так і внесення суттєвих змін до чинного Основного Закону. Референдумом можна також скасовувати, домагатися втрати чинності чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України. У цей же спосіб можна ухвалювати і скасовувати звичайні закони України, вносити зміни до цих законів (крім законів про податки, бюджет та амністію). Закон дозволяє вирішувати на всеукраїнському референдумі будь-які питання, за винятком тих, стосовно яких референдум не допускається за Конституцією України.

У день ухвалення Закону **опозиційні фракції** в парламенті, посилаючись на те, що референдум може стати юридичним інструментом «узурпації влади» Президентом, зазначили, що будуть вимагати його скасування.

Зазначимо, обговорення Закону «Про всеукраїнський референдум» як вітчизняними, так і закордонними експертами, політиками та громадськими діячами набуло широко публічного резонансу. **У цій дискусії домінують критичні оцінки ухваленого закону**, оскільки її учасники роблять акцент на тому, що закон, по-перше, створює підґрунтя для використання референдумів в якості обмеження впливу громадян на політику і, по-друге, робить високим ризик використання референдуму проти інтересів України, як держави.

Основні промоутери переваг нового Закону з боку влади – Марина Ставнійчук (керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента), Олександр Лаврінович (екс-міністр юстиції, Голова ВРЮ), Юрій Мірошніченко (представник Президента у Верховній Раді), Олена Лукаш (екс-міністр Кабінету Міністрів, Міністр юстиції). Їхній головний аргумент – Закон збільшує вплив громадян на процес творення політики. В експертному середовищі таку риторику щодо нового Закону про референдум підтримують переважно представники Конституційної Асамблеї, Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України, Національного конгресу місцевого самоврядування. Так, Всеволод Речицький (конституційний експерт Харківської правозахисної групи, представник УГСПЛ в Конституційній Асамблеї України) акцентує увагу на тому, що референдум – це є відповідь на

хронічну недієздатність українського парламенту; це наповнення реальним змістом ст. 5 Конституції України про повновладдя українського народу, загрозою для якого є, перш за все – необмежена парламентська більшість, а також виконавча та судова гілки влади, Президент; це поміркована українська відповідь до існуючого в євроатлантичному конституціоналізмі «права народу на демократичне повстання» [11].

Критично налаштовані до закону експерти погоджуються із тезою, що законодавче врегулювання процедури референдуму – як базового інструменту прямої інклюзивної (заохочувальної) демократії – вже давно на порядку денному в Україні. *Викликає сумнів ставляться конституційність діючого ухваленого Закону, його відповідність міжнародним правовим актам, доцільність його використання в ухваленому вигляді в сучасній Україні.* Правник, народний депутат Верховної Ради України попередніх чотирьох скликань Борис Беспалий підкреслює, що референдум – дуже демократичний інститут, але в перехідні періоди (*який триває в Україні – прим.авт.*) референдуми використовувалися для встановлення диктатури і ніколи – для демократичних реформ» [12]. Інший правник, экс-заступник Голови ВР Віктор Мусіяка називає ті положення Закону про референдум, які «здатні перетворити на фікцію участь громадян в політичному процесі» [13]. По-перше, дільничні комісії формуються ЦВК не за поданням рад відповідного рівня, а за поданням виконкомів рад, а в разі їх відсутності – **голови** Верховної Ради АР Крим, голів обласних рад, районних, які **не повинні** затверджуватися відповідними Радами (ст. 46 п.1). По-друге, в законі не прописана участь в діяльності дільничних комісій інститутів громадянського суспільства – партій і громадських організацій. По-третє, за законом, у референдумі може взяти участь *будь-яка кількість людей*. Тобто, меншість може вирішити долю більшості [14]. Той факт, що референдум перевіряється та узаконюється виключно органами влади, робить висновок Олег Рибачук (керівник Секретаріату Президента 2006 р., керівник ГО «Центр УА»), перетворює його в ще один серйозний та небезпечний інструмент впливу влади на суспільство [15] **10.12.2012.** до Президента і Парламенту із відкритим листом звернулись представники переважної більшості недержавних

аналітичних центрів із пропозицією визнати Закон України «Про всеукраїнський референдум» таким, що не відповідає Конституції України. Серед аргументів, які використовували експерти, були такі.

1) Закон встановлює антиконституційний механізм проведення всеукраїнського референдуму, який визначає організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму у спосіб, що належним чином не забезпечує право народу здійснювати владу шляхом участі у всеукраїнському та місцевому референдумах, оскільки не гарантує відображення реального волевиявлення.

2) Закон містить багато неконституційних положень, зокрема – встановлюється можливість зміни Конституції України (у тому числі прийняття її в новій редакції) на референдумі за народною ініціативою без участі Верховної Ради та Конституційного Суду; зростає ризик проведення маніпулятивного референдуму, оскільки відсутній виписаний порядок підготовки, обговорення та попереднього схвалення проекту нової Конституції України, який буде розглядатись на всеукраїнському референдумі.

3) Закон позбавляє громадян конституційного права брати участь у місцевому референдумі.

4) Закон прийнято з порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення.

У червні 2013 року Венеціанська комісія, яка проводила експертизу Закону «Про всеукраїнський референдум», остаточно визначила, що ухвалення конституційних змін на референдумі може завдати шкоди законності в Україні, і наголосила на тому, що ухвалення нової Конституції має відбуватися за процедурою, що встановлена чинним Основним Законом – через підтримку конституційною більшістю голосів у Верховній Раді. Секретар комісії Томас Маркерт наголошував, що «нас дуже стурбувало те, що цей законопроект дає можливість вносити поправки до Конституції шляхом референдуму». За його словами, в більшості європейських країн референдуми проходять лише по тих життєво важливих питань, на які громадяни повинні відповісти «так» чи «ні». Він зазначив, що на референдуми «не виносять більш складні альтернативи, наприклад, про те, як поліпшити текст певного документа». «Для внесення змін до Конституції необхідно мати широ-

кий консенсус, і правки до Основного Закону не повинні вноситися вузьким більшістю без участі опозиції. А референдум в цьому випадку може бути використаний для того, щоб обійти вимоги для досягнення достатнього консенсусу «, – зазначив Маркерт. [16].

Зазначимо, що незважаючи на широку критику ухваленого Закону як в Україні, так і за її межами, позиція Президента і судової влади з приводу внесення змін до цього Закону свідчила про ігнорування владою протягом тривалого часу точки зору політичних опонентів у середині країни. Фактично, рішення про необхідність корекції Закону ухвалювалось під тиском зовнішніх факторів. Чи не єдиним кроком влади «назустріч опозиції» можна вважати внесення 13 грудня 2012 р. Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради законопроекту про місцевий референдум. Тема була продовжена в Щорічному посланні Президента Віктора Януковича до Верховної Ради (6 червня 2013 р.), в якому було зроблено акцент на необхідності якнайшвидшого ухвалення парламентом законопроекту про місцевий референдум у другому читанні. Наприкінці лютого 2013 р. Голова ЦВК Володимир Шаповал назвав неконституційними окремі положення Закону «Про всеукраїнський референдум», які регулюють механізм ухвалення за допомогою референдуму нової Конституції України» та механізм формування дільничних комісій. Крім того, голова ЦВК піддав сумніву доцільність проведення референдуму в Україні, «народ якої і так розділений за мовними, політичними чи іншими інтересами» [17]. 04.07.2013. В.Шаповала було звільнено Верховною Радою України з посади з формулюванням «досягнення максимального для держслужбовця віку». 29.04.2013 Вищий адміністративний суд України заявив про те, що він не розглядатиме оскарження опозицією закону про референдум. І 25.06.2013. (лише після критичної експертизи Венеціанської комісії та внесення пункту про необхідність корекції закону про референдум в перелік заходів, необхідних для підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС) в ході засідання Ради з питань співробітництва Україна–ЄС Прем'єр-міністр України М.Азаров зазначив, що Україна погодилась змінити спірні норми цього Закону.

Політичні практики: право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вибори – не самоціль, вибори – це інструмент забезпечення функціонування представницької демократії, у межах якої народ України делегує обраним представникам право виявляти, узгоджувати, реалізовувати та захищати свої народні інтереси. Згідно зі ст.5 Конституції України, народ (носіє суверенітету та єдине джерело влади) може здійснювати владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Два органи державної влади – одноосібний Президент і колегіальна Верховна Рада – мають найвищий рівень легітимності (визнання населення), оскільки обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права (ст.1. Закону України «Про вибори Президента України» і ст.1 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). І, відповідно, мали бути найбільш впливовими державними інституціями. На наш погляд, для того, щоб в загальних рисах усвідомити рівень забезпечення сучасним політичним режимом України політичних прав і свобод громадян, достатньо:

✓ дати оцінку виборчій процедурі Президента (2010 р.) і Верховної Ради (2006 р., 2007 р., 2012 р). Цей крок дозволить з'ясувати, наскільки вільно та свідомо громадяни брали участь у виборах, чи була їм надана така можливість політичним режимом.

✓ визначити місце у владній системі та управлінській функціонал Верховної Ради і Президента. Цей крок надасть можливість отримати відповідь на питання, чи співпадає фактичне наповнення діяльності парламенту та глави держави з тією компетенцією, якою українці наділяють їх під час реалізації свого виборчого права (під час легітимізації).

14 лютого 2010 року ЦВК оголосила офіційні результати останніх виборів Президента України, згідно з якими в них переміг лідер Партії регіонів Віктор Янукович. За результатами обробки 100,00% протоколів у другому турі виборів переміг лідер опозиції Віктор Янукович – 48,95% (12 481 268 голосів). Юлія Тимошенко відстала на 3,48 відсотки – 45.47% (11 593 340 голосів). Юлія Тимошенко не визнала своєї поразки, заявила про масові фальсифікації «в цілому по Україні на понад 1 млн. голосів за різними технологіями» і оскаржувала результати виборів у суді.

Незважаючи на загострення політичних пристрастей в ході досить поляризованої кампанії, вибори відбулись відповідно до міжнародних стандартів – такий висновок української ЦВК був підтверджений практично всіма міжнародними спостерігачами. Це унікальний випадок для пострадянського простору: всі без винятку міжнародні спостерігачі – від Місії СНД до спільної Місії ОБСЄ, Європарламенту, Парламентської асамблеї Ради Європи та Парламентської асамблеї НАТО – визнали ці вибори в цілому відповідними міжнародним стандартам. Спостерігачі наголосили, що:

✓ чинна законодавча база – попри певні недоліки, такі як внесення змін до виборчого законодавства між першим та другим туром виборів, – може бути основою для проведення демократичних виборів у майбутньому;

✓ Центральна виборча комісія України (ЦВК) працювала переважно неупереджено та забезпечила ефективну організацію виборів;

✓ медіа надали виборцям можливість зробити поінформований вибір

✓ якість списків виборців покращилася [18].

«Громадянські та політичні права були дотримані, у тому числі свобода зібрань, об'єднань громадян та самовираження, що засвідчило суттєвий прогрес, якого досягнуто у порівнянні із попередніми виборами (*президентські вибори 2004 р.- прим. авт.*)», – йдеться у звіті Міжнародної місії спостереження за виборами – 2010 [19]. У цілому коректна і конкурентна електоральна президентська кампанія, яка привела до перемоги представника опозиції, висока якість парламентських виборів 2006 р., 2007 р. (які відбувались за пропорційною системою виборів) дозволяють зробити висновок про те, що протягом 2004-2010 рр. політичний режим України прямував у напрямку «інклюзивної» (заохочувальної) демократії громадян до участі в політичному житті. На думку російського політолога С.Белковського, висловлену ним у січні 2010 р., «сьогодні Україна – демократична країна і дає урок демократії і вільних виборів більшості інших країн пострадянського простору. І це значним чином заслуга Президента В.Ющенка, що йде з посади» [20].

Про інклюзивний тренд розвитку вітчизняного політичного режиму протягом 2005-2009 р. (коли громадяни не лише «ходять» на вибори, а й отримують можливість впливати на формування влади та політики в країні) свідчив і перерозподіл влади за Конституційною реформою 2006 р., ухваленою на самому піку Помаранчевої революції (8 січня 2004 р.) і кваліфікованою більшістю аналітиків визначений як «компроміс елітних груп». Щоб це не було, але новий конституційний закон руйнував характерну для більшості напівавторитарних/дефектно демократичних пострадянських країн «президентську вертикаль» і надавав політичний вплив парламенту (за рівнем легітимності не поступається президенту) та уряду. У 2006р. та 2007 р. Кабінет Міністрів формувала коаліція депутатських фракцій, основою для програми дій уряду була коаліційна угода. Так, поряд із «помаранчевим» Президентом України В.Ющенком з 4 серпня 2006 по 18 грудня 2007 рр. Прем'єр-міністром був Віктор Янукович, лідер ПАРТІЇ РЕГІОНІВ, яка на парламентських виборах 26 березня 2006 року набрала 32,14% голосів, посівши перше місце.

Зробимо акцент на двох, на наш погляд, важливих моментах. По-перше, під час президентської кампанії 2010 р. українці на вільних та демократичних виборах обирали президента, для функціонування якого в межах парламентсько-президентської республіки було створено інституційний бекграунд. Вплив Голови держави на політичні процеси мусив би збалансовувати Парламент із впливовою опозицією, яка братиме активну участь у формуванні державної політики через формування урядових коаліцій. По-друге, в 10-і рр. ХХІ ст. українці увійшли з мінімальним досвідом здійснення легітимізованими ними органами державної влади в межах парламентсько-президентської конфігурації. І скажемо відверто – досвід цей був девальвовано конфліктом між Президентом та Прем'єр-міністром, які для більшості українців є представниками «помаранчевих» політичних сил. Живучі в нових інституціональних реаліях, більшість українців (**44% населення**), згідно з проведеним соціологічною службою Центру Разумкова з 30 вересня по 5 жовтня 2010 року в усіх регіонах України опитуванню, вважали президента України найвпливовішим органом державної влади в межах політичного режиму. Ця дуальність не в

останню чергу обумовили політичні події, які відбувались після президентських виборів 2010 року і свідчать, на жаль, про певний регрес демократичної трансформації вітчизняного політичного режиму і обмеження (замість забезпечення) політичних прав і свобод українців [21].

Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 було скасовано зміни до Конституції від 08.12.2004 р. Політичний сенс повернення до Конституції 1996 р. полягає, узагальнюють експерти Центру Разумкова, у переході до моделі президентсько-парламентської республіки та усуненні можливості проведення виконавчою владою політичного курсу, відмінного від президентського. Програмними основами для Уряду стали передвиборна програма Президента та його Щорічне звернення до ВР. Усунена необхідність міняти Кабінет Міністрів після наступних парламентських виборів. Унаслідок створення в Парламенті пропрезидентської більшості до президентської вертикалі потрапила й Верховна Рада. Відбулося звуження законодавчої, представницької, установчої і контрольної функцій Парламенту, а його вплив на політичний курс і державну політику знизився до мінімуму. Президент зосередив у своїх руках практично всі механізми формування, коригування, реалізації державної політики та контролю над нею. Вплив решти механізмів, включно з парламентським контролем, нівельовано [22].

Наступний крок – зміна формату формування Парламенту, яка була затверджена Законом «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011р. Зробимо акцент на тому, що його оцінки локальними експертами (так само як і з проаналізованим Законом «Про Всеукраїнський референдум») були переважно негативні. Перерахуємо лише базові принципи застереження експертів щодо його змісту:

✓ практика постійних змін виборчого законодавства напередодні чергових виборів, що склалася в Україні, є хибною, негативно впливає на виборчий процес і результати виборів;

✓ вибір і закріплення у виборчому законодавстві змішаної системи формування Парламенту, підвищення проходного бар'єра та заборона брати участь у виборах базувалися не на прагненні забезпечити максимально адекватне представництво суспільних верств у Парламенті, а на політичній доцільності, зумовленій інтересами провідних політичних гравців – влади та, частково, най-

більших суб'єктів опозиції. Розробники нового виборчого закону сподівались, що за змішаною системою формування Верховної Ради ПАРТІЯ РЕГІОНІВ отримає «конституційну більшість» за рахунок мажоритарних депутатів;

✓ новим законом легалізовано багато технологій, які створюють умови для різного роду зловживань і маніпуляцій з виборчими процедурами;

Згідно з дослідженнями, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, в серпні 2011 р. за опозиційні партії (БЮТ, Свободу та Удар) були готові проголосувати 32% виборців, а за Партію Регіонів – 22%.[23]. Такі результати соціологічних досліджень свідчили про те, що поставлена «партією влади» мета – контрольований Парламент із пропрезидентською конституційною більшістю на тлі падаючих рейтингів Глави держави та Партії Регіонів – **не була б досяжна** без певного маніпулювання волею громадян під час виборів. За результатами моніторингу перебігу виборчої кампанії аналітиками Громадської мережі «ОПОРА», найбільш розповсюдженими порушеннями виборчого законодавства у 2012 р. були:

✓ зловживання адмінресурсом: примушення «бюджетників» до агітації за партію влади; використання бюджетних програм для агітації; агітація в державних і комунальних закладах; перешкоджання агітації (не провладних) політичних сил і кандидатів у депутати; публічна підтримка провладних кандидатів державними посадовцями. У цілому ГМ «ОПОРА» зафіксовано 457 випадків протягом офіційної виборчої кампанії (серпень-жовтень 2012 р.).

✓ підкуп виборців. Використання бюджетних коштів відбувалось насамперед з боку провладних політичних сил і кандидатів. Серед топ-10 ВО, що отримали найбільші субвенції з бюджету, 8 округів, у яких балотувались члени ПАРТІЇ РЕГІОНІВ. Загалом ГМ «ОПОРА» зафіксовано 366 випадків підкупу виборців за цей же період.

✓ перешкоджання політичній діяльності;

✓ нечесна агітація [24].

Порушення виборчого законодавства відбувалось на тлі недотримання владою інших політичних прав і свобод українців, які мусять супроводжувати чесні та прозорі вибори. Мова йде про:

✓ порушення свободи слова и незалежності медіа. У цьому контексті зробимо акцент на, по-перше, незбалансованості присутності різних політичних сил у телебаченні, як правило – на користь «партії влади» (ПР), яка відзначена в рамках фактично всіх моніторингових проєктів, які виконувалися незалежними громадськими організаціями [25]. По-друге, на широкому суспільному резонансі конфлікту між телеканалом ТVІ та Державною податковою службою, яка заявила про ухиляння каналом від сплати податку в сумі понад 3 млн. грн. По-третє, на внесенні 19 липня 2012 р. законопроєкту народним депутатом В.Журавським, який передбачав насамперед встановлення кримінальної відповідальності за «наклеп» та «образу» – як злочини проти волі, честі та гідності особи;

✓ порушення свободи мирних зібрань та демонстрацій. Ситуацію ускладнювала та обставина, що на той час процедури організації і проведення мирних зібрань в Україні законодавчо не були врегульовані. 6 вересня 2012 р. Законопроєкт «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо свободи мирних зібрань» Верховна Рада відхилила і зняла з розгляду. Розгляд законопроєкту відкладено на невизначений термін. Форми обмеження права громадян на мирні зібрання: прийняття органами місцевого самоврядування власних нормативних актів про порядок організації та проведення мирних зібрань; проведення партією влади альтернативного зібрання («контрмітингу») в місці та в час, заявлений або передбачений для проведення акції опозиційними силами.

Зазначимо, що переважну більшість критичних зауважень локальних експертів та опозиційних політиків щодо змісту нового виборчого закону і практик виборчої парламентської кампанії 2012 року влада проігнорувала, що підтверджує наш висновок про слабкість ендогенних (внутрішніх) факторів, не готових не здатних сьогодні без серйозного тиску екзогенних (зовнішніх) чинників формувати в межах вітчизняного політичного режиму демократичного і прозорого механізму забезпечення політичних прав громадян. Вплив на соціально-політичну ситуацію з боку екзогенних/зовнішніх чинників (ЄС, США – з одного боку, та СНД, Митного союзу та Росії – з іншого) зростає паралельно із регресом демократичних процесів в Україні, організаційним, моральним та інституційним послабленням опозиції, гурбим

порушенням з боку влади практик використання громадянами своїх політичних прав і свобод протягом 2010-2012 рр. Щодо виборчої парламентської кампанії 2012 року, то вона проходила на тлі:

✓ глибокої кризи відносин Києва і Брюсселя, переважно – через внутрішньополітичні події в Україні (насамперед, через низьку ефективність соціально-економічних реформ, боротьби з корупцією, корозію судової системи, відчуження влади від суспільства, політичне переслідування лідерів опозиції);

✓ негативної оцінки внутрішніх процесів в Україні з боку влади США. 22 вересня 2012р. Сенат США ухвалив резолюцію із засудженням «вибіркового та політично мотивованого переслідування та ув'язнення колишнього Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко» та закликом до Держдепартаменту США запровадити заборону на видачу віз «особам, відповідальним за ув'язнення...» [26].

✓ гострої критики ситуації в Україні з боку впливових міжнародних організацій (ПАРС, ОБСЄ, Freedom House, Amnesty International, Transparency International, Economist intelligence та ін.).

Якщо у 2011 р. закон «Про вибори народних депутатів України» отримав обережну критику з боку західних урядів та Венеціанської комісії, то вже за рік в Україні (за оцінками західних спостерігачів) настільки погіршилася, що:

✓ вже в остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ від 3 січня 2013 р. зазначено, що «... деякі аспекти передвиборчого періоду стали кроком назад у порівнянні з останніми загальними виборами..., ці вибори характеризувалися відсутністю рівних правил гри переважно внаслідок зловживання адміністративними ресурсами, відсутності прозорості передвиборчої агітації та фінансування партій, а також браку збалансованого висвітлення у ЗМІ. Незважаючи на те, що процеси голосування та підрахунку голосів загалом отримали позитивну оцінку, процес встановлення підсумків голосування був оцінений негативно майже у половині виборчих округів, де здійснювалося спостереження. У день після голосування чесність результатів у деяких округах була поставлена під сумнів з урахуванням випадків маніпулювання з результатами та інших невідповідностей, що не

були виправлені Центральною виборчою комісією (ЦВК) або судами»[27].

✓ а Закон «Про вибори народних депутатів» став частиною законодавчого пакету, правки до якого мусить внести Україна для підписання Угоди про асоціацію з ЄС. За висловлюванням Міністра юстиції О.Лукаш, отримані від Венеціанської комісії рекомендації до Закону можна поділити на дві групи: організаційно-технічні і політичні. Друга частина рекомендацій прагматичних європейців містить три основні побажання Венеціанської комісії: по-перше, допустити до виборів осіб, які мають судимість, у тому числі й за тяжкі злочини; по-друге, допустити до виборів тих, хто не проживав в Україні; по-третє – прийняти виборчий кодекс.

Саме тиск зовнішніх чинників (позиція ЄС та США) стає тим чинником, під тиском якого українська влада вкотре змушена робити кроки в напрямку вдосконалення законодавства, що регламентує політичні права українців. Так, у Щорічному посланні до Верховної Ради Президент Віктор Янукович в червні 2013 р. визнав необхідність правок до виборчого законодавства [28]. А у вересні 2013 р. В.Янукович наголосив на тому, що всі необхідні зміни у законодавство, які потрібні для підписання Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, будуть ухвалені українським Парламентом.

Висновки. Ми робимо акцент на тому, що в Україні (із її слабким громадянським суспільством, фрагментованою елітою, слабкими традиціями інституційного впливу на політичний процес, низьким рівнем політичної культури) відсутній локальний суб'єкт (політичний актор), який здатний ініціювати та сприяти втіленню політичних кроків, спрямованих на розбудову в нашій країні повноцінного інклюзивного політичного режиму. В усякому разі проаналізовані практики законодавчої імплементації процедур прямої демократії та реалізації процедур представницької демократії свідчать про те, що українська еліта не повною мірою розуміє, що реалізація українцями своїх політичних прав – це не лише легітимізація влади, а ще і здійснення громадянами свого права керувати державою. На нашу думку, ситуація ендогенної слабкості, в якій перебуває сьогодні Україна, – не атипова для переважної більшості постсоціалістичних країн. Досвід цих європейських

країн, які зробили центром своєї зовнішньої політики приєднання до ЄС, а ідеологічним мейнстрімом – повернення до Європи, пройшли через європеїзацію (а саме тиск з боку ЄС став визначальним зовнішнім фактором перетворень в цих країнах), дотягнення до європейських стандартів процесів, інститутів, законодавчих та нормативних актів. Постсоціалістичні країни, які стали членами ЄС (чи стануть найближчим часом), визнали екзогенний тиск з боку ЄС. Більше того, європеїзація стала підґрунтям модернізаційної внутрішньої політики. Чи скористається українська еліта цим досвідом – питання відкрите.

1. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника и Н. Федоровой; послесл. А. Филиппова. М.: Прогресс-Традиция, – 2000. – 384 с.; Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия. М.: Прогресс-Традиция; Территория будущего (Серия «Университетская библиотека Александра Погорельского»), 2007. – 464 с.

2. Бауман З. Глобализация. Последствия для человека и общества. Л.; М.: Весь мир, 2004. – 188 с.; Бауман З. Текущая современность. СПб.: Питер, 2008. – 240 с.; Бауман З. Индивидуализированное общество. М.: Логос, 2005. – 390 с.

3. Хабермас Ю. Расколотый Запад / пер. с нем. М.: Изд-во «Весь мир», – 2008. – 192 с.

4. Field G., Higley J. Elitism. London; Boston. Routledge and Kegan Paul, 1980. – 135 p.

5. Daron Acemoglu, James Robinson. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. – Crown Publishing Group. – 2012 – 544 p.

6. Більш детально – за посиланнями: <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=6>;

7. Підсумковий звіт за результатами спостереження за виборами народних депутатів України 2012 року кв. Більш детально – за посиланням: <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=1315>

8. Резолюція ПАРЕ щодо функціонування демократичних інституцій в Україні 26.01.2012

9. Більш детально за посиланням: <http://khpg.org/index.php?id=1362642126>

10. Більш детально за посилання: http://tvi.ua/program/2013/08/29/okrema_dumka_vid_29082013
11. Права людини в Україні 2012. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Більш детально за посиланням: <http://khp.org/index.php?id=1362637534>
12. Більш детально за посиланням: <http://www.unian.ua/news/540327-bytes-danaytsiv-scho-dari-prinosyat-navischo-rada-priynyala-zakon-pro-referendum.html>
13. Виктор Мусияка: «Закон о референдуме – абсолютно антиконституционный акт». Більш детально за посиланням: <http://racurs.ua/84-viktor-musiyaka-zakon-o-referendume-absolutno-antikonstytucionnyy-akt>
14. Закон про референдум від 1991 року передбачав поріг явки. Мова йшла про те, що в референдумі мусить взяти участь не менше 50 відсотків громадян
15. Олег Рыбачук: закон про референдум дозволить рвати Україну по живому. Більш детально за посиланням: http://ipress.ua/articles/-oleg_rybachuk_harkivski_ugody__tse_kvitchky_u_porivnyanni_z_zakonom_pro_referendum_12081.html
16. Більш детально за посиланням: <http://www.unian.net/news/579787-v-venetsianskoj-komissii-obyasnili-pochemu-tak-raskritikovali-zakon-o-referendume.html>
17. Див.: Володимир Шаповал: «Той, хто сьогодні ініціюватиме загальнонаціональний референдум, діятиме як політичний провокатор»- К. – Юридичний вісник України №9, 2-8 березня 2013.
18. Більш детально – за посиланням: <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=407>
19. Більш детально – за посиланням: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/41156>
20. Україна: події, факти, коментарі. Інформаційно-аналітичний журнал. – 2010 -№ 2. – <http://archive.nbuv.gov.ua/siaz/Ukraine/2010/ukr02.pdf>
21. Центр Разумкова. Соціологічні опитування. Більш детально – за посиланням: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=579
22. Журнал «Національна безпека і оборона». – К. – 2012. – №7. Більш детально – за посиланням: http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD_136-137_ukr.pdf
23. Там само
24. Сьомий звіт за результатами загальнонаціонального спостереження – парламентські вибори 2012: жовтень, 26 жовтня 2012р. Більш детально – за посиланням <http://opora.org.ua>.

25. Зокрема, моніторинг «Відкриті новини заради чесних виборів» (виконавці – Академія української преси, видання «Телекритика», Комітет «Рівність можливостей»); проект «Політична реклама на телебаченні у період передвиборчої кампанії» (Академія української преси, потижневі звіти див.: <http://www.aup.com.ua/?cat=monitoring&subcat=newst>); моніторинг теленовин (Інститут соціології НАН України, Академія української преси).

26. Текст Резолюції див.: Сайт Сенату США, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/S%20Res%20466.pdf>.

27. ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ 28 жовтня 2012 року. Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Більш детально – за посиланням: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>

28. «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році». Звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання