

І. Проблеми інституційних змін політичної системи сучасної України

Галина Зеленько

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ТРАЄКТОРІЯ ЗМІН 2014 – 2016 РР.

Проаналізовано характер інституційних змін системи державного управління, які відбулися в Україні після Революції Гідності. Система державного управління розглядається у широкому значенні, яка має політичну і адміністративно-управлінську складову. Вдосконалення системи державного управління в Україні автор пов'язує зі зміною форми державного правління і відновленням парламентсько-президентської республіки; зміною системи кооптації державних службовців та політичних акторів; структурною реформою органів державної влади. Зміст, наслідки і проблеми цих нововведень є предметом аналізу у цій публікації.

Ключові слова: *система державного управління, інституційні зміни, формальні і неформальні інститути, політичні практики.*

Halyna Zelenko. The System of Government in Ukraine: the Trajectory of Changes 2014 – 2016. *The nature of the institutional changes in the system of government that took place in Ukraine after the Revolution of dignity were analyzed in this research. The system of government is considered in a broad sense that means the system has political and administrative management component. The author links the improvement of public administration in Ukraine with changing forms of government and the restoration of parliamentary-presidential republic; changing system co-opting public servants and political actors; structural reforming of public authorities. Content consequences and problems of these innovations are the subject of analysis in this publication.*

Key words: *system of governance, institutional changes, formal and informal institutions, political practice.*

Реформа системи державного управління в Україні, без перебільшень, є перманентним і вкрай проблематичним процесом. Розмови про необхідність її оптимізації фактично розпочалися від моменту набуття незалежності, як і спроби реформувати, по суті, несформовану систему державного управління. Як відомо, наявна в Україні система державного управління є рудиментарною і за формою, і за змістом. Тому нинішній процес її реформування є одним із чергових етапів, спроб структурної та функціональної оптимізації органів державного управління, у змісті якої спробуємо розібратися у межах цієї публікації.

Яку систему слід змінити? Форма державного управління створює відповідні інституційні рамки суспільно-політичного процесу, які здатні як стимулювати, так і гальмувати їх перебіг. У межах цієї публікації поняття «державне управління» розглядаємо у широкому значенні цього слова – як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою і законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією. Тому у статті проаналізовано зміни, які відбулися у тріаді вищих органів державної влади, і зміни, які стосуються безпосередньо виконавчої вертикалі влади.

Зауважимо, що для України, як і загалом транзитних країн, якими є усі посткомуністичні країни, характерний телеологічний конституціоналізм, який має орієнтовний характер – тобто положення конституції є своєрідною стратегією розвитку країни і в реальності не відображають наявного стану речей у державі, а формують своєрідну стратегічну модель, до якої країна прагне. Тому телеологічний конституціоналізм містить у собі інструменти, які дозволяють стимулювати («підтягнути») транзитні країни у своєму розвитку. Досвід країн Центрально-Східної Європи та Балтії підтверджує можливість у разі грамотного запровадження «інструментальних можливостей демократії» за досить короткий час (приблизно кілька електоральних циклів) модернізувати політичну систему, перейшовши у стадію консолідованої демократії. Звісно,

дотримуючись базової стратегії розвитку незалежно від політичної мінливості парламенту.

Якщо проаналізувати процеси конституцієтворення в Україні, то очевидно, що алгоритм «інституціоналізації демократії» у нашій країні є цілком універсальним – таким, який пройшли усі успішні транзитні країни. Однак, що нині очевидно, результат нібито демократичного транзиту – абсолютно інший, ніж у країнах Балтії та Центрально-Східної Європи. Причому особливість України в тому, що наша держава не відкотилася у попередній – авторитарний – стан, як це трапилося з усіма, за винятком Грузії і країн Балтії, пострадянськими республіками. В Україні ми стикнулися з формуванням так званої «олігархічної держави», яка має свої специфічні характеристики. Суть її у монополізації влади фінансово-промисловими групами (ФПГ) і конструюванні ними політичних інститутів у конфігурації, яка б уможлиблювала їх відтворення у владі. Наслідком такої політичної інженерії стало формальне збереження нібито демократичних механізмів політичної участі громадян і демократичних політичних інститутів, але їх поєднання створює умови для отримання заздалегідь визначеного (потрібного ФПГ) електорального вибору. Цим і пояснюється проходження у владу осіб, які часто жодним чином не проявили себе ані на громадській роботі, ані у політичній діяльності, ані як ефективні менеджери, але завдяки власній належності до ФПГ отримали інструменти формування політичних рішень завдяки адміністративним посадам або членством у представницьких органах влади. Результатом такого принципу інкорпорації еліт став «інституційний склероз» – дистрофія формальних правил гри або політичних інститутів (детально це було проаналізовано у науковій доповіді «Інституційні зміни політичної системи України...» [1]). На практиці це призвело до девальвації конституційних норм: принцип організації державної влади, який проголошено у ст. 6 Конституції України, відповідно до якого «державна влада в Україні базується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову», набув декоративних рис. Зрештою, держава перетворилася у «парадержаву», яка тільки частково, за залишковим принципом виконує функції, притаманні класичній державі (насамперед функція соціального захисту, регулююча функція, правоохоронна функція

тощо). Натомість, така «парадержава» у першу чергу обслуговує інтереси фінансово-промислових груп і, відповідно, під їх інтереси підлаштовуються усі державні інституції.

По суті, в Україні формальна (конституційна) суть гілок влади і органів, які здійснюють різні види влади, була підмінена владою неформальних груп впливу – агентів фінансово-промислових груп. А вибір наявної мажоритарно-пропорційної виборчої системи із абсолютною залежністю судової влади і правоохоронних органів від президентських інституцій призвів до формування системи превентивних заходів, які істотно спотворювали волю виборців, і, власне, завдяки системі превентивних заходів (формування виборчих комісій, процедура висунення кандидатів у депутати, процедури підрахунку голосів, ігнорування порушень у ході виборчого процесу, як-то підкуп депутатів, прихована агітація з боку правоохоронних органів тощо) роль політичних виборів як механізму електорального відбору була знівельована. Враховуючи нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, в Україні відбулася деградація і так нерозвинених механізмів політичної участі, політичної відповідальності, дистрофія «соціальних ліфтів».

Наслідком деградації системи державної влади і механізмів політичної участі стала деградація держави, що й призвело до масових суспільно-політичних протестів – Помаранчевої революції 2004 р. і Революції Гідності 2013 – 2014 рр.

Наголосимо, що революції за своїм змістом є неконвенційними формами політичної участі і мають радше деструктивний вплив на розвиток держави. Однак вони не виникають самі по собі і є рефлексією на дефіцит легітимності політико-владних інститутів і неадекватну внутрішню політику держави. Отже, саме представники влади відповідальні за масові суспільно-політичні кризи, які завдяки своїм функціям мали б реагувати на суспільно-політичні настрої, враховуючи громадську думку. Зокрема, якщо пригадати вимоги учасників акцій протесту на майдані Незалежності у Києві, то побачимо, що спочатку вони мали цілком персоніфікований характер – відставка тодішнього міністра внутрішніх справ О. Захарченка, покарання винних у побитті протестувальників, тільки згодом – вимоги відставки уряду М. Азарова і вже тоді – вимоги дострокових виборів і парламенту, і Президента України. І тільки

відсутність своєчасної реакції тодішнього Президента В. Януковича спричинила подальшу ескалацію конфлікту. Власне події 2013 – 2014 рр. на майдані Незалежності яскраво ілюструють і псевдоможливості сформованих в Україні інструментів демократії, і якість самої держави, чії очільники через неадекватну реакцію стали основними винуватцями кривавої розв'язки.

Тобто, прийняті у цивілізованому світі форми політичної участі в Україні не стали інституційно спроможними, ставши фасадом, формальністю. Це, без перебільшення, призвело до руйнування багатьох рис державності, втрату окремих рис державного суверенітету (цілісність території, зміну кордонів, втрату монополії держави на застосування сили тощо). Слабка державність стала однією з причин анексії Криму Російською Федерацією і війни на Донбасі, яка розпочалася із проголошення так званих «Луганської і Донецької народних республік» як інструменту просування Росією «русского мира» і вимог щодо федералізації України.

Зважаючи на зміст політичних вимог учасників масових акцій протесту, політичні актори, які прийшли до влади після Революції Гідності, насамперед мали б рефлексувати на політичні вимоги її учасників. Отже, нові політичні актори теоретично мали б спрямовувати свою діяльність на руйнацію олігархічної моделі влади, де корупція і паралельні (неформальні) групи впливу стали суттю системи, підмінивши собою формальні органи державної влади; на демонополізацію політичного ринку; на відновлення функцій держави.

Зміст конституційних змін. Як відомо, однією з основних вимог і Помаранчевої революції, і Революції Гідності був перехід до парламентсько-президентської республіки. Головна перевага парламентсько-президентської форми державного правління в тому, що вона передбачає залучення («включення») значно більшої, ніж за змішаної чи президентської, кількості політичних акторів до ухвалення політичних рішень. Тому цінність такої моделі для України в тому, що вона гіпотетично створює умови для руйнації монополії фінансово-промислових груп на владу, що в Україні набуло тотальних масштабів, і запустити систему «соціальних ліфтів» через запровадження механізмів політичної конкуренції і у контексті вдосконалення системи державного управління має надзвичайно важливе значення.

Початком інституційних змін форми державного правління після Революції Гідності слід вважати ухвалений Верховною Радою України Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» (21.02.2014) [2], рішення Верховної Ради України, яким було скасовано Конституційну реформу у 2010 р. (відому як «конституційний переворот»). Внаслідок цього в Україні було відновлено парламентсько-президентську республіку як форму державного правління. Тим самим було розширено установчу функцію парламенту, зокрема, повернення законодавчому органу його природної і логічної функції формування уряду за рахунок перерозподілу повноважень щодо формування виконавчої влади. Цим Законом було відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами та доповненнями на користь Верховної Ради України. За Президентом залишилися повноваження подання до парламенту кандидатури Прем'єр-міністра, яка визначається коаліцією депутатських фракцій, міністра оборони та міністра закордонних справ. Усі інші члени Уряду, як і керівники інших центральних органів влади – голова Антимонопольного комітету України, голова Державного комітету телебачення та радіомовлення України та голова Фонду державного майна України призначаються Верховною Радою України за поданням керівника Уряду. Крім того, за парламентом була закріплена функція поточного коригування складу Уряду і керівників зазначених центральних органів влади. Парламент отримав право самостійно відправляти у відставку усіх зазначених посадових осіб. Саме перед новообраною Верховною Радою України складає свої повноваження Кабінет Міністрів України.

Також було обмежено і вплив Глави держави на діяльність Уряду. Президент має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України лише з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Хоча, за Президентом було збережено право призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій (за поданням Кабінету Міністрів України). Окрім того, за Президентом України було збережено функцію призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального Прокурора України, а також внесення до Верховної Ради України подання про призначення на

посаду та звільнення з посади голови Служби безпеки України [2]. Тим самим на парламент було покладено політичну відповідальність за склад уряду, за виконання ним Програми діяльності Уряду, чим ліквідовано прогалину у трикутнику носіїв державної влади «Парламент – Уряд – Президент». Крім того, установча функція парламенту була посилена за рахунок закріплення виключно за парламентом прерогатив поточного коригування складу уряду шляхом політичної оцінки діяльності окремих міністрів і усього складу уряду у передбачених законом випадках. У разі негативної оцінки діяльності міністерства – такий міністр має бути відправлений у відставку. Це ж саме стосується й усього Уряду у разі визнання його роботи незадовільною.

Наступний етап вдосконалення системи державного правління в Україні розпочався після дострокових парламентських виборів у жовтні 2014 р. і формування коаліції депутатських партій у складі фракцій Блоку Петра Порошенка, Народного Фронту, «Самопоміч», Радикальної Партії Олега Ляшка і «Батьківщини» [3]. Підписання Коаліційної угоди означало формування у Верховній Раді України широкої коаліції, що створювало ідеальні, з точки зору українських реалій, умови для проведення швидких реформ. У самій же Коаліційній угоді загалом були враховані і прописані реформи, які здатні були б істотно змінити інституційну підсистему політичної системи. Хоча, з точки зору термінів, прописаних в Угоді (а це 2015 – 2016 рр.), вона видавалася утопічним документом, що, звісно, додавало скепсису щодо її виконання. Але як би там не було, зі змісту Коаліційної угоди були очевидні з боку політичних сил, які прийшли до влади, готовність і розуміння проводити реформи, а факт утворення широкої коаліції – наявність політичної волі до реформ. А це дві основні і необхідні умови для подальшого поступу.

І дійсно, щодо діяльності парламенту VIII скликання, то за кількісними показниками його можна вважати найбільш успішним, порівняно з парламентами усіх попередніх скликань, – кількість нормативно-правових актів, прийнятих парламентом за час його дворічної каденції, у разі перевищує аналогічні показники роботи парламентів попередніх скликань.

Однак якісний бік роботи парламенту є вкрай незадовільним. Основною проблемою, на наш погляд, стало хронічне порушення

норм Регламенту у діяльності депутатів – причому на усіх етапах законотворчого процесу й виконання парламентом інших функцій. Звісно, можна було б на це не зважати, адже необхідні рішення хоча й складно, повільно, але ухвалюються. Однак *за подібним хронічним порушенням Регламенту стоїть руйнація й так слабких політичних інститутів – правил гри, які забезпечували хитку рівновагу у державі. Відповідно, їх руйнація – це шлях у хаос, у невизначеність і непрогнозованість, що створює не менші загрози, ніж політична стагнація.* «Практика діяльності вищих органів державної влади за чинною конституційною моделлю характеризується підвищеним рівнем політичної конкуренції, яка може мати як здоровий, конструктивний характер, так і набувати деструктивної форми», – зазначали науковці НІСД. «Органи влади, сформовані на коаліційній основі, є менш стабільними, а пряма залежність виконавчої влади від представницької може робити уряд заручником популістських рішень провідних політичних сил та внутрішньої парламентської боротьби. Крім того, відсутність прозорого способу формування виборчих партійних списків, переважання політичних партій вождиського типу, як свідчить українська практика, призводять до проведення у парламент кланово-олігархічних груп та, як наслідок, – до непрозорих схем лобіювання інтересів великого бізнесу» [4, с. 18]. Таким чином, бажаного ефекту від формування широкої коаліції у парламенті не було досягнуто.

Причини неспроможності парламентської моделі, на наш погляд, полягають, насамперед, у збереженні механізмів кооптації політичного класу, зокрема, – мажоритарно-пропорційної виборчої системи до парламенту, яка була відновлена за президентства В. Януковича як інструмент відтворення фінансово-промислових груп у владі. Пояснити це можна тим, що, зберігши стару виборчу систему, в державі тим самим були законсервовані механізми електорального відбору, які гарантували відтворення влади ФПГ, або так званих «олігархів». Чому парламент, незважаючи на обіцянки, не пішов на зміну виборчої системи, – не зрозуміло. Але можемо припустити, що на заваді стали ті ж самі ФПГ, які таким чином втрачали інструмент гарантованого відтворення у владі, котрі нібито й підтримали Революцію Гідності, однак при цьому виступали не

проти системи, а конкретно проти «клану Януковича», який спробував узурпувати не тільки владу, а й усі фінансові потоки тощо. Не можна виключати й того, що Президент Порошенко не ризикнув застосувати пропорційну виборчу систему з відкритими списками, оскільки на той час рівень керованості країною був вкрай низький і віддавати склад парламенту «на відкуп» тільки громадян було вкрай ризиковано. Тим самим Глава держави втрачав би гарантовані неформальні інструменти впливу на парламентарів. І, зрештою, ще одне пояснення – між достроковими президентськими і парламентськими виборами було мало часу і вкрай складно підготувати країну (формування виборчих округів на нових засадах, навчання членів виборчих дільниць, пояснення процедури голосування виборцям) до виборів на новій основі, що загрожувало зривом парламентських виборів загалом.

Друга помилка, яка стала наслідком збереження мажоритарно-пропорційної виборчої системи, стосується імперативного характеру депутатського мандата, який неможливо застосувати при цій виборчій системі. Натомість парламент потребував інструментів, які б дозволяли вирішити проблему фракційної і парламентської, загалом, дисципліни. Право виключення депутатів, які вийшли з фракцій, за списками яких вони обиралися, було закріплене за політичними партіями (це часто називають «диктатурою парламентських фракцій»), відповідно до прийнятої поправки до Закону «Про вибори народних депутатів», коли партії отримали право виключати навіть діючого депутата з виборчого списку (відомий як «закон про партійну диктатуру»). Цим, по суті, було підмінено роль виборців, що стало радше «антиреформою», оскільки створило інструмент для диктатури парламентських партій, чим спотворено принцип народного суверенітету. Саме цим правом скористався Блок Петра Порошенка, виключивши депутатів М. Томенка та Є. Фірсова з виборчих списків, внаслідок чого ті втратили мандат народного депутата. Однак навіть прийняття такої норми не вирішило проблему парламентської дисципліни, натомість розхитавши й так строкаті парламентські фракції. А наявність великої кількості позафракційних і депутатських груп призвело до посилення так званих «політичних торгів» і, зрештою, до розвалу широкої коаліції.

З коаліції вийшли Радикальна партія Олега Ляшка, «Самопоміч» і «Батьківщина» і тривала суспільно-політична криза зими – весни 2016 р., пов'язана з незадовільною оцінкою діяльності Уряду А. Яценюка та нездатністю парламенту відправити його у відставку. Це докорінно змінило стиль реалізації державної політики в умовах парламентської республіки, по суті, вихолощуючи її зміст. Можна припустити, що реальною причиною розвалу коаліції стало незадоволення бізнес-інтересів акціонерів партій, які вийшли з коаліції. І тоді її розпад можна було б вважати виправданим.

Однак наступне формування вузької коаліції у складі Блоку Петра Порошенка і Народного Фронту у квітні 2016 р., стиль формування політичних рішень свідчать про те, що Глава держави завдяки своєму неформальному впливу, маючи адміністративний ресурс і користуючись своїми законними повноваженнями, нівелював роль парламенту до ролі органу, який легітимує політичні рішення, прийняті в Адміністрації Президента. Іншими словами, це є свідченням узурпації влади, поверненням до неформального домінування Президента у системі органів влади і згорання політичної конкуренції. У перспективі це може призвести до нового соціального вибуху, оскільки, по суті, відбувається злам «правил гри», Конституції, викликаючи політичне свавілля і дестабілізуючи країну.

Проте, з огляду на якісний склад парламенту і формування не опозиції, а фронди в парламенті, яка діє за принципом «чим гірше, тим краще», вносячи на розгляд парламенту відверто популістські закони, влаштовуючи політичні торги (посади і цілі галузі економіки в обмін на голосування), спричиняючи парламентські конфлікти, блокуючи голосування щодо важливих законопроектів, маючи на меті виключно дострокові вибори, формування вузької (у нашому випадку радше ситуативної) коаліції, здається політично виправданим – меншим злом – на цьому етапі. Оскільки наступні кроки Глави держави і Уряду, які стосуються голосувань з низки законопроектів, характер законопроектів, які вносить як суб'єкт законодавчої ініціативи Президент і Уряд, свідчать про наміри реформувати країну, змінивши інституційно усі сфери суспільного життя, що в нинішніх умовах війни з Росією є питанням збереження державності.

Подальше реформування системи державного управління в Україні пов'язане, по-перше, зі зміною системи кооптації державних службовців та політичних акторів; по-друге, зі структурною реформою органів державної влади.

Оновлення кадрового складу органів державної влади відбувається згідно із Законом України «Про очищення влади» (2014 р.), яким визначено правові та організаційні засади проведення очищення влади в Україні. Відповідно до ст. 1 Закону – «Очищення влади (люстрація) – це встановлена Законом заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі), крім виборних посад, в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини» [5]. Кабінетом Міністрів України було розроблено План проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» [6], згідно з яким до червня 2016 р. процедура люстрації мала б бути закінчена щодо високопосадовців центральних органів влади, за винятком місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування і окремих військових формувань.

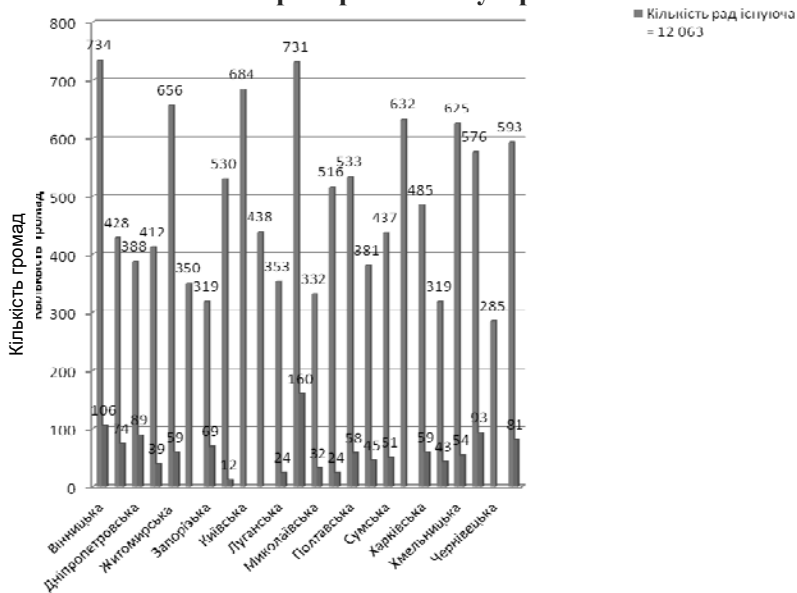
На практиці ж провести процедуру люстрації виявилось значно складніше, оскільки цей процес не був однозначно сприйнятий високопосадовцями, які підлягали люстрації, що спричинило хвилю судових позовів, які, відповідно, істотно загальмували процеси очищення влади. Так, станом на кінець 2016 р. у Єдиному державному реєстрі нараховувалося лише 936 осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади» [7], що не відображає реального стану стосовно осіб, які підлягають люстрації. Хоча слід віддати належне, що у всіх органах влади створено, належним чином, публічні електронні реєстри, які дають уявлення про хід виконання Закону «Про очищення влади».

Зміна принципів кадрового відбору у органи державної влади відбувається відповідно до Закону «Про державну службу», який набув чинності з 1 травня 2016 р. [8], і Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки [9]. Наразі складно вести мову про результати застосування цього Закону, як і Стратегії, однак наразі основні положення Закону щодо відбору співробітників органів державної влади та місцевих державних адміністрацій на конкурсних засадах почали впроваджувати. Проведено конкурси на посади глав адміністрацій ряду обласних і районних державних адміністрацій. Поки що немає відчутних результатів цієї реформи, а за прогнозами її розробників, – реформа державної служби підштовхне усю реформу державного управління, важливість якої зможуть оцінити через декілька років [10]. Нині ж можна стверджувати, що у разі реалізації реформи державної служби буде покращено систему професійного відбору, посилено контроль громадськості за діяльністю державних службовців, оптимізовано кількість державних службовців і належну оплату їх праці.

Також слід розуміти, що реформа системи державної влади передбачає оптимізацію й центральних органів державної влади, Кабінету Міністрів України, реформу публічних фінансів, реформу парламенту через прийняття відповідних Законів «Про Верховну Раду України» (за 25 років функціонування парламент зміг регламентувати свою діяльність на рівні Закону «Про регламент Верховної Ради України», натомість закону про сам парламент немає), «Про Президента України» (діяльність Президента регламентується тільки положеннями Конституції без спеціального процесуального закону), що унеможливило її реалізацію; ліквідацію на конституційному рівні розриву між Кабінетом Міністрів та вертикаллю виконавчої влади (як відомо, у вітчизняному законодавстві наявний багаторічний дуалізм виконавчої влади між Кабінетом Міністрів і Главою держави, що призводить до дублювання компетенцій і, відповідно, невизначення сфер відповідальності за реалізацію державної політики); реформа центральних органів влади.

Однією з найважливіших реформ є реформа децентралізації та місцевого самоврядування, що в урядових документах (Програмі діяльності уряду, Коаліційній угоді, Стратегії сталого розвитку України – 2020) фігурує як пріоритетна. Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає реформу адміністративно-територіального устрою, зміну всієї системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, зміну бюджетної та податкової систем, земельних відносин, освіти, медицини, соціальної сфери й інших сфер (усього 22) [11]. Однак реформу відклали, хоча вона була ухвалена у парламенті у першому читанні. Натомість уряд провів децентралізацію фінансів, що, зокрема, у першій половині 2016 р. дозволило збільшити надходження у місцеві бюджети на 62% і, звісно, посилити позиції місцевих громад. Крім того, парламент ухвалив Закон «Про добровільне об’єднання громад» [12], який надав можливість укрупнювати місцеві громади за принципом «концентрації ресурсів» (див. Рис. 1).

Рис. 1. Існуюча та запропонована модель адміністративно-територіального устрою



Як видно з діаграми, йдеться про істотне скорочення кількості місцевих громад (з 12 063 до 1 172 громад) та їх укрупнення. Ця ідея вкрай неоднозначно сприйнята вітчизняними громадянами, спостерігається шалений спротив цій реформі на місцевому рівні. Однак саме цей принцип дав можливість реалізовувати регіональну політику і політику вирівнювання регіонів у країнах ЦСЄ, тому вкрай важливо довести її до кінця.

Зволікання з проведенням реформи розцінено вкрай негативно у суспільстві і політиці. Однак, на нашу думку, вдаватися до децентралізації влади, що логічно знижує рівень керованості державою, в умовах війни і безкінечних намірів проросійських політичних сил всередині України і самої Росії дестабілізувати політичну ситуацію всередині країни, є більшим ризиком, ніж зволікання з самою реформою.

Як відомо, однією з найгостріших проблем України є тотальна корупція. Причому, на відміну від країн СНД, в Україні має місце не вертикальна («краде влада»), а горизонтальна («крадуть усі») корупція. Це сформувало відповідне «кримінальне мислення» і створює великі перешкоди у боротьбі з цим явищем. Тому реформа системи державного управління не може бути успішною без боротьби з корупцією, що цілком обґрунтовано. Стратегічні цілі цього процесу спрямовувалися на: 1) забезпечення прозорості та підзвітності з метою усунення або мінімізації корупційних ризиків; 2) забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення; 3) виховання «нульової толерантності» до корупції у суспільстві. Якщо проаналізувати досягнення 2015 р., то, безумовно, порівняно більшого прогресу було досягнуто у рамках реалізації другої стратегічної цілі, а саме – у сфері розслідування і санкцій. Але якщо придивитися прискіпливо, – то побачимо, що цей прогрес стосується лише формування відповідних державних інституцій, які мають через виконання своїх функцій забезпечити невідворотність покарання за корупцію. Йдеться про Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП).

Успішним прикладом виконання завдань у рамках запровадження практики розслідувань та санкцій є створення Ради бізнес-омбудсмена в Україні. Рада розпочала свою роботу лише в травні 2015 р., але вже зарекомендувала себе як активний та

ефективний захисник прав бізнесу, зокрема, у випадках застосування корупційних практик з боку окремих органів влади.

У сфері забезпечення прозорості та підзвітності (превенції корупції) більшість завершених ініціатив поки що стосуються прийнятих нормативно-правових актів, серед яких найважливішими є закони, які запроваджують практику доступу до суспільно-важливої інформації у форматі «відкритих даних», зокрема, відкриття реєстрів прав власності на нерухоме та рухоме майно, державне фінансування політичних партій, систему електронного декларування для публічних службовців. Наразі НАБУ відкрило 236 проваджень, 15 справ передано до суду [13]. Тому неможливо оцінити ефективність діяльності інших державних структур, до чиєї компетенції входить боротьба з корупцією, оскільки головний превентивний антикорупційний орган України – Національне агентство із запобігання корупції (НАЗК) запрацювало нещодавно, так як і декілька важливих систем, які є сферою компетенції НАЗК – фінансування політичних партій, перевірка даних, внесених у систему електронного декларування тощо [14]. Однак інституціоналізація політики боротьби з корупцією є свідченням доволі позитивної тенденції. Водночас, не слід забувати, що однією з проблем України є не так відсутність норм, як проблема нормозастосування, тому тут можна тільки сподіватися, що цей процес буде зрушено з місяця.

Найбільші «прогалини» Україна має у реалізації третьої стратегічної цілі реформи – вихованні так званої «нульової толерантності» до корупції у суспільстві. А це саме та складова реформи, прогрес щодо якої найбільшим чином впливатиме на результати України в Індексі сприйняття корупції.

Нині можна констатувати, що вже створено належну законодавчу та інституційну інфраструктуру у сфері запобігання та протидії корупції – було ухвалено низку важливих законів, спрямованих на дерегуляцію економіки, розпочато формування спеціалізованих антикорупційних інституцій [15]. З наведеного графіка видно, що динаміка реформи системи державного управління є радше позитивною. Хоча навряд чи задовільними є її темпи. (див. Рис. 2)

Рис. 2. Динаміка реформ системи державного управління



Процеси дерегуляції. Поряд з реформами системи державного управління слід відзначити низку реформ, які не стосуються її безпосередньо, однак їх проведення створює певний інституційний простір, який позитивно впливає на функціональність системи державного управління. Йдеться про «зменшення кількості держави» у суспільно-політичних і фінансово-економічних процесах. З-поміж таких реформ найбільш важливою, на наш погляд, є перехід з 1 серпня 2016 р. на систему електронних закупівель ProZorro, відповідно до Закону «Про публічні закупівлі [15]». На цю систему закупівель переведено центральні органи влади, великі державні підприємства і природні монополісти, місцеві органи влади, комунальні підприємства й інші організації, які використовують кошти платників податків. Повний перехід на електронну систему означає, що всі тендери, які перевищують порогові значення, повинні проводитись через ProZorro. Державний замовник (орган влади, державне чи комунальне підприємство) повинен завантажувати в ProZorro тендерні заявки, оголошуючи таким чином закупівлю. Далі він відповідає на питання постачальників і проводить в електронній системі аукціон чи іншу процедуру, передбачену Законом «Про публічні закупівлі». Після визначення переможця замовник зобов'язаний також завантажити в систему текст договору з постачальником. А завдяки інтеграції з порталом Є-Data і проектом віднедавна в ProZorro також можна відслідкувати ще й оплату договору, якщо вона здійснюється Державним казначейством України.

Що стосується так званих «допорогових закупівель» (вартістю до 200 тис. грн на товари і послуги і до 1,5 млн грн на роботи), то використання ProZorro для них є добровільним, проте дуже бажаним. «Система працювала в пілоті саме на допорогових закупівлях і довела високу ефективність: за рік пілотного проекту в ProZorro сума економії склала більше мільярда гривень (загальна сума економії на сьогодні сягнула 2,6 млрд грн) [17]. На кінець 2015 р., коли система ProZorro працювала у тестовому режимі, однак за підсумками року, в системі було проведено 36 000 тендерів на суму 6,5 млрд грн. Загальна економія в системі вже за 9 місяців 2016 р. сягнула 5 млрд грн. Натомість, за прогнозами експертів, за підсумками 2016 р. економія мала б становити близько 4,5 млрд грн, а у 2017 р. – від 35 до 40 млрд грн [16]. Тобто ефективність цієї реформи виявилася дійсно високою, про що свідчать наведені дані.

Поряд зі змінами органів влади запроваджено інструменти моніторингу реформ. Хоча вони безпосередньо не стосуються реформи системи державного управління і не є конституційними органами, але дають можливість моніторити процеси реформ і проводити відповідне коригування цих процесів шляхом залучення експертного середовища. Йдеться про Національну Раду реформ (НРР), а також розробку збалансованої системи показників моніторингу реформ і показників «Досягнення результатів» та «Сприйняття». Слід погодитися з її розробниками, що «на сьогодні це чи не єдиний інструмент, який дозволяє вимірювати та висвітлювати конкретні результати та реальний ефект (*impact*) від реформ» [17]. Як і те, що ефективність діяльності органів державної влади вимірювалася здебільшого за кількісними показниками – кількість прийнятих рішень, засідань і т.д. Натомість, поза увагою залишився цикл аналізу політики та досягнення конкретних результатів, причинно-наслідкові зв'язки, породжені прийняттям / неприйняттям тих чи інших законопроектів.

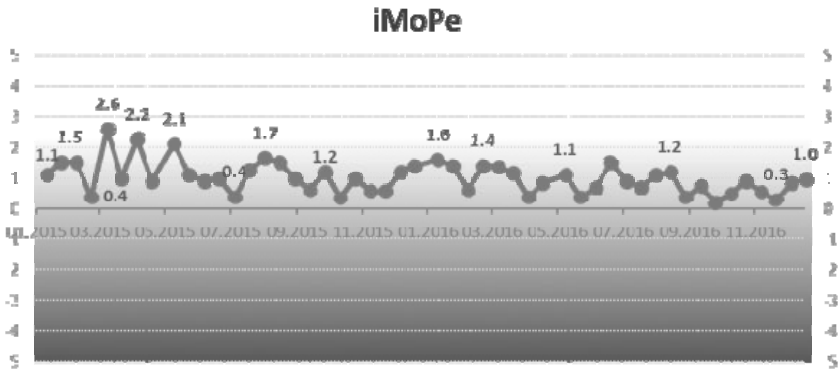
Для забезпечення політичного консенсусу у процесі проведення реформ створено Національну Раду реформ (НРР), яка складається з представників усіх зацікавлених сторін та є майданчиком для пошуку консенсусу і прийняття рішень. Основними завданнями НРР є визначення пріоритетів реформ, координація дій із реформування, моніторинг реалізації та досягнення цілей реформ. Рішення НРР

приймаються за умови консенсусу всіх учасників, що забезпечує узгодженість позицій у процесі реформ. Організаційно-аналітичне забезпечення діяльності НРР надає Виконавчий комітет реформ, основними завданнями якого є підготовка у співпраці із відповідальними за окремі реформи пропозицій НРР щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження, вирішення спірних питань, а також моніторинг реалізації реформ. У Виконавчому комітеті реформ здійснюється спільне головування представниками Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Для розробки і впровадження реформ відповідальний за реформу створює Цільову команду реформ, призначає співголів та затверджує персональний склад Цільової команди реформ. До відповідних цільових команд реформ входять представники відповідного міністерства, суміжних міністерств, представники відповідних комітетів Верховної Ради України, представники громадських організацій та бізнесу, експерти, представники міжнародних організацій.

Для підтримки процесу розробки та впровадження реформ, а також для організаційно-аналітичного забезпечення діяльності НРР створено Проектний офіс, який надає координаційну, аналітичну та комунікаційну підтримку відповідальним за розробку та впровадження реформ міністрам або іншим призначеним відповідальними за реформи особам. Діяльність Проектного офісу фінансується за участі мульти-донорського акаунту Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) та спеціального акціонерного фонду ЄБРР. НРР розроблено паспорти реформ, стратегію. Започатковано систему заходів, спрямовану на підготовку кадрового складу працівників органів державної влади і місцевого самоврядування (семінари та тренінги для депутатів місцевих рад, що відображено, знову ж таки, на офіційному сайті НРР [18]).

Залучення опосередкованих засобів удосконалення системи державного управління загалом дає підстави стверджувати, що зміни відбуваються. Проте моніторингова група НРР оцінює її темпи в діапазоні від – 5 до +5 балів. Тому, зважаючи на те, що команда іМОРе вважає прийнятним темпом реформ рівень +2 і вище, з наведеного графіка очевидно, що ці темпи вкрай недостатні (див. Рис. 3).

Рис. 3. Індекс моніторингу реформ*



* Команда iMoPe вважає прийнятним темпом реформ рівень індексу 21 балла

Скрін-шот з офіційного сайту НРР [19].

З наведеного графіка видно, що темпи реформ уповільнилися. Це, на наш погляд, можна пояснити розпадом широкої коаліції. З іншого боку, існування вузької коаліції мало б спростити процеси формування політичних рішень, однак брак механізмів політичної відповідальності, брак політичної свідомості у значної частини

* **Індекс моніторингу реформ (iMoPe)** призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади – Уряду, Президента, НБУ тощо – з впровадження реформ. Головною метою Індексу є професійне інформування суспільства щодо швидкості та глибини процесу реформ у країні. Індекс відслідковує зміни в регуляторному середовищі, розраховується на основі експертного опитування один раз на два тижні. Експерти надають свою оцінку змінам у регуляторному середовищі, які можна охарактеризувати як реформи. Для цілей розрахунку цього Індексу реформами вважаються регуляторні акти, що змінюють засади функціонування інституцій або ж суттєво впливають на поведінку економічних агентів. Експерти оцінюють регуляторні акти, які вступили в дію протягом періоду опитування або були прийняті з чіткою датою введення в дію, наміри, заяви, закони прийняті, але не підписані. Також не оцінюється якість імплементації регуляторних актів. Індекс складається із п'яти компонентів, що відображають прогрес за такими п'ятьма напрямками реформ: державне управління та боротьба з корупцією, що включає антикорупційне законодавство, децентралізацію влади, державне управління (включаючи виборне законодавство, зміни у процедурах прийняття рішень органами державної влади), надання адміністративних послуг; державні фінанси; монетарна політика та фінансові ринки; ринкова політика та зовнішня торгівля; енергетична незалежність.

депутатського корпусу призвів до перетворення вузької коаліції у ситуативну. Відтак політика знову набула вкрай хаотичних і непрозорих форм, що реалізується у форматі політичних торгів. Найчастіше предметом торгів є ресурси і сфери впливу, а в останню чергу суспільно значущі політичні рішення.

Говорячи про результати і напрями реформування системи державної влади, слід звернути увагу на наявність колосального спротиву олігархічної системи, яка не зацікавлена у встановленні прозорих «правил гри». Показово те, що найважливіші реформи, які насамперед змінюють процедури розподілу «владних ресурсів» і, відповідно, опосередковано змінюють характер системи влади, відбуваються під впливом екзогенних факторів (тиск західних партнерів, залежність від кредитування МВФ, Світового банку та фінансової допомоги інших західних установ, страх позбутися підтримки у війні на Донбасі, страх перед зняттям західних санкцій проти Росії) і під тиском громадськості. Наприклад, Закон про державне фінансування партій був ухвалений тільки завдяки тому, що був включений Єврокомісією у пакет законів «про безвізовий режим». «У якийсь момент ризик публічного негативу від несприйняття закону для політиків уже перевищував можливі втрати для представників влади від реформаторських позицій закону», – зазначав експерт НРР І. Хлібопик [19]. Тому, незважаючи на, здавалось би, суцільні проблеми і катастрофічне зниження рівня життя, реформи у сфері державного управління є радше позитивними.

Для підтвердження наведемо дані Freedom House щодо показників розвитку демократії (див. Рис. 4).

Рис. 4. Показники розвитку демократії в Україні (2007 – 2016 рр.) [20]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Національне демократичне управління	4,75	4,75	5,00	5,00	5,50	5,75	5,75	6,00	6,00	5,75
Електоральний процес	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00	4,00	3,50	3,50
Громадянське суспільство	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,50	2,25	2,25

Рис. 4. Показники розвитку демократії в Україні (2007 – 2016 рр.) [20]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Незалежність медіа	3,75	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00	4,00	4,25	4,00	4,00
Місцеве демократичне управління	5,25	5,25	5,25	5,25	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,25
Правові засади та незалежність судочинства	4,50	4,75	5,00	5,00	5,50	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
Корупція	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	6,00	6,00	6,25	6,00	6,00
Середній бал	4,25	4,25	4,39	4,39	4,61	4,82	4,86	4,93	4,75	4,68

Як видно з наведеної таблиці, динаміка реформи системи державного управління, за висновками Freedom House, є хоча й незначною, але позитивною. Зважаючи на те, що такі індекси формуються на основі даних за попередній рік, показники 2017 р., ймовірно, дещо покращаться. Проте тут важливо звернути увагу на таку деталь: як видно з цієї таблиці, в Україні очевидний великий дисонанс між рівнем розвитку громадянського суспільства (2,25 бала) – характером державного управління (5,75 бала) і ще гіршими правовими засадами і незалежним судочинством (6,00 балів). Такий розрив у рівнях розвитку власне громадянського суспільства і держави, як меншості, яка управляє, - а стиль і форма управління далекі від цивілізованих, тих, на які є запит у суспільстві, - створює передумови для посилення тиску суспільства на владу і державу, з одного боку, а з іншого – породжує соціальну напругу. З огляду на очевидний дисонанс актуалізується проблема переведення суспільної активності у конвенційні форми через вдосконалення системи зворотного зв'язку «знизу догори». Тим самим буде знижуватися потенціал неконвенційної участі і, зрештою, призведе до якісного оновлення політичних практик.

Крім того, очевидним є брак інформаційних кампаній, спрямованих на роз'яснення змісту, перебігу і цілей реформ. Адже питання інформування у наших умовах має політичне значення,

здатне знизити рівень політичної напруги і, відповідно, вплив популістських політичних сил і популістських настроїв у суспільстві. Щоб зрозуміти, яку дистанцію Україна має здолати, наведемо порівняльну таблицю розвитку демократії в сусідніх країнах (див. Рис. 5).

Рис. 5. Розвиток демократії в окремих країнах ЦСЄ (2016 р.) [21]

Країна	ЕП	ГС	НМ	НДУ	МДУ	ПЗНС	К	Середній бал
Україна	3,50	2,25	4,00	5,75	5,25	6,00	6,00	4,68
Угорщина	2,75	2,50	3,75	4,00	3,00	3,00	4,00	3,29
Словаччина	1,50	1,75	3,00	3,00	2,50	2,75	3,75	2,61
Польща	1,50	1,50	2,75	2,75	1,50	2,75	3,50	2,32
Чехія	1,25	1,75	2,75	2,75	1,75	1,75	3,50	2,21

ЕП – Електоральний процес, ГС – Громадянське суспільство, НМ – Незалежні медіа, НДУ – Національне демократичне управління, МДУ – Місцеве демократичне управління, ПЗНС – Правові засади та незалежність судочинства, К – Корупція. Показники вимірюються за 7-бальною шкалою, де 1 – найвищий показник, а 7 – найнижчий.

Отже, суттю реформи органів державної влади є зміна політичної матриці, яка б запустила повноцінні механізми політичної конкуренції і тим самим соціальні ліфти, дистрофія яких обернулася поступовою дистрофією функцій держави. І якщо (до російської агресії) подібний гібридний режим міг функціонувати відносно безпечно, – з різним рівнем політичної напруги і політичного відчуження, то нині ерозія функцій держави і абсолютно неадекватна політична матриця створюють надзвичайно високі ризики існуванню держави. Причому, джерелом подібних ризиків є не стільки російська агресія (це радше наслідок), а глибоке соціальне розширення і політичне відчуження внаслідок зламу й так слабких політичних інститутів, чим створюються передумови для внутрішнього громадянського конфлікту.

Наразі ж можемо констатувати, що найбільшою проблемою, яка гальмує вдосконалення системи державного управління в Україні, є

проблема інституційна. Як і раніше, держава потребує наповнення діючої Конституції реальним змістом, формування повноцінного механізму стримувань і противаг з системою політичної відповідальності і депутатів, і Глави держави, тобто інституціоналізації влади. Причому, обрана з самого початку модель організації державної влади і тип парламентської виборчої системи (залишимо поза межами аналізу причини цього) виявилася своєрідним «неправильно застібнутим першим гудзиком», що спричинило поступову дистрофію усєї системи державного управління з усіма негативними наслідками (повільна інституціоналізація громадянського суспільства, практично деінституціоналізація партійної системи тощо). Наразі ситуація виправлена частково, а отже, загроза вихолощення інституційних нововведень (парламентська форма державного правління, державне фінансування політичних партій, децентралізація фінансів, електронне декларування і т. ін.) залишається високою.

Так, усе ще зберігається загроза «вихолощення» нововведень, які стосуються вдосконалення системи державного управління. Адже у політично неструктурованих суспільствах процес змін залежить насамперед від політичної волі. Наявна ж в Україні система кооптації політичного класу не забезпечує належний рівень політичної відповідальності, що породжує дефіцит політичної волі, і здатна уповільнити процеси трансформації. Причому, принципово важливо розірвати своєрідне замкнене коло кооптації кадрів на принципах особистої відданості, належності до певної фінансово-промислової групи, а не професіоналізму. Адже саме своєрідний «антивідбір» уже створює загрози національній безпеці. Не можна скидати з лаштунків і той факт, що Україна, по суті, за 25 років існування набула рис феодално-корпоративної квазідержави, де клани підмінили собою не тільки центральні органи влади, а й державні органи влади на місцях, які перетворилися у такі собі вотчини місцевих «гетьманів», які так само через неформальні впливи здійснюють свою політику в масштабах районів та областей.

Тому наразі мусимо констатувати, що конституційна реформа не досягла бажаної мети, а саме – істотної демонополізації системи державної влади, як і деолігархізації, не відбулося. Водночас, не можна заперечувати істотного послаблення впливу фінансово-

промислових груп у політичних процесах. Наскільки цей процес незворотний – сказати наразі складно, оскільки високий рівень персоніфікації української політики не дає достатніх даних, щоб це стверджувати. Проте факт підписання Угоди про асоціацію з ЄС, велика залежність від позиції Заходу у розв’язанні російсько-українського збройного конфлікту на Донбасі і щодо анексії Росією Криму, а такою якісні зміни самого громадянського суспільства дає підстави для оптимістичних прогнозів. Крім того, можна констатувати істотне посилення інтеракцій держави та громадянського суспільства, розширення форм політичної участі, хоча найчастіше неконвенційних, залучення громадськості до формування політичних рішень. Так само очевидним є посилення політичної конкуренції у політичних процесах, що свідчить про істотні зрушення у питанні ведення політичного процесу. Однак говорити про вдосконалення власне політичних інститутів явно зарано, як і про вдосконалення системи державного правління. Поки що ці нововведення не стали звичними політичними практиками.

Найбільшою проблемою системи державного управління в Україні є недостатня «інституціоналізація влади» – фіксація «правил гри» на рівні процесуальних законів. Внаслідок цього виник «правовий вакуум», який, що цілком логічно, – заповнюється неправовими практиками. Звісно, що, будучи у владі, політичним акторам, які мають великий адміністративний ресурс, проводити власну політику значно зручніше – не потрібно йти на компроміси з політичними силами, які мають владні ресурси, але не належать до «партії влади». Однак така практика призводить до кулуарності державної політики (відомої як «візантійство»), що унеможлиблює подолання політичної корупції, перехід до якісно вищого рівня розвитку механізмів ухвалення політичних рішень і, власне, ведення державної політики.

Підсумовуючи, наголосимо, що, зважаючи на наявні ризики, які притаманні парламентській моделі, пов’язані з тим, що без відповідних процесуальних законів вона знижує рівень керованості державою, конче необхідно ліквідувати відповідні правові прогалини. Для цього логічно забезпечити прийняття відповідних нормативно-правових актів, прописаних у коаліційній угоді. Зауважимо, що, з точки зору інституційних змін, у коаліційній угоді

цілком достатньо було прописано зміст необхідних реформ, їх послідовність, в основному враховано причинно-наслідкові зв'язки між пропонованими реформами. Звісно, частина цих реформ має здійснюватися на конституційному рівні, що передбачає наявність трьохсот голосів народних депутатів. Забезпечити їх в умовах вузької (або ситуативної) коаліції вкрай складно.

Дивно, але саме парламент, незважаючи на високу продуктивність щодо кількості ухвалених законів, наразі є найбільш реакційним органом, який часто відверто саботує прийняття важливих процесуальних законів, які б запустили необхідні для країни процеси. Однак, як показує практика внесення змін до Конституції, які стосувалися Судової реформи, винесення у публічну площину найбільш резонансних змін, консолідація експертного середовища і вплив західних партнерів – є засобами тиску на депутатський корпус, зокрема, на фракції, які займаються відвертим популізмом, і сформували необхідну політичну волю у парламенті (політичні торги також не є винятком). На жаль, така принизлива практика наразі є єдиною можливою щодо депутатів, які не відчувають ані політичної відповідальності, ані людської гідності, перетворивши парламент у місце лобювання інтересів окремих фінансово-промислових груп і банальне заробляння коштів через лобювання тих чи інших законопроектів.

Водночас, не можна заперечувати той факт, що в Україні стала звичною практика порушення базових принципів демократії – рівних правил для всіх, що стало буденним явищем під час прийняття низки фундаментальних законів (найбільш резонансні – зміни до Закону про Генеральну Прокуратуру, ухвалення Закону «Про державний бюджет» і у 2015, і у 2016 рр. тощо). Це спричиняє подальшу руйнацію функцій держави і нівелює її роль, знижує легітимність органів державної влади і, відповідно, усіх державних рішень. Крім того, по суті, управління державою «в ручному режимі» знижує прогнозованість політичних процесів, унеможливує формування однакових і рівних для усіх правил гри.

Такий стан речей, звісно, можна пояснити складністю політичної ситуації і виправдати політичною доцільністю. Однак політичні рішення, які приймаються таким способом, є вкрай контроверсійними. Особливо це стосується кадрових призначень,

проміжних виборів тощо, що ставить під сумнів саме таку політичну доцільність, оскільки не призводить ані до деолігархізації, ані до запуску соціальних ліфтів і, тим більше, нівелює нормальну політичну конкуренцію. Тому вкрай важливо напрацювати ефективні механізми ротації і управлінських кадрів, і суб'єктів політичного процесу загалом, які б базувалися на зрозумілих процедурах і виключно на правовій основі. Йдеться про розподіл політичних і адміністративних посад, про зміни у трудовому законодавстві, які б не створювали правових колізій, коли це стосується реалізації процедури люстрації, чи елементарного звільнення чиновника через професійну непридатність.

Україні наразі необхідно, елементарно, сформувати реальну, а не формальну систему стримувань і противаг і провести парламентську реформу, зміст якої напрацьовано із залученням численних вітчизняних і зарубіжних фахівців. Це стосується парламентської дисципліни, власне, присутності депутатів на робочих місцях, процедури голосування, процедури розгляду законопроектів у парламентських комітетах. З огляду на це, доцільно застосувати більш радикальні заходи, спрямовані на впорядкування роботи парламентарів. Вони стосуються, насамперед, процедури формування депутатського корпусу – очевидно, що необхідно поламати створену протягом десятиліть систему превентивних заходів, пов'язаних із підготовкою власне виборів, процедурою висунення кандидатів у депутати, формуванням виборчих комісій, виборчих дільниць, якими заздалегідь формувався визначений результат.

Інша група заходів стосується депутатської діяльності – тут ідеться як про обмеження депутатського імунітету, що виведе депутатів з розряду «недоторканих», так і застосування системи покарань щодо депутатів-порушників у вигляді запровадження так званого «конституційного штрафу», заборони внутрішньо-парламентських міграцій, зміну системи голосувань у парламенті. Змінити систему «парламент без парламентаризму», яка сформувалася за роки незалежності, на повноцінний парламентаризм можна не тільки шляхом розширення повноважень парламенту, а й шляхом запровадження чіткої системи санкцій щодо депутатів, які елементарно порушують трудову дисципліну, вдосконаленням механізмів політичної відповідальності.

Водночас, слід зважати на те, що, як свідчать політичні практики транзитних суспільств, надмірна громадянська активність може як стимулювати, так і блокувати процеси реформ. В Україні має місце і те, й інше. Тому нейтралізувати такі виклики може, з одного боку, стимуляція конвенційних форм політичної участі (в Україні цей процес набув доволі масового характеру через активізацію Громадських рад при органах державної влади та інших державних установах, підписання петицій до органів державної влади, звернення громадян у рамках реалізації Закону «Про доступ до публічної інформації» тощо), а з іншого – саме через громадські організації, передусім, транслюються ідеї сепаратизму, посягання на державний лад, – через адекватну реакцію і професійну роботу правоохоронної системи, і, зрештою, – у суспільстві є дефіцит інформації про характер, зміст і, що головне, про наслідки реформ.

Асинхронність інституційних змін створює ряд ризиків, оскільки у таких випадках відбувається вихолощення нових інститутів старими (звичними) політичними практиками. Тому інституційні зміни вимагають системності і комплексності, врахування причинно-наслідкових зв'язків. І хоча Конституція України не передбачає внесення змін до Конституції пакетом, як і пакетних голосувань, доцільно на рівні політичних домовленостей між представниками коаліції депутатських фракцій розробити стратегію діяльності парламенту у частині зміни політичних інститутів.

З огляду на те, що конституціоналізм в Україні має телеологічний характер, численні проблеми інституційного характеру не є, на наш погляд, наслідком недосконалості Конституції, а результатом вихолощення її базових положень, з одного боку, а з іншого – недостатнім рівнем інституціоналізації відносин у системі органів державної влади і політичних акторів загалом. Тому Україна потребує сьогодні наповнення реальним змістом насамперед наявної Конституції і прийняття процесуальних законів, спрямованих на інституціоналізацію влади. Йдеться про повноцінне формування механізмів політичної відповідальності депутатського корпусу (зміна механізмів електорального відбору через відмову від мажоритарної складової і переходу до пропорційної виборчої системи з відкритими списками і багатомандатними виборчими округами); розширення повноважень парламенту в частині унормування статусу

парламентських слідчих комісій з одночасним обмеженням обсягу депутатського імунітету та індемнітету та запровадження процедури інтерпеляції; унормування чітких процедур формування і переформатування коаліції депутатських фракцій; запровадження механізмів політичної відповідальності Президента України через унормування процедури імпічменту; фіксацію прав парламентської опозиції у Законі «Про регламент Верховної Ради України».

Додаткових механізмів стимулювання потребує партійна система. Оскільки партії є суб'єктами виборчого процесу, а за умови запровадження пропорційної виборчої системи стануть єдиними суб'єктами виборчого процесу, важливо задіяти інструменти стимулювання політичного структурування суспільства і партійно-політичного спектра. Як відомо, в Україні ситуація з партійним будівництвом доведена до абсурду. Наразі зареєстровано більше 350 політичних партій, метою створення яких є участь у формуванні виборчих комісій, а не власне участь у виборах. Таким чином, партії перетворилися у товар, який наймають (оренднують, купують) за відповідну плату фінансово-промислові групи для представництва інших олігархічних (кишенькових) партій у виборчих комісіях. Перетворенню політичних партій з бізнес-проектів у повноцінні партії сприятиме, на наш погляд, зниження обмежувального бар'єра для політичних партій і, навпаки, підвищення до 7-8% для виборчих коаліцій. Така практика була випробувана країнами Північної Європи ще на початку ХХ ст. і країнами ЦСЄ (Польща, Чехія, Словаччина) і засвідчила свою ефективність щодо стимулювання розвитку повноцінної партійної системи. Крім того, очевидно є потреба перегляду власне процедури реєстрації політичних партій і перегляд реєстрації у разі неучасті партії протягом тривалого часу у виборчих кампаніях, обмеження витрат на виборчі кампанії та політичну рекламу. Зауважимо, що позитивні кроки у цьому напрямі вже зроблено, і це пов'язано з ухваленням Закону «Про державне фінансування політичних партій».

Знову ж таки, на перший погляд, для країни, яка перебуває у транзитному стані від авторитаризму до демократії, важливо зменшувати «кількість держави» у суспільно-політичних і економічних процесах. Однак в Україні маємо справу радше не з регресом у попередній авторитарний стан, а з формуванням

олігархічної системи, яка була консолідована під час президентства В. Януковича, коли державні органи існували формально, а паралельно з ними існував так званий «інститут наглядачів» (відомих як «смотрящих»), який підміняв собою державу [див. дет.: 1, с. 142 – 144]. Таким чином, наразі маємо великий «дефіцит держави», яка втратила, по суті, монополію на застосування сили, на забезпечення правопорядку тощо. Тому реформа системи влади має спрямовуватися на відродження держави, її ознак і функцій, але держави правової. Водночас, в умовах крайньої поляризованості політичних настроїв у суспільстві України потрібен компроміс (консенсус наразі неможливий!) заради розвитку. Основна проблема в тому, що серед політичних акторів не виробилося спільного бачення алгоритму «розвитку». Незважаючи на нібито істотне вирівнювання зовнішньополітичних ідентичностей у бік ЄС і НАТО, політичні сили все ще не дійшли компромісу щодо інституційних змін політичної системи, системи органів державної влади.

Значимо, що процеси запуску політичної конкуренції вимагають часу, і навіть за умови їх запровадження країні потрібен певний період для їх засвоєння. Як свідчить досвід країн ЦСЄ, «період звання» до нової моделі може тривати три-чотири електоральні цикли. Тому у цей період принципово важливим є неформальний мораторій, своєрідний суспільний договір, на зміну базових «правил гри» (форми державного правління і типу виборчої системи), оскільки їх зміна не дасть можливості отримати очікуваного результату.

1. Інституційні зміни політичної системи України: оцінка стану, тенденції розвитку: наукова доповідь / за ред. д.політ.н., професора Г.І. Зеленько. – К.: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2014. – 164 с.

2. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

3. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

4. Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України. – К.: НІСД, 2015. – 27 с.

5. Закон України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
6. План проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-%D1%80>
7. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lustration.minjust.gov.ua/register>
8. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Стратегія реформування державного управління на 2016 – 2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249140701&cat_id=246711250
10. Хлібопик І. Підсумки року: реформа державного управління // Національна рада реформ [Електронний ресурс] / І. Хлібопик. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/discussion/pidsumky-roku-reformaderzhavnogo-upravlinnya>
11. Див. дет.: В Україні створено проектний офіс Секторальної децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/v-ukrayini-stvorenyu-proektnyu-ofis-sektoralnoyi-decentralizaciyi>
12. Статус Закону «Про добровільне об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua>
13. Моніторинг прогресу реформ. Перше півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/reform-report-1h-2016.pdf>. - С.4.
14. Національна Рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/discussion/2015-y-stav-rokom-utvorenyya-zakonodavchoyi-ta-institucionalnoyi-infrastruktury-u-sferi>
15. Закон України «Про публічні закупівлі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
16. Гуцалова К. Підсумки року: державні закупівлі [Електронний ресурс] / К. Гуцалова. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/discussion/pidsumky-roku-derzhavni-zakupivli>
17. Моніторинг прогресу реформ: 9 місяців 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf
18. Календар реформ. Національна Рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/events>
19. Національна Рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imorevox.in.ua/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/image0094.png>
20. Freedom in the world: Ukraine 2006-2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine>

21. Freedom in the world 2016 : democratic breakthroughs in the balance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>