



## Політичні ризики і політична стабільність в Україні

Документ УНЦПД із оцінювання політичних ризиків

### **Випуск №15: Часткові реформи на фоні внутрішньополітичного протистояння та переформатування влади після обрання нового уряду та послаблення парламентської коаліції**

**Період:** червень-грудень 2016 року

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

Довгостроковий прогноз (на період до 1 січня 2018 року): збереження впливу факторів політичної нестабільності на вказаному рівні

#### **ЗМІСТ**

РЕЗЮМЕ.....	2
1. СТАЛІСТЬ ПОЛІТИЧНОГО КУРСУ .....	4
1.а. Зміна урядової команди.....	4
1.б. Кадрові зміни керівництва Адміністрації Президента .....	5
1.в. Конфлікт у системі правоохоронних органів .....	5
1.г. Відставка «грузинських реформаторів» .....	7
2. ХАРАКТЕР УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ .....	8
3. ЦЕНТРИ ВПЛИВУ .....	11
4. КОРУПЦІЯ ЯК ЗАСІБ ПОЛІТИЧНОГО ВПЛИВУ .....	12
4.а. Корупційні скандали як фактор впливу на внутрішню політику .....	12
4.б. Протидія корупції .....	13
5. ВИКЛИКИ БЕЗПЕЦІ: ВІЙНА НА СХОДІ І СПРОБИ ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ .....	14
5.а. Ситуація в зоні антитерористичної операції .....	15
5.б. Убивство журналіста Павла Шеремета .....	17
5.в. План «Шатун» .....	18
ГЛИБИНА І СТРУКТУРА ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ .....	20
ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ .....	21
Інформація про проект УНЦПД із оцінювання політичних ризиків.....	22

## РЕЗЮМЕ

У серпні 2016 року Україна відзначила своє 25 річчя як держава. Складнощі, з якими зустрілася Україна на своєму шляху до незалежності, значною мірою зумовлені постійним стратегічним курсом Росії на утримання України в зоні свого впливу та зрештою – до незаконної анексії Криму й розгортання війни на Сході України. Вона продовжує залишатися суттєвим фактором суспільної дестабілізації. Попри зусилля міжнародних посередників, бойові дії фактично не припинялися, хоча їх інтенсивність була різною і значної ескалації вдалося уникнути. Водночас, переговори щодо реалізації Мінських угод не просунулися щодо жодного пункту, за винятком процесів щодо полонених і звільнення заручників.

Напередодні моніторингового періоду (з червня до кінця 2016 р.) відбулися важливі події, які значною мірою визначили подальший розвиток політичних процесів в Україні: було призначено нового Прем'єр-міністра й склад уряду, а також змінено Генерального прокурора. На ці ключові посади були призначені особи з оточення Президента, Володимир Гройсман, який до того обіймав посаду спікера Верховної Ради, та Юрій Луценко, голова фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність». Переформатування уряду з одного боку, поставило крапку у дискусіях довкола позачергових виборів до Верховної Ради, а з іншого – продемонструвало ефективність політичного впливу з боку Президента та його команди. Ця тенденція яскраво проявила себе у процесі затвердження Юрія Луценка на посаді Генпрокурора. Щоб забезпечити призначення політично близької людини, що не відповідала законодавчо встановленим критеріям обрання на посаду, було стрімко, спеціально для цього випадку змінено правила.

Водночас виявилися лінії конфлікту між правоохоронними структурами – Генеральною прокуратурою та Національним антикорупційним бюро України (відносно новим незалежним органом з широкими повноваженнями, створеним у квітні 2015 року). У серпні 2016 року Генеральна прокуратура звинуватила НАБУ у порушенні процесуальних норм, нібито незаконному прослуховуванні фігурантів у справі заступника прокурора Київської області Олександра Колесника («цукрового прокурора») та стеження за співробітниками ГПУ. Кульмінацією цього конфлікту стало силове протистояння між спецназом НАБУ та співробітниками ГПУ 12 серпня 2016 р.

Очевидно, що протистояння правоохоронних органів знижують ефективність їхньої діяльності і підривають довіру до реформ у даній сфері. Серйозним ударом по іміджу «реформованих» правоохоронних органів стало вбивство відомого журналіста Павла Шеремета, який загинув у результаті вибуху замінованої авто у центрі Києва 20 червня 2016 р. Допоки слідству не вдалося напрацювати основну версію вбивства та встановити коло підозрюваних.

Після інформаційного скандалу у квітні 2016 року із панамським офшором, у центрі уваги якого опинилося багато посадовців і глава української держави, наступною резонансною справою зі звинуваченнями у корупції українських високопосадовців стала справа народного депутата Олександра Онищенка. У червні 2016 року Спеціалізована антикорупційна прокуратура закинула йому завдання державі збитків на 3 млрд. грн.

через причетність до корупційних схем у компанії «Укргазвидобування». Після втечі до Великої Британії, Онищенко у грудні 2016 р. стверджував, що має записи розмов з представниками української влади, зокрема, Президентом Порошенком, які містять докази їхньої корупційної діяльності. Такі новини негативно позначалися на рівні довіри до представників влади, особливо на фоні скорочення державних витрат у соціально-економічній сфері, зростання тарифів на житлово-комунальні послуги, поглибленні соціальної диференціації.

Водночас під тиском зовнішніх кредиторів було прийнято важливі рішення у сфері боротьби з корупцією та відкритості, зокрема—запуск публічного електронного декларування статків чиновників і народних депутатів, що потенційно може стати сильним засобом контролю над доходами і витратами.

Моніторинговий період ознаменувався остаточним усуненням з органів влади команди «грузинських реформаторів»—М. Саакашвілі, Х. Деканоїдзе, Д. Сакварелідзе.

Найважливішою подією у моніторинговий період, яка потенційно несла загрозу соціально-економічній стабільності в країні, стала націоналізація найбільшого комерційного банку в країні – «Приватбанк», основним акціонером якого був Ігор Коломойський. 18 грудня Кабмін на своєму засіданні прийняв рішення про націоналізацію «Приватбанку», а 21 грудня Фонд гарантування вкладів фізичних осіб і Міністерство фінансів України підписали договір про продаж 100% акцій банку. Відтепер власником 100% акцій банку є держава в особі Міністерства фінансів. Процедура передачі банку державі, хоча сама по собі є нетиповою для країн з ринковою економікою, була проведена коректно, дозволила уникнути паніки серед вкладників і колапсу однієї з найбільших фінансових установ в Україні.

Відповідно до прийнятої методології, **глибина політичних ризиків сягнула 6-7 балів** за десятибальною шкалою. Маркери нестабільності включають себе ситуативні загрози пов'язані із підтримкою Росією маріонеткових утворень і бойовими діями на Сході, падінням рівня схвалення суспільством рішень влади, та відповідно – нарощуванням електоральної підтримки в опозиційних політичних сил, системні – слабко закоріненою правовою культурою, залежностями судової влади, олігархічним характером влади як такої.

Водночас у моніторинговий період владна команда доволі ефективно проявила себе у сфері управління ризиками, не допустивши остаточного розвалу правлячої коаліції та дострокових виборів, зменшивши наслідки корупційних скандалів та переключуючи увагу суспільства на різного роду інформаційні кампанії

## 1. СТАЛІСТЬ ПОЛІТИЧНОГО КУРСУ

### 1.а. Зміна урядової команди

У моніторинговий період відбулися кадрові зміни у виконавчих органах влади на центральному і регіональному рівнях, що свідчать про посилення впливу команди Президента на вертикаль виконавчої влади, що водночас відбувалася на фоні послаблення позицій правлячої коаліції «Європейська Україна» у Верховній Раді. У лютому 2016 року коаліцію залишили фракції партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» та партії «Самопоміч», а у березні – фракція Радикальної Партії Олега Ляшка», а коаліцію складають дві фракції – «Народного фронту», лідер якого Арсеній Яценюк залишив посаду Прем'єр-міністра, та пропрезидентського «Блоку Петра Порошенка «Солідарність». Посаду голови уряду з 14 квітня обіймає близький до Президента Володимир Гройсман, котрий балотувався до парламенту за списком Блоку Петра Порошенка «Солідарність» і з листопада 2014 року був головою Верховної Ради України.

Ці зміни, з одного боку, консолідували політичні сили, що готові так чи інакше відповідати за курс реформ і наслідки їх втілення, з іншого, – проводять новий вододіл у політичному середовищі за лінією «влада-опозиція». 82% опитаних нами експертів вважають, що у зазначений період можна говорити про посилення політичних позицій Президента та його вплив на політичні процеси в Україні, 46% певні, що президент загалом здатен впливати на урядові дії.

Варто відзначити, що скорочення владної парламентської коаліції не позначилося негативно на процесі внесення змін до Конституції. За того, що її склад із двох фракцій нараховував 221 депутата, 2 червня 2016 року знайшлося 335 голосів на внесення змін до Конституції України у частині судової системи.

Водночас було дещо ослаблено позиції впливу «Народного Фронту», що було пов'язано не тільки з відходом А. Яценюка з посади голови уряду, але й з кримінальними справами щодо Миколи Мартиненка – одного із найкрупніших фінансистів партії та співвласника «Діамантбанку» (банк посідав 24 місце за розміром активів станом на 1.04.2016), через що той склав мандат народного депутата і позбувся можливості прямо впливати на позицію фракції.

У моніторинговий період рейтинги провідних політиків і політичних сил суттєво коливалися. За даними Київського міжнародного інституту соціології<sup>1</sup>, підтримка П. Порошенка впродовж 2016 року впала від 17,9% у березні до 12,5% у грудні. За цього у президентському рейтингу його випереджає лідерка «Батьківщини» Юлія Тимошенко з 20,9% і 18,1% відповідно. Водночас зростає, хоча й незначно, рейтинг керівника фракції «Опозиційного Блоку» Юрія Бойко, котрому соціологи в березні минулого року віддавали 9,5% голосів, а у грудні – вже 11,9%.

---

<sup>1</sup> Електоральні настрої населення щодо виборів Верховної Ради та Президента України, грудень 2016. Звіт КМІС // <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=667&page=4>

## **1.6. Кадрові зміни керівництва Адміністрації Президента**

29 серпня 2016 р. голова Адміністрації Президента Борис Ложкін залишив цю посаду. Як відомо, він свого часу був партнером Петра Порошенка по медіа-бізнесу (радіостанція Ретро-FM, «Наше Радио», КР Media) та має контакти з широким колом бізнесменів і політиків, як в Україні, так і за кордоном. Ці зв'язки робили його майже ідеальною фігурою на посаді голови АП і давали змогу виступати модератором у контактах між Президентом та різними політичними й бізнес-середовищами.

Водночас, на посаду, важливу з точки зору комунікації з главою держави, формування його графіку, впливу на проходження документів, за рекомендацією Б. Ложкіна<sup>2</sup> було призначено колишнього голову Харківської обласної адміністрації Ігоря Райніна, який також три місяці працював заступником Б. Ложкіна в АП. Сам Б. Ложкін зберіг як свою довірену людину в АП, так і власний вплив на рішення Президента поза полем АП. Він став секретарем новоствореної Національної інвестиційної ради<sup>3</sup>, яку очолює Президент. Номінально головним завданням дорадчої інституції названо стимулювання та розвиток інвестиційної діяльності в Україні, формування привабливого інвестиційного іміджу України.

Решта чільних посадовців Адміністрації Президента – Віталій Ковальчук, який у 2014 році очолював виборчий штаб Петра Порошенка і курує питання регіональної політики, та Костянтин Єлісеєв, відповідальний за зовнішньополітичний блок, продовжують курувати ці питання в межах АП.

## **1.в. Конфлікт у системі правоохоронних органів**

Як відомо, створення незалежного правоохоронного органу – Національного антикорупційного бюро (НАБУ) – було однією з вимог МВФ та Європейської Комісії для продовження підтримки реформ у Україні. 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Національне антикорупційне бюро України». 16 квітня 2015 р. Президент своїм указом утворив НАБУ та призначив на посаду директора переможця відбіркового конкурсу Артема Ситника. Разом із тим, більша частина кадрового складу НАБУ – це колишні співробітники прокуратури.

Міжнародними організаціями НАБУ розглядався як ключова інституція у боротьбі з системною корупцією в Україні. У цій якості НАБУ протиставлялося Генпрокуратурі, очолюваній Віктором Шокіним, котрого звинувачували у гальмуванні розслідування резонансних справ, в імітації боротьби із корупцією та політичній ангажованості. Кульмінацією в несприйнятті В. Шокіна на посаді Генерального прокурора стала інформація по справі так званих «діамантових прокурорів»: экс-заступника начальника Головного слідчого управління Генеральної Прокуратури України Володимира Шапакіна

---

<sup>2</sup> Романюк Р., Кравець Р. Новий глава АП Ігор Райнін: хто, з ким і який він // Українська Правда.– <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/09/2/7119352/>

<sup>3</sup> Указ Президента №365/2016 «Питання Національної інвестиційної ради» від 29 серпня 2016 року // <http://www.president.gov.ua/documents/3652016-20441>

та экс-заступника прокурора Київської області Олександра Корнійця. 16 лютого Порошенко запропонував Шокіну подати у відставку і після його заяви 22 лютого вніс подання про звільнення Генпрокурора до ВР. 24 березня 2016 року заступник Генпрокурора Давід Сакварелідзе, котрий є частиною команди М. Саакашвілі, повідомив про ділові зв'язки Віктора Шокіна і «діамантових прокурорів»<sup>4</sup>. Перед голосуванням у ВР 29 березня питання про відставку В. Шокіна той звільнив Д. Сакварелідзе.

Першим каменем спотикання між ГПУ та НАБУ стала справа колишнього прокурора Військової прокуратури сил АТО Костянтина Кулика, проти якого НАБУ порушило кримінальну справу через невідповідності у декларації. За протекцією головного військового прокурора Анатолія Матіоса Кулика переводять до ГПУ, де він розгорнув активну діяльність, затримав кілька важливих фігурантів справи Курченка. Разом із тим, НАБУ продовжувало вести справу Кулика і після того, як він тричі не прибув на допит, 30 червня детективи НАБУ прийшли до нього до дому з обшуком, але той не впустив їх до помешкання.

5 серпня представники Генеральної прокуратури прийшли до НАБУ для проведення обшуків. Приводом для обшуку стало нібито незаконне прослуховування фігурантів у «справі цукрового прокурора» (заступника прокурора Київської області Олександра Колесника). Керівництво НАБУ відмовилося пускати прокурорів і навіть залучило власний спецназ. НАБУ згодом передало ГПУ частину документів. За словами Генерального прокурора, приводом стало те, що співробітник НАБУ прослуховував сторонню особу і що, можливо, це сталося через помилку СБУ, яка надала невірну інформацію детективу<sup>5</sup>.

11 серпня під час спільної прес-конференції директора НАБУ Артема Ситника і голови САП Назара Холодницького, перший заявив, що в найближчий час, за його інформацією, готується «піар-кампанія» із дискредитації НАБУ й Антикорупційної прокуратури

Наступного дня конфлікт отримав новий розвиток, уже із силовим протистоянням між спецназом НАБУ та співробітниками ГПУ. Слідчі ГПУ виявили квартиру, в якій працівники НАБУ здійснювали спостереження за слідчим Генпрокуратури, та затримали двох технічних працівників НАБУ. На місце прибув спецназ НАБУ, який застосувавши силу до працівників ГПУ, звільнив затриманих. В ГПУ заявили, що стеження з боку НАБУ було незаконним, у той час як у НАБУ стверджують, що мали відповідне рішення суду. Генпрокуратура почала розслідувати бійку.

18 серпня на спільному брифінгу Юрія Луценка та Артема Ситника, Генпрокурор повідомив, що за пропозицією директора НАБУ передає розслідування цієї справи до СБУ для забезпечення об'єктивності слідства. Він зазначив, що бачить ознаки правопорушень з боку обидвох сторін<sup>6</sup>. Проте, у моніторинговий період конкретних рішень по цій справі не було прийнято і ситуацію було «заморожено».

---

<sup>4</sup> Сакварелідзе: Шокін пов'язаний з «діамантовими» прокурорами. – Українська правда. – 24 березня 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/24/7103208/>

<sup>5</sup> Реплянчук Д. НАБУ проти всіх: чому виник конфлікт між Генпрокуратурою та Антикорупційним бюро. – Громадське ТБ. – 15 серпня 2017 року // <https://hromadske.ua/posts/nabu-proty-vsikh-chomu-henprokuratura-ta-antukoruptsiine-biuro-znakhodiatsia-na-porozi-viiny>

<sup>6</sup> Конфлікт між Генпрокуратурою і НАБУ розслідуватиме СБУ. – Українська правда. – 18 серпня 2016 р. // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/08/18/7118061/>

Конфлікт між ГПУ і НАБУ, з одного боку, свідчить про сильне протистояння «груп інтересів» в українському політикумі та у системі правоохоронних органів, а з іншого, відображає недосконалість процесу реформування правоохоронних органів, коли новостворені чи оновлені структури наслідують старі кадри і «схеми».

### **1.г. Відставка «грузинських реформаторів»**

На початку 2016 р. у публічну сферу вилився конфлікт між командою М. Саакашвілі, головою Одеської обласної адміністрації, і Президентом Порошенко. У березні Саакашвілі, який до того часу доволі часто критикував уряд А. Яценюка, утримуючись від прямої критики Порошенка, звинуватив депутатів від Блоку Петра Порошенка, що вони перешкоджають йому проводити реформи в Одесі. Після призначення нового Кабміну на чолі із Володимиром Гройсманом, критика Саакашвілі поширилася на новопризначений уряд, заявивши, що цього недостатньо для того, щоб вивести країну з кризи, а сам кадровий склад уряду формується кулуарно.

У той же час М. Саакашвілі та його команда, зокрема, Саша Боровік стали активно розвивати «Рух за очищення», який мав стати основою нової партії. Сам Саакашвілі значною мірою пов'язував свою подальшу політичну кар'єру із перемогою на парламентських виборах у Грузії 8 жовтня створеної ним партії «Єдиний національний рух», що дозволило б йому повернутися у вищій ешелон грузинської політики. Проте, після того, як політична партія Саакашвілі посіла друге місце, набравши більш ніж в півтора рази менше голосів, ніж правляча «Грузинська мрія», «вікно» політичних можливостей для нього значно звузилося.

7 листопада Саакашвілі подав у відставку. Він мотивував свій крок тим, що відбувається згортання реформ і що Президент віддав Одеську область на відкуп кланам. Подібна гостра критика на адресу Порошенка прозвучала уперше: «І коли реально в Одеській області президент особисто підтримує два клани – клан бандитський, кримінальний убивць '90-х Труханова та ізмаїльський корупційний клан Урбанського. І реально всю владу в області віддали цим двом і ще їхнім союзникам – сепаратистам із «Нашого краю» Антона Кіссе»<sup>7</sup>. Він також заявив, що починає новий етап боротьби, що фактично означало початок власної кар'єри опозиційного політика в Україні.

Через тиждень подала у відставку голова Національної поліції Хатія Деканоїдзе, яка у 2015-2016 роках сформувала в Україні нову поліцію замість міліції, а її діяльність супроводжувалася тривалим конфліктом із міністром внутрішніх справ Арсеном Аваковим та його оточенням. Відставка Саакашвілі й Деканоїдзе завершила процес «очистки» влади від грузинських реформаторів, з якими у частини суспільства пов'язувались певні очікування щодо ефективних реформ. Експерти по-різному оцінюють доробок грузинських реформаторів, більшість 53% вважають, що вони частково виправдали сподівання. Однак, очікування щодо політично впливових рухів, ініційованих командою М. Саакашвілі, невисокі.

---

<sup>7</sup> Саакашвілі подав у відставку. – Українська правда. – 7 листопада 2016 року // <http://www.prawda.com.ua/news/2016/11/7/7126009/>

## 2. ХАРАКТЕР УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Відмовившись від ідеї зміни системи влади на місцях, тобто, від ідеї скасування системи місцевих державних адміністрацій, що було пов'язано з необхідністю зміни Конституції, президентська команда зосередилась на кадровому забезпеченні в межах наявних можливостей і в прагненні взяти під контроль кадрову політку в новостворених органах державного управління. На чолі уряду, Генеральної прокуратури стали особи, близькі до Президента.

Призначення на посаду Генерального прокурора людини з близького оточення Президента – Юрія Луценка – і сама процедура його призначення, заради якої було безпрецедентно швидко внесено зміни до закону про прокуратуру<sup>8</sup>, що дозволила обіймати цю посаду особам без вищої юридичної освіти, було доволі критично сприйнято у суспільстві, як із точки зору нівелювання значимості фахових знань та компетентностей для Генерального прокурора, так і з точки зору способу проведення змін до закону.

Сама процедура відбулась у «авральному» режимі за особистої присутності у ВР Президента Порошенка. Так, 12 травня о 12 годині приймається закон №4645 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури»<sup>9</sup>, який дозволяє людині без юридичної освіти займати посаду Генпрокурора, одразу після цього ВР 264 голосами підтримує кандидатуру Луценка на посаду Генпрокурора. Попри критику законопроекту №4645 з боку багатьох опозиційних сил<sup>10</sup>, о 13.50 цю постанову підписують спікер ВР Андрій Парубій і Президент Петро Порошенко<sup>11</sup>.

2 червня 2016 р. ВР прийняла Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» №1401-VIII<sup>12</sup> та нову редакцію Закону «Про судоустрій і статус суддів» №1402-VIII<sup>13</sup>, давши початок судовій реформі в Україні. Офіційно зміни вступили у силу 30 вересня 2016 р. Зміни до Конституції були підтримані 335 голосам за необхідних 300, а закон – 281 за необхідних 226. Таким чином, було забезпечено голосування різних фракцій, включно з тими, що не входять до коаліції: за закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» голосували усі фракції, окрім Всеукраїнського об'єднання «Самопоміч» та Радикальної партії Олега Ляшка, а за закон «Про судоустрій і статус суддів» віддали голоси Блок Петра Порошенка «Солідарність», Народний Фронт, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», депутатські групи «Воля народу», «Відродження» та позафракційні.

---

<sup>8</sup> Проект закону з реєстраційним номером 4645 ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59046](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59046)) було внесено до парламенту 11 травня, а 12 травня уже підписано Президентом і опубліковано

<sup>9</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України.– [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59046](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59046)

<sup>10</sup> Рада ухвалила закон щодо ГПУ – Луценка відкрили шлях. – Українська правда. 12 травня 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/05/12/7108205/>

<sup>11</sup> Порошенко під вигуки "ганьба" підписав призначення Луценка генпрокурором. – Українська правда. 12 травня 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/05/12/7108271/>

<sup>12</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України від 2 червня 2016 р // [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19)

<sup>13</sup> Про судоустрій і статус суддів. Закон України. Закон України у новій редакції від 2 червня 2016 року // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>



Нова редакція Закону «Про судоустрій і статус суддів» містить важливі новели, які значно обмежують вплив Президента на формування суддівської влади. Так, відповідно до цього закону, створюється Вища рада правосуддя<sup>14</sup> – колегіальний незалежний конституційний орган суддівської влади. На неї покладено функцію призначення суддів за рекомендацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів та подання на затвердження Президенту, надання згоди на затримання суддів, ліквідація судів стає можливою лише після консультації з Вищою радою правосуддя.

Серйозний вплив на зміну ситуації у політичному середовищі мала так звана «націоналізація» «Приватбанку» (1 місце за розміром активів серед банків України станом на 1 квітня 2016 року). Внаслідок цього один із найвпливовіших політичних гравців в Україні, крупний бізнесмен Ігор Коломойський позбувся свого сутєвого фінансового активу. На фоні кризи банківської системи і скандального банкрутства декількох великих банків, таких, як, наприклад, «Хрещатик», говорилося, що держава має забезпечити ефективний контроль за фактичним станом і діяльністю «Приватбанку», віднесеного до трьох системно важливих банків<sup>15</sup>.

8 грудня НБУ почав перевірку того, як «Приватбанк» виконує програму додаткової капіталізації. 16 грудня Кабмін змінив процедуру націоналізації банків. Відповідно до постанови Кабміну № 960, для того щоб держава націоналізувала банк, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб не обов'язково розмивати капітал попередніх приватних акціонерів до однієї гривні<sup>16</sup>. Також стало відомо що основний акціонер «Приватбанку» Ігор Коломойський та ряд інших акціонерів погодилися передати банк державі.

При цьому керівництво банку спростовувало інформацію про те, що готується його націоналізація. Тим не менш, панічні настрої серед клієнтів лише посилювалися, і за короткий термін з рахунків було знято 2 млрд. гривень, а деякі торговельні мережі перестали приймати платіжні картки «Приватбанку».

На цьому тлі пізно ввечері 18 грудня Кабінет міністрів за участі голови НБУ Валерії Гонтаревої, а згодом і Ради національної безпеки і оборони прийняв рішення про націоналізацію «Приватбанку». У офіційному повідомленні уряду, яке з'явилося о 23.29 годині, рішення про націоналізацію обґрунтовувалося тим, що приватні акціонери Приватбанку звернулися до Уряду з пропозицією, аби держава в інтересах клієнтів банку стала його повним власником і, що Уряд підтримав пропозицію Національного банку та Ради фінансової стабільності про перехід ПАТ "Приватбанк" у стовідсоткову державну власність<sup>17</sup>.

Згідно із заявою сина голови правління банку, директора з інформаційних технологій банку, Дмитра Дубілета, кризова ситуація довкола «Приватбанку» будо створена штучно, і є результатом цілеспрямованої інформаційної кампанії, одним з інструментів якої був

<sup>14</sup> Закон «Про Вищу раду правосуддя» було прийнято 12 грудня 2016 року: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/page>

<sup>15</sup> Окрім «Приватбанку», до системно важливих банків НБУ відносить «Ощадбанк» та «Укресімбанк». Див.: [https://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=27652722](https://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27652722)

<sup>16</sup> «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2014 р. № 632» № 960. - редакція від 16 грудня 2016 року // <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249596800>

<sup>17</sup> ПАТ "Приватбанк" переходить у стовідсоткову власність держави. – Повідомлення Кабінету Міністрів від 18 грудня 2016 року // [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249597705&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249597705&cat_id=244276429)

телеканал «Інтер». Останньою атакою, за словами Дубілета, яка зіграла ключову роль, був випуск новин, в якому йшлося про те, що в понеділок "Приватбанк" призупинить всі платежі: «Власне, рішення про добровільну і мирну передачу банку у володіння державі було прийнято рівно в той момент, коли ми зрозуміли, що цю інформаційну атаку ми можемо не пережити, і що під загрозою можуть опинитися наші клієнти»<sup>18</sup>.

Вранці 19 грудня із поясненнями з приводу націоналізації «Приватбанку» виступили голова НБУ, міністр фінансів, Президент і Прем'єр. Вони запевнили вкладників у стабільності банку і безпеці вкладів. Президент Порошенко також вніс до парламенту як невідкладний для розгляду законопроект, що надає 100% гарантії вкладів громадян у «Приватбанку», які існують у державному «Ощадбанку». Новим головою правління банку став міністр фінансів у 2014 році в уряді Арсенія Яценюка Олександр Шлапак, котрий долучився до становлення «Приватбанку» у 1993-1998 роках.

Цей крок знайшов позитивну у представників Єврокомісії та США. Зокрема, високий представник ЄС із зовнішніх справ та політики безпеки Федеріка Могеріні заявила, що «у сміливому рішенні націоналізації Приватбанку» вбачає ознаку «відновлення довіри у фінансовому секторі» України і що «рішення уряду націоналізувати Приватбанк – важливий та необхідний крок у цьому процесі, який допоможе забезпечити дотримання єдиних регуляторних економічних нормативів усіма банками України. Це зробить банківський сектор сильнішим та більш стійким»<sup>19</sup>. Це рішення привітав у телефонній розмові з Президентом віце-президент США Джо Байден, а послы країн G7 назвали це рішення необхідним кроком. Також, як «важливе для забезпечення фінансової стабільності країни»<sup>20</sup> розцінила це рішення директор-розпорядник Міжнародного валютного фонду Крістін Лагард.

23 грудня колишній співвласник «Приватбанку» Ігор Коломойський прокоментував його націоналізацію. Він звинуватив НБУ у створенні штучної кризи та підігріванні паніки навколо проблем «Приватбанку», яка змусила його вийти з пропозицією до Кабміну про передачу банку державі: «У Приватбанку був збалансований забезпечений кредитний портфель, що підтверджується міжнародним аудитом. Однак НБУ, постійно змінюючи свої власні нормативи, вигадував все нові й нові способи штучного зниження капіталізації банку»<sup>21</sup>. Через це, за його словами, банк втратив право враховувати застави загальною вартістю 142,8 мільярдів гривень.

22 грудня ВР ухвалила закон, за яким вкладники «Приватбанку», «Ощадбанку» та «Укресімбанку» отримали стовідсоткову гарантію держави на свої депозити. Завдяки цьому кроку, а також активній роз'яснювальній кампанії у ЗМІ паніку серед вкладників вдалося приборкати. Держава увійшла своїми гарантіями в капітал «Приватбанку».

---

<sup>18</sup> Приват. Хроніка націоналізації. - Укрінформ. - Повідомлення від 19 грудня 2016 року // <https://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2142121-privat-hronika-nacionalizacii.html>

<sup>19</sup> Приват. Хроніка націоналізації. Продовження. - Укрінформ. - Повідомлення від 19 грудня 2016 року <https://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2142312-privat-hronika-nacionalizacii-prodovzenna.html>

<sup>20</sup> Там само.

<sup>21</sup> Ігор Коломойський прокоментував націоналізацію «Приватбанку». - УНІАН. Повідомлення від 23 грудня 2016 року // <https://economics.unian.ua/finance/1693721-igor-kolomoyskiy-prokomentuvav-natsionalizatsiyu-privatbanku.html>

Загалом, процедуру передачі банку державі оглядачі визнають успішною, оскільки вдалося уникнути соціального потрясіння, значних втрат для вкладників, шкоди для банківської інфраструктури і надмірної політизації питання. Водночас слід зазначити, що цей крок здійснювався у руслі зобов'язань перед міжнародними донорами і інституціями, однак, сама процедура підготовки і прийняття рішень у процесі націоналізації банку не була достатньо прозорою, що дало привід спекуляціям щодо того, що держава намагалася довести приватну фінаустанову до банкрутства, що може негативно позначитися на довірі до банківської системи України.

Зважаючи на те, що вилучення «Приватбанку» із активів завдало суттєвого удару по бізнесу-інтересах і можливостях І. Коломойського та його партнерів, і він став уже другим після відставки у березні 2015 року з посади голови Дніпропетровської обласної адміністрації, не слід виключати підтримки І. Коломойським політичних опонентів П. Порошенка.

### **3. ЦЕНТРИ ВПЛИВУ**

Традиційно більшість експертів віддала перевагу у впливі на прийняття рішень та політичні процеси в Україні Президентові України (65%) та його найближчому оточенню – 58%.

Також доволі низькою є оцінка політичного впливу Адміністрації Президента – 41%, що свідчить про те, що цей орган розглядається як технічний апарат, а центр прийняття рішень змістився у бік неформального найближчого кола Президента. Натомість – 52% респондентів заявили про суттєвий політичний вплив РНБО.

Що стосується уряду, то більшість респондентів (60%) не певна у політичній самостійності голови уряду Володимира Гройсмана доволі низько оцінили його політичну автономію. У Верховній Раді стійкої більшості не існує, водночас важливі політичні рішення можуть проводитися на основі провладної коаліції та збігу ситуативних інтересів.

Опитані експерти вважають, що серед зовнішньополітичних акторів найбільший вплив на процеси в Україні мають США, ЄС та фінансові установи, такі, як МВФ та Світовий Банк, діяльність яких спрямована на досягнення фінансової стабілізації, а також дії Російської Федерації, що продовжує жити збройний конфлікт на Сході, не дозволяє відновити контроль за частиною східного кордону України та веде інформаційну війну проти України.

Таким чином, в умовах парламентсько-президентської моделі влади із сильним президентом в Україні, він залишається найвпливовішим політичним гравцем. Незважаючи на проведенні реформи, які мають на меті забезпечення більшої незалежності судової системи та створення політично нейтральних антикорупційних інститутів, Президент ефективно використовує важелі впливу через підконтрольні йому органи і призначення на керівні посади людей з власного оточення, водночас вдаючи до вигідних для себе компромісів як з політичними партнерами, так і опозицією.

## 4. КОРУПЦІЯ ЯК ЗАСІБ ПОЛІТИЧНОГО ВПЛИВУ

### 4.а. Корупційні скандали як фактор впливу на внутрішню політику

Після гучного скандалу із «панамськими офшорами» напередодні, влітку 2016 року набула розголосу справа народного депутата від «Воли народу» Олександра Онищенка. Спеціалізована антикорупційна прокуратура у червні висунула йому звинувачення у причетності до організації корупційних схем у компанії «Укргазвидобування» та завданні державі збитків на 3 млрд. грн. Було проведено обшуки у приміщеннях, пов'язаних із діяльністю О. Онищенка у Києві, Львові та Дніпропетровську У той же час Онищенко терміново вилетів до Монако. 5 липня Верховна Рада задовольнила подання Генеральної прокуратури зняття недоторканності з Олександра Онищенка, який на той час уже перебував у Монако, щоб відкрити можливість притягнути його до відповідальності.

У серпні О. Онищенка було оголошено в національній розшук. 5 листопада директор НАБУ заявив, що до Олександра Онищенка у «газовій справі» може бути застосовано процедуру заочного засудження, розслідування справи буде завершено до кінця 2016 року. У якості основних обвинувачуваних по справі окрім Онищенка, також проходять його мати Інеса Кадирова та Валерій Постний.

Після втечі до Великої Британії, Онищенко у грудні 2016 р. заявив, що має записи розмов з представниками української влади, зокрема, Президентом Порошенко, які містять докази їхньої корупційної діяльності. Він ніби-то робив їх за допомогою диктофону, вмонтованого у годинник. Звинувачення на адресу Порошенка та його оточення стосувалися купівлі голосів у парламенті, контролю за державними компаніями та відмивання коштів через них, участі у розподілі дивідендів від «Укргазвидобування», у якому звинувачують самого Онищенка, спробі встановити контроль над телевізійним каналом «112 Україна»<sup>22</sup>. Перша партія компромату, оприлюднена через проросійський ресурс СТРАНА.ua, стосувалася розмови Онищенка з депутатом Верховної Ради, секретарем депутатської групи «Воля народу», Олесем Довгим, який начебто був готовий виступити посередником від влади у переговорах по «газовій справі». У плівках йдеться про те, що Онищенко має укласти угоду зі слідством і заплатити до бюджету велику суму коштів, натомість Онищенко стверджував, що Порошенко заборгував йому 50 млн. доларів за 2,5 роки спільного ведення справ<sup>23</sup>. Пізніше О. Довгий підтвердив факт цієї розмови.

7 грудня НАБУ почало досудове розслідування за заявами Онищенка, які стосувалися підкупу депутатів. Директор НАБУ Артем Ситник повідомив, що Олександрові Онищенку буде запропоновано передати слідству аудіо та відеозаписи, які, як він заявляє, у нього є, та дати більш конкретні свідчення по кожному із питань у рамках досудового

<sup>22</sup> Мостова Ю. Пірнають усі. – Дзеркало тижня. – 2 грудня 2016 року // <https://dt.ua/internal/pirnayut-usi-.html>

<sup>23</sup> Зустріч Олександра Онищенка і Олесея Довгого. Запис 6 грудня 2016 року // <https://youtu.be/a2p2Mu9QHb8>

розслідування<sup>24</sup>. У той же час, СБУ звинуватила О. Онищенко у співпраці з російською стороною в обмін на отримання ним російського громадянства.

11 грудня Інтерпол відмовився оголошувати Онищенко у міжнародний розшук. 15 грудня керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Назар Холодницький заявив, що слідство у справі Онищенко знаходиться на завершальній стадії: виконані всі слідчі дії, необхідні для доказу провини підозрюваних осіб, а 17 грудня НАБУ запропонувало Онищенко провести допит у режимі відеоконференції. У той же час, керівник САП наголосив на тому, що справу за заявами Онищенко закрийють, якщо той не надасть матеріали на підтвердження своїх звинувачень. 22 грудня пройшов двогодинний допит Онищенко через Skype, який, як і очікувалося, не приніс конкретних результатів. Онищенко підтвердив раніше наведені в ЗМІ висловлювання з приводу корупційних дій та інших злочинів вищих посадових осіб органів державної влади. Допит було перервано за ініціативи Онищенко.

Ключовими фігурантами нового корупційного скандалу окрім Президента та його оточення став лідер «Народного Фронту», колишній прем'єр Арсеній Яценюк та ряд міністрів його уряду. Під звинувачення також потрапила голова фракції «Батьківщина» Юлія Тимошенко, за поданням якої до уряду Яценюка на посаду міністра екології у 2015 році було призначено помічника О. Онищенко Ігоря Шевченка. При цьому, головним «рупором» корупційного скандалу стали депутати Радикальної партії Олега Ляшка, включно з її лідером.

Як видно, корупційний скандал був спрямований на дискредитацію широкого спектру діючих політиків України та дозволило О. Онищенко уникнути кримінального переслідування, перевівши справу проти нього у політичну площину. Також не виключено, що за «годинниковим» скандалом стоять спецслужби РФ. Такої думки дотримуються 63% опитаних експертів.

#### **4.6. Протидія корупції**

Дуже важливим кроком у реалізації програми боротьби з корупцією стало електронне декларування статків чиновників і народних депутатів. Сам закон<sup>25</sup> набув чинності 18 березня 2016 року. Він був частиною пакету законів, ухвалення яких необхідне для запровадження Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України.

Значну роль у запровадженні норми про адміністративну і кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування зіграла позиція Президента України, котрий ветоував закон, в якому не було цієї норми, і в короткий строк (12-15 березня) домігся прийняття закону із нормою про відповідальність. Кримінальна відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації щодо майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 розмірів мінімальної заробітної плати. У такому випадку передбачено позбавлення волі на

<sup>24</sup> У НАБУ почали розслідувати факти, озвучені Онищенко. - ЗіК. – 7 грудня 2016 року // [http://zik.ua/news/2016/12/07/u\\_nabu\\_pochaly\\_rozsliduvaty\\_fakty\\_ozvucheni\\_onyshchenkom\\_1005047](http://zik.ua/news/2016/12/07/u_nabu_pochaly_rozsliduvaty_fakty_ozvucheni_onyshchenkom_1005047)

<sup>25</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році. Закон України від 15 березня 2016 року // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>

строк до 2 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. Розбіжності в деклараціях від 100 до 250 розмірів мінімальних зарплат караються штрафом від 2500 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин. Також суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями. Хоча сама по собі сума в 100 розмірів мінімальних зарплат, яку дозволяється безкарно «забути», дорівнює приблизно річній зарплаті високопосадовця, навіть у такому вигляді публічне декларування є важливим засобом суспільного і державного контролю.

В деклараціях, що доступні публічно, відповідно до статті 46 закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, декларуються доходи, майно, витрати не тільки чиновників, але й їхньої родини та близьких родичів.

Втім, сам запуск системи електронного декларування доходів і витрат чиновників, виявився непростю справою, і здійснився 1 вересня лише з другої спроби і лише після чітких заяв з боку представників Європейської Комісії про неприпустимість зволікання у цьому питанні і зміни правил.

## **5. ВИКЛИКИ БЕЗПЕЦІ: ВІЙНА НА СХОДІ І СПРОБИ ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ**

За даними соціологічного опитування, проведеного 24 листопада-2 грудня 2016 року Центром соціальних та маркетингових досліджень «Socis» та Соціологічною групою «Рейтинг», 69,9% опитаних оцінюють нинішню ситуацію в Україні як напружену, ще 23,2% респондентів взагалі вважають її вибухонебезпечною. Лише 5,2% вказують на те, що ситуація в країні стабільна, 1,9% не змогли дати чіткої відповіді на поставлене питання<sup>26</sup>.

Серед основних викликів більшість респондентів назвали війну на Сході України – 57%, 37,9% опитаних до такого роду проблем віднесли зростання цін на основні товари та інфляцію, 37,8% вважають, що негайного вирішення потребує проблема низького рівня зарплат чи пенсій, 33,9% – тарифи на комунальні послуги, 27,5% – корупція у центральній владі, 26,9% – відсутність роботи та безробіття, 19,7% – висока вартість і низька якість медичних послуг<sup>27</sup>.

Що стосується протестних настроїв, то результати опитування виявилися наступними: лише 16,9% опитаних заявили про високу ймовірність повторення «майдану» в найближчий час, 38,3% впевнені, що повторення подібних акцій є досить ймовірним, 27,8% респондентів вважають такий розвиток подій в найближчі півроку або рік малоймовірним, 9,5% взагалі вважають це практично неможливим. У той же час, 44,1% не підтримують ідеї проведення нового «Майдану» і лише 16,2% опитаних підтримали б таку ініціативу і висловили готовність особисто взяти в ній участь, 30,8% висловилися про підтримку таких акцій протесту, але без особистої участі у них, 8,9% не визначилися із підтримкою чи не підтримкою подібної ініціативи<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Опитування громадської думки «Суспільно-політична ситуація в Україні», грудень 2016 року // <http://socis.kiev.ua/ua/результати-соціологічного-досліджен/>

<sup>27</sup> Там само.

<sup>28</sup> Там само.

Найбільш оптимальним виходом з ситуації більшість вважає вибори. Так, 59,5% опитаних найбільш адекватною вважають участь у виборах, 21,1% заявили, що готові вдаватися до акцій протесту, 9,5% – до участі у акціях громадянської непокори, «майданах», а 3,8% заявили про готовність відстоювати свою позицію із зброєю у руках, 3,8% визначили формою відстоювання своїх думок вступ до опозиційної партії. При цьому, проведення дострокових виборів до Верховної Ради України підтримують 47,2% опитаних, 44,9% – не підтримують цю ідею.

Очевидно, що ідея дострокових виборів неприйнятна для провладних партій, натомість є привабливою для ВО «Батьківщина» та «Опозиційного блоку», які сподіваються покращити свою позиції у ВР і через це мати більший вплив на прийняття політичних рішень, а також нових партійних проектів, таких, як партія «За Життя» Вадима Рабиновича. Як хороший шанс для того, щоб увійти в парламент, розглядають ідею дострокових виборів у ВО «Свобода» та «Громадянській платформі» Анатолія Гриценка.

Більшість опитаних нами спеціалістів оцінили перспективу дострокових парламентських виборів як маловірогідну – 79%, ще більше – 87% вважають неможливими дострокові президентські вибори. Більшість переконані, що Президенту, його оточенню та союзникам вдасться мінімізувати політичні ризики, пов'язані із соціальним напруженням і активізацією політичних опонентів.

#### **5.а. Ситуація в зоні антитерористичної операції**

Ситуація в зоні проведення АТО протягом моніторингового періоду продовжувала залишатися напруженою з періодичними загостреннями. Все це відбувалося на фоні того, що Мінські перемовини зайшли у глухий кут і не було досягнуто суттєвого прогресу в стратегічних пунктах угоди, як у воєнній сфері, так і з політичних і гуманітарних питань. Основним результатом зустрічей Тресторонньої контактної групи слід вважати угоди про припинення вогню та відведення важких озброєнь, які, однак, періодично порушувались.

За даними спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, у результаті бойових дій з січня по листопад 2016 р. загинуло 83 мирних мешканці, а 305 отримали поранення. Також спостерігачі зафіксували протягом року 300 тис. обстрілів, з них 3 тис. з забороненої мінською угодою зброї<sup>29</sup>. Загалом, станом на 6 грудня у 2016 р. на Донбасі загинули 467 українських військових, з них 211 – бойові втрати, а 256 – небойові. Поранення дістали 1176 військовослужбовців. Також за рік було втрачено більше 100 одиниць озброєння та військової техніки<sup>30</sup>.

Наприкінці квітня 2016 р. контактну групу на переговорах у Мінську залишив представник України у політичній підгрупі Роман Безсмертний, який наполягав на тому, що треба шукати нових механізмів реалізації мінських угоди і вибудовувати нову логіку мирного процесу: спочатку мають бути вирішені безпекові питання, які включають в себе стаке припинення вогню, виведення російських військ і озброєнь з території України, отримання контролю над кордоном і лише після цього слід перейти до питань, пов'язаних

<sup>29</sup> 83 мирних жителя загинули через війну на Донбасі у 2016 році, – ОБСЄ. – Еспресо ТВ. – Повідомлення від 22 грудня 2016 року // [espresso.tv/news/2016/12/22/83\\_zhytelya\\_donbasu\\_staly\\_zhertvamy\\_konfliktu\\_u\\_2016\\_roci\\_obsye](http://espresso.tv/news/2016/12/22/83_zhytelya_donbasu_staly_zhertvamy_konfliktu_u_2016_roci_obsye)

<sup>30</sup> Інформація Міністерства оборони від 22 грудня 2016 року на запит // <https://dostup.pravda.com.ua/request/15827/response/25259/attach/3/032.jpg>

із амністією та формуванням місцевих органів влади<sup>31</sup>. Переважно (80%) експерти вважають, що без реалізації безпекового блоку Мінських угод перехід до вирішення політичних проблем є неможливим і шкодить інтересам України. Також 75% опитаних вважають, що форсування політичного процесу на Донбасі і прийняття відповідних законодавчих актів до виконання безпекової частини, може призвести до загострення суспільно-політичної ситуації в Україні.

У моніторинговий період основними зонами протистояння були Авдіївка («Промка»), шахта «Бутівка», Мар'їнка, Станиця Луганська, Широкино і Світлодарська дуга. Зокрема, наприкінці грудня на Світлодарській дузі українські військові з батальйону «Донбас» звільнили селище «Новолуганське» у так званій «сірій зоні».

Протягом моніторингового періоду активні події відбувалися в українському політикумі довкола АТО. У цьому контексті слід згадати звільнення Надії Савченко та її подальшу політичну діяльність. 25 травня Надію Савченко звільнили з російської в'язниці після помилування президентом Росії В. Путіним, а фактично, після обміну російських ГРУшників Олександра Александрова та Євгена Єрофєєва, яки були засуджені до тривалих термінів ув'язнення та помилувані президентом України П. Порошенком. Невдовзі після звільнення вона стала робити суперечливі політичні заяви щодо поступового зняття санкцій з РФ, прямих переговорів з лідерами НВФ та самопроголошених утворень «ДНР» та «ЛНР».

Також Савченко, будучи народним депутатом України, намагалася активно втрутитися у процес обміну заручників, намагаючись самостійно досягти відповідних домовленостей з сепаратистами. Так, 7 грудня вона зустрілася у Мінську із лідерами самопроголошених «Донецької народної республіки» Олександром Захарченко та «Луганської народної республіки» Ігорем Плотницьким, за участі представників РФ у контактній групі з гуманітарних питань та головою Центру звільнення полонених «Офіцерський корпус» Володимиром Рубаном<sup>32</sup>. Радник голови СБУ Юрій Тандіт повідомив, що Савченко не попереджала про свою поїздку до Мінська для зустрічі з ватажками бойовиків. На зустрічі обговорювалися питання обміну полонених і за результатами зустрічі Савченко заявила, що сепаратисти готові обміняти 52 українських полонених на 252 затриманих українською стороною<sup>33</sup>.

Цей крок Надії Савченко, загалом, викликав негативну оцінку в українському політикумі і експертному середовищі. 80% опитаних нами експертів вважають, що дії Савченко шкодять інтересам України. Також Президент Порошенко негативно оцінив ініціативи Савченко: «Я нікому не дозволю вдавати, що в Україні є внутрішній конфлікт і відбілити Російську Федерацію, якими б мандатами це не прикривалось. До речі, я дійсно дуже

---

<sup>31</sup> Безсмертний: Треба припинити використовувати Мінські угоди. –Українська правда. Повідомлення від 12 жовтня 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/12/7123424/>

<sup>32</sup> Названо імена представників Росії на таємній зустрічі Савченко в Мінську. – УНІАН. – 13 грудня 2016 року // <https://www.unian.ua/politics/1677247-nazvano-imena-predstavnikov-rosiji-na-taemniy-zustrichi-savchenko-v-minsku-video.html>

<sup>33</sup> Савченко заявила про домовленість з бойовиками щодо обміну полоненими у форматі 226 на 52. – УНІАН. – 14 грудня 2016 року // <https://www.unian.ua/politics/1679581-savchenko-zayavila-pro-domovlenist-z-boyovikami-schodo-obminu-polonenimi-u-formati-256-na-52.html>



шкодую, бо ця людина пройшла величезні випробування. І я думаю, що такі кроки ні їй не на користь, ні країні»<sup>34</sup>.

Опоненти Н. Савченко покладали політичну відповідальність за її заяви і кроки не лише на неї, але й на фракцію партії «Батьківщина», передвиборчий список якої вона очолювала, та її лідера Юлію Тимошенко. 26 жовтня Савченко вийшла з партії «Батьківщина», а 15 грудня її виключили зі складу парламентської фракції. 22 грудня Верховна Рада скасувала своє рішення про обрання Надії Савченко членом постійної делегації Верховної Ради України в ПА РЄ. Також слід констатувати зменшення рейтингу суспільної підтримки Савченко, якщо, за даними Socis, у червні вона мала найвищий президентський рейтинг 12%, то у листопаді-грудні він впав до 2%.

### **5.6. Убивство журналіста Павла Шеремета**

20 червня у наслідок підриву автомобілю у Києві загинув відомий журналіст, один з керівників впливового видання «Українська Правда» Павло Шеремет. Вбивство Шеремета викликало великий суспільно-політичний резонанс як в Україні, так і за її межами. Посол ЄС в Україні Ян Томбінський закликав притягти до відповідальності винних у вбивстві журналіста Павла Шеремета. Також посольство США в Україні зазначило на необхідності детального розслідування цієї справи і притягнення винних до відповідальності. Президент Петро Порошенко повідомив, що він отримав згоду від ФБР США підключитися до розслідування вбивства журналіста Павла Шеремета.

Ситуація отримала відразу і політичні оцінки. Так, Голова Парламентської асамблеї Ради Європи Педро Аграмунт, відразу розцінив убивство журналіста Павла Шеремета як атаку на свободу ЗМІ і закликав владу України ретельно розслідувати і покарати винних. Занепокоєння також висловив прес-секретар президента Росії Дмитро Песков: «Шеремет – відомий журналіст. Більш того, він громадянин Російської Федерації. Ми співчуваємо рідним і близьким Шеремета. Вбивство російського громадянина і журналіста в Україні – це привід для серйозного занепокоєння в Кремлі»<sup>35</sup>.

Генпрокурор Юрій Луценко повідомив, що основними версіями вбивства журналіста Павла Шеремета слідство розглядає його професійну діяльність та дестабілізацію ситуації в центрі України. Юрій Луценко також запропонував посилити увагу за масовими акціями у столиці найближчим часом: «Я не думаю, що ми повинні щось забороняти, але будь-які акції у найближчий час повинні організовуватися з застосуванням рамки металошукачів. Надто багато інформації надходить про можливі провокації у найближчі дні, і у зв'язку з сьогоденішньою страшною подією з Павлом це може дійсно бути частиною якогось більшого плану»<sup>36</sup>. Натомість радник голови СБУ Юрій Тандит заявив, що розглядається чотири основних версії: професійна діяльність, неприязнь у відносинах або особисті

<sup>34</sup> Порошенко прокоментував самодіяльність Савченко у Мінську: це не піде на користь ні їй, ні Україні. – УНІАН. – 14 грудня 2016 року // <https://www.unian.ua/politics/1679296-poroshenko-prokomentuvav-samodiyalnist-savchenko-u-minsku-tse-ne-pide-na-korist-ni-jiy-ni-ukrajini.html>

<sup>35</sup> Песков об убийстве Шеремета: это повод для серьезного беспокойства в Кремле  
РИА Новости Украина. – 20 липня 2016 року // <http://ria.com.ua/russia/20160720/1013448439.html>

<sup>36</sup> Президент доручив залучити експертів ФБР та фахівців з країн ЄС до розслідування вбивства журналіста Павла Шеремета. – Сайт Президента України. - 20 липня 2016 року // <http://www.president.gov.ua/news/prezident-doruchiv-zaluchiti-ekspertiv-fbr-ta-fahivciv-z-kra-37685>

мотиви, російський слід (дестабілізація ситуації), замах на Олену Притулу<sup>37</sup> (редакторку-засновницю видання «Українська правда», близьку людину П. Шеремета), а через день таких версій було вже шість<sup>38</sup>.

Водночас, попри побоювання та аналогії з убивством Григорія Гонгадзе у 2000 році, вбивство Павла Шеремета не стало детонатором до розгортання громадських акцій з недовіри владі в Україні.

Загалом, незважаючи на зусилля різних правоохоронних органів та допомогу фахівців з ФБР, у моніторинговий період слідство суттєво не просунулося у розслідуванні справи про вбивство Павла Шеремета. Інформацію щодо слідства було засекречено.

### **5.в. План «Шатун»**

Розгортання акцій протесту восени 2016 року, яке було організоване різними політичними силами, отримало своє пояснення з боку правоохоронних органів та спецслужб. У листопаді 2015 у Києві було подано 10 заявок на проведення масових акцій 15-22 листопада<sup>39</sup>. Наймасовішими стали акції протесту вкладників ліквідованих банків, а також виступи проти підвищення комунальних тарифів, так званий «Тарифний Майдан». 11 листопада керівник департаменту захисту національної державності СБУ Анатолій Дублик заявив, що «Служба безпеки та Служба зовнішньої розвідки України отримали оперативні матеріали, які викривають плани РФ з масштабної дестабілізації ситуації в Україні, старт якої заплановано на 15 листопада». Він пов'язав ці акції із планом «Шатун»<sup>40</sup>. Кульмінацією цих акцій мало стати блокування урядових будівель у Києві та проведення сесій кількох обласних рад, які «під гаслами децентралізації вимагатимуть практики договірних відносин» між Кабінетом міністрів та місцевими радами, тобто «повзуча федералізація».

Протестні акції, що розпочалися у Києві 15 травня були організовані політичною силою «За життя», яку очолює Вадим Рабинович, народний депутат, член фракції «Опозиційного Блоку», та народний депутат Євген Мураєв, власник каналу News One, представник фракції «Опозиційного блоку» та політичне об'єднання Геннадія Балашова – «5.10». Також акції протесту підтримала «Батьківщина». Водночас вона обурилась тим, що влада намагається очорнити обдурених вкладників, показати, що ця безстрокова акція є «рукою Кремля»<sup>41</sup>. У перший день протестів у акціях в Києві взяли участь близько 6 тис. осіб. До забезпечення правопорядку було залучено 5 тис. правоохоронців.

На тлі протестів ВР 15 листопада прийняла проект Закону щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживанням у сфері банківських та інших фінансових послуг, внесений Президентом. Протести

<sup>37</sup> Тандит: Правоохоронці мають 4 версії вбивства Шеремета. – Українська правда. – 20 липня 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/07/20/7115470/>

<sup>38</sup> Слідство розглядає вже 6 версій причин вбивства Шеремета – Тандит. – Українська правда. – 21 липня 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/07/21/7115486/>

<sup>39</sup> Поліція отримала десяток заявок на мітинги з 15 до 22 листопада. – Українська правда. – 14 листопада 2016 року // [www.pravda.com.ua/news/2016/11/14/7126754/](http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/14/7126754/)

<sup>40</sup> СБУ: Росія планує акції в Україні, щоб відкляли "безвіз". Причетний Мартиросян. – Українська правда. – 11 листопада 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/11/7126485/>

<sup>41</sup> Солонина Є. Протести у листопаді: тарифний «Майдан» – чи проросійський «Антимайдан»? – радіо «Свобода». – 15 листопада 2016 року // <https://www.radiosvoboda.org/a/28117865.html>

тривали до 30 листопада і кількість їх учасників поступово зменшувалася і в останні дні не перевищувала кількості осіб. Загалом, акції протесту пройшли без значних ексцесів і не мали політичних наслідків. Голова НБУ Валерія Гонтарева, яка була одним з основних об'єктів критики протестувальників, залишилась на своїй посаді.

На цьому фоні 24 жовтня 2016 р. хакерська група «КіберХунта» (CYBERHUNTA, FalconsFlame, RUH8 і TRINITY) повідомила про злам приватної електронної скрині Владислава Суркова, помічника російського президента Володимира Путіна, куратора «ДНР» та «ЛНР», та оприлюднила план дестабілізації України під назвою «Шатун». Серед файлів був нібито знайдений план із дестабілізації України під назвою «Шатун». Цей план включав у себе роздмухування соціальних протестів в Україні з тим, щоб вони переросли в політичні акції, звинувачення у корупції Президента та його оточення, активізація сепаратистських рухів у регіонах, зокрема, у Закарпатті<sup>42</sup>. Серед агентів впливу Кремля називалися «Опозиційний Блок» та «Батьківщина».

За даними керівника апарату СБУ Олександра Ткачука, план дестабілізації у Закарпатті співпадає з документальними матеріалами, які були вилучені під час обшуку в рамках кримінального провадження, пов'язаного з розслідуванням сепаратистських рухів на Закарпатті<sup>43</sup>. За словами радника міністра МВД Антона Геращенка, отримані матеріали є достовірними. Водночас лідерка «Батьківщини» Юлія Тимошенко висловила думку, що план «Шатун» вигадали в Адміністрації Президента для залякування людей, «що виходять на акції протесту проти влади, та дискредитації політичних сил, які стоять на захисті народу»<sup>44</sup>. Зі свого боку, Опозиційний Блок заявив, що план «Шатун» вигаданий «Народним Фронтом» і звернувся до СБУ з вимогою розслідувати діяльність партії<sup>45</sup>.

Засновник волонтерського співтовариства InformNapalm Роман Бурко, спираючись на експертизу дамів з поштової скриньки Суркова [prn\\_surkova@gov.ru](mailto:prn_surkova@gov.ru), проведену зарубіжними експертами Bellingcat і Atlantic Council, підтвердив їхню достовірність. Натомість план «Шатун» міститься у матеріалах, нібито отриманих при зламі приватних скриньок Суркова [v14691@yandex.ru](mailto:v14691@yandex.ru) і [pavnik@yandex.ru](mailto:pavnik@yandex.ru), і вони не можуть підтвердити їхню достовірність без аналізу дампу та цифрового підпису<sup>46</sup>. Думки щодо достовірності плану «Шатун» розділилися. Лише 43% відсотка вважає його достовірним, натомість 48% вважає його технологією «каналізації» протестів, 8% вагається з оцінкою. Так чи інакше, план «Шатун» було використано в інформаційній кампанії з метою мінімізації соціально-політичних протестів в Україні восени 2016 р.

Згідно з опитуванням Socis у листопаді-грудні 2016 року, 6,3% опитаних вважали листопадові акції у Києві організованими та купленими політичними силами. Водночас

---

<sup>42</sup> Хакери виклали «план Суркова щодо дестабілізації в Україні». – Лівий Берег. – 24 жовтня 2016 року // [https://lb.ua/news/2016/10/24/348732\\_hakeri\\_vilozhili\\_plan\\_surkova.html](https://lb.ua/news/2016/10/24/348732_hakeri_vilozhili_plan_surkova.html)

<sup>43</sup> У СБУ поки не кажуть, чи справжній «план Шатун» із листів Суркова. – Українська правда. – 11 листопада 2016 року // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/11/7126466/>

<sup>44</sup> Юлія Тимошенко: План «Шатун» вигадали в Адміністрації президента, щоб залякати людей. – Сайт ВО «Батьківщина». – 16 листопада 2016 року // <https://ba.org.ua/yuliya-timoshenko-plan-shatun-vigadali-v-administraci%D1%97-prezidenta-shhob-zalyakati-lyudej/>

<sup>45</sup> План «Шатун» придумли в «Народному Фронті». Сайт «Опозиційного Блоку». – Повідомлення від 14 листопада 2016 року // <http://opposition.org.ua/uk/news/plan-shatun-pridumali-v-narodnomu-fronti-vimagaemo-shhob-sbu-perevirila-narodnij-front.html/>

<sup>46</sup> SurkovLeaks: відокремте котлети від мух. – Цензор.Нет. – 26 жовтня 2016 року // [https://censor.net.ua/blogs/4110/surkovleaks\\_otdelite\\_kotlety\\_ot\\_muh](https://censor.net.ua/blogs/4110/surkovleaks_otdelite_kotlety_ot_muh)

33,7% респондентів висловили думку, що це були справжні протести звичайного населення, 20,1% не змогли жодним чином оцінити ці події<sup>47</sup>.

## **ГЛИБИНА І СТРУКТУРА ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ**

**За середньостроковий період** політичні ризики оцінюються на рівні 7-8 балів (вищий від середнього – високий рівень непередбачуваності) **за 10-бальною шкалою**.

До маркерів ризиків ми відносимо

- поляризованість політичного поля,
- високий рівень "людського фактора" у процесі ухвалення рішень,
- волюнтаризм у процесі ухвалення рішень,
- підготовка рішень у закритий спосіб в інтересах учасників ухвалення рішень,
- ігнорування процедур та необхідності їх визнання,
- непрогнозованість рішень, втручання уряду у справи корпорацій,
- високий рівень корупції
- регіональну нестабільність,
- включення країни в зону зовнішнього конфлікту інтересів

Мають місце внутрішні і зовнішні загрози безпеці, пов'язані із некерованістю чи непідконтрольністю процесів: тероризм, диверсії, громадянська війна, регіональна воєнна нестабільність, воєнна експансія з боку інших держав. Водночас вияв цих загроз наразі локалізовано, вони не справляють сильного системного деструктивного впливу на діяльність інститутів влади, тому ми їх беремо до уваги, але не включаємо в рейтинг.

**Структура політичних ризиків в Україні** відзначається тенденцією до збереження у довгостроковій (12 місяців) перспективі.

---

<sup>47</sup> Опитування громадської думки «Суспільно-політична ситуація в Україні». Грудень 2016 року. – Socis // <http://socis.kiev.ua/ua>

## ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ

Як бачиться, політична ситуація буде результируючою наступних векторів: консолідації пропрезидентських сил для мінімізації шансів зміни владного курсу, докладання зусиль для забезпечення позицій П. Порошенка як глави держави, переформатування провладних політичних сил та ситуативна співпраця опозиційних «молодореформаторів»; співпраці з зарубіжними країнами-союзниками та міжнародними фінансовими установами для стабілізації соціально-економічної ситуації в країні; продовження відстоювання власних позицій у Мінському процесі, які полягають у першочерговому вирішенні безпекових питань; збереження міжнародної підтримки позиції України з боку основних партнерів у протидії експансивної політики Росії.

80% опитаних експертів прогнозують загострення внутрішньополітичної боротьби та появу нових корупційних викриттів. 73% експертів вважають, що МВФ та інші міжнародні установи продовжуватимуть програми фінансування України, проте умови пролонгації чинних програм та надання нових кредитів будуть дедалі жорсткішими, і уряду доведеться балансувати між необхідністю стабілізувати економічну ситуацію і небезпекою соціальних заворушень.

Більшість опитаних експертів 74% оцінюють можливість ескалації бойових дій на Сході на рівні 3-4%. Цей доволі низький показник пояснюється тим, що у РФ зменшуються ресурси для підтримки сепаратистських анклавів, і Кремль розглядає варіанти повернення Донбасу Україні на максимально вигідних для себе умовах.

92% опитаних експертів вважають, що Україна дотримуватиметься існуючої тактики у Мінському процесі, домагаючись першочергової реалізації безпекового блоку. 80% вважають, що Україна має дотримуватися обраної тактики про тиск з боку країн-партнерів, зокрема Німеччини і Франції. 70 % припускають, що США, незважаючи на результати президентських виборів наділі підтримуватиме Україну у конфлікті із Росією, натомість 80% вважають, що вибори у Франції та Німеччині у 2017 р. також не призведуть до зміну зовнішньополітичного курсу цих країн та зближенню із РФ.

**Базовий сценарій:** існують ризики дестабілізації суспільно-політичної ситуації в Україні на фоні протистояння між групами інтересів та погіршення економічної ситуації. Низький рейтинг влади розцінюється її опонентами як шанс на покращення свого політичного становища у разі дострокових виборів. Тому «Опозиційний блок» та його союзники з одного боку, а також «Батьківщина» і політичні сили, пов'язані із Міхеїлом Саакашвілі, будуть намагатися проводити кампанію щодо доцільності дострокових парламентських і президентських виборів.

**У середньостроковій перспективі (до червня 2017 р.):** Коаліцію у ВР буде збережено і буде мінімізовано ризики дострокових парламентських і президентських виборів. Влада активізуватиме інформаційну кампанію у ЗМІ і соціальних мережах, для збереження політичного статус-кво, яке позиціонуватиметься як запорука стабільності на тлі ідеологічного протистояння із політичним курсом Росії. Влада намагатиметься розширити базу підтримки за рахунок патріотично налаштованого населення центральних та західних регіонів України. Також можна прогнозувати посилення боротьби із корупцією, яка, тим не менш, носитиме не системний, а точковий характер і буде підпорядкована політичній кон'юктурі.

Україна продовжуватиме обстоювати пріоритет виконання безпекового блоку і Мінському процесі, країни ЄС та США залишаться вірними курсу на підтримку України та збереження санкцій проти РФ, проте за збереження даної ситуації навряд чи стануть проводити більш жорсткий курс проти агресії.

**У довгостроковій перспективі:** Зберігаються високі ризики політичної деконсолідації на фоні прагнення Росії дестабілізувати ситуацію в Україні та ймовірність перегляду конституційних основ політичної системи.

Очікується активізація боротьби із системною корупцією під тиском західних партнерів; фактична відмова Росії від активізації проекту «Новоросія», припинення бойових дій та початок реального переговорного процесу, у ході якого обидві сторони підуть на взаємні поступки під тиском західних партнерів. З українського боку це може бути готовність до діалогу з приводу умов амністії для тих із осіб, які на території самопроголошених республік не вчинили тяжкі злочини, та розгляд умов запровадження економічного режиму на території Донецької та Луганської областей, який не передбачатиме політичної автономії. Політика збереження санкцій щодо Російської Федерації, запроваджених у зв'язку із незаконною анексією Криму, зберігатиметься. Актуалізація переговорів про повернення Криму під юрисдикцію України ймовірна після зміни режиму у РФ.

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

Український незалежний центр політичних досліджень, володіючи багаторічним досвідом аналізу політичних процесів та умов діяльності інститутів політичної системи, у 2008 році започаткував проект, пов'язаний із виявленням чинників політичних ризиків в Україні.

У контексті і цілях даного проекту політичний ризик розуміється як тенденції, що провокують стан невизначеності у процесі ухвалення політичних і державних рішень і перешкоджають передбаченню і плануванню дій на ринках країни. Політичні ризики виростають з політичних відносин, тобто відносин із приводу влади, лежать у полі ухвалення політичних рішень і як такі впливають на позиції агентів інших полів. Поняття «політичний ризик» не співпадає за об'ємом з поняттям «політична стабільність» і стосується дій/бездіяльності національного Уряду, що стрімко і неочікувано змінюють умови роботи економічних агентів на ринках та негативно впливають на становище різних соціальних і політичних груп. Політична нестабільність розглядається як елемент структури політичних ризиків.

Завдання, поставлене УНЦПД у проекті, – на основі оцінки глибини політичних ризиків в Україні і ваги їх чинників спрогнозувати вірогідність збереження їхнього впливу у коротко- та середньостроковій перспективі.

Предмет – оцінка розстановки і співвідношення груп політичного впливу як всередині країни, так і за кордоном, аналіз позицій груп впливу.

Методологія – опитування експертів (анкетування) на предмет оцінки впливу визначених чинників, ідентифікація груп політичного впливу, оцінка позицій груп.

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

Перегляд оцінок здійснюється систематично.

Моніторинг та опитування експертів – Світлана Горобчишина.

Методологія та загальна редакція – Світлана Конончук.

Проект із оцінювання політичних ризиків реалізується за сприяння Національного Фонду підтримки демократії (США). Усю відповідальність за зміст матеріалів несе УНЦПД.