

політичний коментар

число 6 (36), червень 2006

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень представляє результати аналізу державної політики та чинників впливу на неї у травні 2006 року.

Зміст

<i>Головне</i>	<i>2</i>
<i>Політична конкуренція</i>	<i>3</i>
<i>Зовнішні відносини</i>	<i>8</i>
<i>Державні рішення</i>	<i>15</i>
<i>Економічне середовище</i>	<i>22</i>

***Міжнародний центр
перспективних досліджень***
вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050
www.icps.com.ua

ГОЛОВНЕ

Процес формування коаліції затягнувся, хоча питання політичного складу парламентсько-урядової більшості видається вже вирішеним. Завдання узгодження спільної програми дій коаліції перед розподілом міністерських портфелів для колишніх “помаранчевих” союзників виявилось складним. З початком діяльності Верховної Ради до коаліційного процесу долучився Президент України. Він сформулював свої вимоги до коаліційної більшості (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Росія тиснутиме на Україну не лише через спроби підвищення цін на газ, а й через дестабілізацію ситуації в Криму. Водночас Україна сподівається вирішувати свої енергетичні проблеми за допомогою ГУАМ, який стає міжнародною організацією. Україна прагне отримати більше преференцій у спрощенні візового режиму з ЄС. США готові підтримати Україну в разі розірвання нею газової угоди з Росією, проте незрозуміло, чим саме вони можуть допомогти Україні (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Відзначення чергової річниці депортації кримських татар супроводжувалося загостренням міжетнічного протистояння у Криму. Подальша бездіяльність уряду у виробленні етнонаціональної політики в регіоні приховуватиме загрози для національної безпеки України. Уперше за сім років уряд підвищив ціни на енергоносії для населення. Замість перехресного субсидування уряд має надавати адресні дотації для найменш захищених груп населення (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Поточні економічні тенденції загалом позитивні: темпи зростання ВВП стабілізувалися, темпи інфляції залишаються помірними, реальні наявні доходи населення продовжують швидко зростати. Утім, відсутність стратегічних рішень і системних дій, спрямованих на усунення довгострокових викликів, приховує великі ризики для економіки України. Повторне суттєве підвищення ціни на імпортований газ за відсутності широкомасштабних заходів з енергозбереження може знищити економічне зростання (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Поточні тенденції

Демократичні вибори поки що не призвели до формування нової влади в Україні. Політики вчаться взаємодіяти за новими правилами і будувати новий інститут – парламентсько-урядову коаліцію. Однак період політичної невизначеності затягується, на що українське населення реагує негативно.

Створення коаліції, яка б взяла на себе політичну відповідальність за стан справ у країні та сформувала уряд, за результатами першого засідання Верховної Ради відклалося. Переговори між колишніми партнерами по уряду – Блоком Юлії Тимошенко, “Нашою Україною” та Соціалістичною партією України – просуваються повільно. Завдання узгодження програми дій коаліції до розподілу міністерських портфелів, поставлене “Нашою Україною”, виявилось складним.

Ці сили розпочали переговори, не маючи чіткого усвідомлення своєї політичної позиції та власних вимог до програми дій коаліції. Тому впродовж усього місяця створення коаліційної угоди відбувалося “паралельними курсами”: замість узгодження спільної позиції сторони вибудовували свою власну позицію з усіх питань державної політики. Далася взнаки беззмістовність виборчої кампанії, яка перетворилася на змагання передвиборних програм.

Необхідність створити парламентсько-урядову коаліцію і виробити її програму змусила політичні партії самоідентифікуватися політично на правих і лівих. СПУ та БЮТ запропонували спільний документ програми діяльності коаліції, лівоцентристський за своєю суттю, а “Наша Україна” представила праволіберальний варіант програмної частини угоди. Партія регіонів також спробувала окреслити свою політичну платформу у своїй пропозиції коаліційної угоди.

Однак це завдання, яке політичні партії мали зробити до виборів, стало причиною затримки коаліційних переговорів. Практично переговори з узгодження програми дій коаліції почалися лише наприкінці місяця. Сторони виділили собі два тижні часу (до 7 червня) для узгодження спірних позицій.

Важко сказати, чи буде в результаті цих переговорів вироблено спільну програму дій, яка узгодить усі ключові розбіжності в поглядах на державну політику між учасниками коаліції. Чинники, які можуть завадити цьому:

- неефективність попередньої співпраці коаліційних партнерів;
- невирішеність кадрових питань.

Водночас останні рішення трійки переговорників – відкладення питання розподілу посади прем’єр-міністра й узгодження питання вступу до НАТО¹ – показують, що попри особисті амбіції лідерів та ідеологічні

Узгодження програми дій коаліції виявилось надскладним завданням

Нова ситуація змусила партії до політичної самоідентифікації

Учасники переговорів знаходять компроміси

¹ За повідомленнями ЗМІ, “трійка” досягла узгодженого рішення, за яким питання вступу до НАТО буде винесено на всеукраїнський референдум тоді, коли воно буде актуальним. Таке рішення дає змогу “Нашій Україні” і президенту зберегти політичний курс на зближення з НАТО і водночас “зберегти обличчя” СПУ, яка виступає проти інтеграції до Північноатлантичного альянсу.

розбіжності досягнення компромісу в наявному форматі можливе. Відсутність публічної критики своїх партнерів за переговорами і джерел інформації (і позитивних, і негативних) про роботу над угодою – сигнал того, що учасники коаліції готуються представити спільну програму дій.

Президент включився в коаліційний процес

Президент України, який самоусунувся від коаліційних переговорів, з початком діяльності Верховної Ради нового скликання заявив про свою участь у призначенні прем'єр-міністра і формуванні уряду. Сформульовані ним вимоги до нового уряду – робота над пріоритетами його передвиборної програми. Таким чином Президент явно позначив себе як ще одного, причому ключового, учасника коаліційних переговорів.

Президент шукає для себе нове місце у рамках, відведених йому Конституцією України. Нечіткість конституційних формулювань і відсутність політичної традиції залишають йому багато простору для маневрування. Наразі актуальним є питання визначення процедури реалізації повноважень президента з призначення прем'єр-міністра. Найімовірніше, саме для цього він потребує формування дієздатного Конституційного Суду перед висуненням кандидатури прем'єра. Саме КС може вирішити, чи формулювання “Президент вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України” зобов'язує президента вносити першу з запропонованих коаліцією кандидатур прем'єр-міністра, чи залишає за ним право обирати з кількох кандидатів.

Партія регіонів і КПУ готуються до опозиційної діяльності

Інші політичні сили, що пройшли до парламенту, не залучені до коаліційного процесу. Оприлюднений Партією регіонів варіант коаліційної угоди не став предметом обговорення. Одна з причин цього – активний переговорний процес у рамках “трійки”. Інша – невміння партії працювати публічно. Комуністична партія не робила спроб взяти участь у коаліційних переговорах на початку процесу. Заявлена нею позиція – “глуха” опозиція до будь-яких переговорів між “капіталістичними” силами.

Відстороненість від процесу спонукає ці партії, а також інші політичні сили, що не пройшли до парламенту, реалізовувати свої ініціативи альтернативними способами. Це часто створює додаткову напруженість у суспільстві. Партія регіонів активно діє через місцеві ради, у яких її представники створили більшість. Саме внаслідок їхніх ініціатив низка місцевих рад на Східній Україні ухвалила сумнівні з юридичного погляду рішення про надання російській мові статусу регіональної.

Комуністична партія України оголосила про наміри блокування трибуни парламенту й ініціювання імпічменту президенту України у зв'язку із ситуацією, яка склалася внаслідок проведення спільних навчань з країнами НАТО². З цього приводу обидві партії збираються ініціювати голосування за відставку міністра оборони та міністра закордонних справ України на наступному засіданні Верховної Ради.

² Оскільки після відповідного указу Президента Верховна Рада не ухвалила закону, який би дозволяв міжнародні військові навчання цього року, їх проведення поки що неможливе. Міністерство оборони оголосило про намір вирішити це питання 7 червня, коли Верховна Рада продовжить свою роботу. Однак це означає, що підготовка до цих навчань, і зокрема відвантаження американським транспортним кораблем необхідного для цих навчань обладнання у порту Феодосії, поки що сумнівна з правового погляду.

Аби дії опозиційних сил не призводили до збільшення напруги у суспільстві, коаліційній більшості одразу після формування уряду варто розробити й ухвалити закон про опозицію, який би надавав опозиції парламентські механізми впливу на державну політику і не змушував до непарламентських форм діяльності.

Політична невизначеність має негативний вплив на результати діяльності уряду. Чинний уряд не може організувати процес передачі влади новому уряду, оскільки досі не ясний не лише його склад, а й особа майбутнього прем'єр-міністра.

Крім того, уряд навряд чи готовий до процедури передачі влади. Україна ще не стикалася із ситуацією передачі влади від одного уряду до іншого в умовах демократичного політичного режиму і не володіє правильними процедурами. У цьому процесі існує потреба зберегти машину державної влади з тим, щоб вона працювала без зупинки і зміна політичного управління не знизила якість роботи бюрократів на всіх рівнях³. Саме інституційна пам'ять уряду забезпечує ефективне введення "у курс справ" нового політичного керівництва.

Через тривалий процес формування коаліції та уряду серйозні політичні кроки, яких чекають від нового уряду, вкотре відкладаються. Відсутність реформ хоча й не позначиться на економічній ситуації у короткостроковій перспективі, але закладає суттєві ризики її погіршення з часом.

Прогноз

Найвірогіднішим сценарієм парламентської коаліції продовжує залишатися об'єднання Блоку Юлії Тимошенко, "Нашої України" та СПУ. Відсутність відкритих переговорів між "Нашою Україною" та Партією регіонів і тиск часу (з 25 травня почався відлік 30 днів, які Конституція відводить на створення коаліції) унеможливають створення на цьому етапі альтернативної "помаранчевій" коаліції.

Час грає на боці Блоку Юлії Тимошенко: зволікання зі створенням коаліції дедалі більше сприймається як непослідовна позиція "Нашої України", вимоги і позиція якої мало зрозумілі виборцям. Натомість лідер БЮТ, Юлія Тимошенко, демонструє готовність підписати майже будь-який коаліційний документ, який міститиме положення про її прем'єрство. Симпатії прихильників "помаранчевої" коаліції зберігаються на боці БЮТ. У разі не підписання угоди звинувачувати у цьому будуть "Нашу Україну" і президента.

Наближення кінцевого терміну створення коаліції призведе до цейтноту, чим може скористатись Юлія Тимошенко. "Нашій Україні" доведеться погодитися на підписання будь-якої угоди, аби не виглядати в очах громадськості "трунарями коаліції". Зобов'язання прем'єр-міністра та учасників коаліції узгоджувати спільну політику у такому документі можуть бути послаблені. Це дасть змогу майбутньому прем'єр-міністру проводити власний політичний курс. Це також означатиме нестабільність коаліції.

Хоча Партія регіонів і надала власний варіант коаліційної угоди, на цей момент він навряд чи стане предметом обговорення з "Нашою Ук-

Необхідно підготувати передачу влади до нового уряду

Час грає на боці Юлії Тимошенко

Коаліція з Партією регіонів малоймовірна

³ Досвід звільнення багатьох тисяч чиновників після Помаранчевої революції продемонстрував свою неефективність: корупцію не було подолано, водночас загальна якість роботи бюрократії суттєво знизилася.

раїною”. Найімовірніше, цей документ можна вважати орієнтиром, що визначає позицію партії на сьогодні та є “заготовкою” партії для майбутніх коаліційних переговорів. Цей документ також може зіграти роль у демократизації іміджу партії серед населення.

Чинники, що перешкоджають створенню коаліції “Нашої України” з Партією регіонів, не змінилися:

- неприйняття такої коаліції багатьма прихильниками Помаранчевої революції;
- недемократичний імідж Партії регіонів в очах великої частини населення;
- імовірність розколу “Нашої України” та посилення електоральних позицій Блоку Юлії Тимошенко;
- відсутність часу для альтернативних коаліційних переговорів.

До цих чинників останнім часом додалася позиція деяких міжнародних партнерів України. Ефективна робота лобістів БЮТ призвела до збільшення підтримки ідеї “помаранчевої” коаліції за кордоном, зокрема в США. Коаліція у складі БЮТ, “Нашої України” та СПУ розглядається як найбільш ефективна з погляду продовження євроатлантичної інтеграції України.

**Перевиборів
найближчим часом
не буде**

Найменш імовірним результатом коаліційних переговорів є перевибори парламенту, бо від них постраждає саме президент і “Наша Україна”. Згідно з даними Фонду “Демократичні ініціативи” та Київського міжнародного інституту соціології, 35,4% виборців вважають головною причиною зволікання з коаліційними переговорами позицію Президента Віктора Ющенка, звинувачуючи його у небажанні бачити на посаді прем’єр-міністра Юлію Тимошенко. Ще 12,8% виборців вважають, що причина цього – планування “Нашою Україною” альтернативної коаліції з Партією регіонів. Тобто майже половина виборців вважають “Нашу Україну” та президента винуватцями можливого провалу коаліції.

Перешкодою у формуванні коаліції позицію Блоку Юлії Тимошенко називають лише 27,8% виборців, з яких 21,9% кажуть про небажання Юлії Тимошенко поступитися постом прем’єр-міністра, і 5,9% – про плани БЮТ створити коаліцію з Партією регіонів. Тому перевибори лише погіршать ситуацію для “Нашої України” та президента. А Блок Юлії Тимошенко збільшить свій результат⁴.

**Коаліція
буде нестабільною
і малоефективною**

Майбутня коаліція буде нестабільною та малоефективною. Існує великий ризик, що уряду буде важко здійснювати програму, що знаходитиме підтримку всіх учасників коаліційної більшості у парламенті. Питання продажу землі, яке гостро постане наприкінці року, вступу до НАТО (2008–2009 роки), конституційної реформи мають потенціал неабияк послабити, ба навіть розвалити коаліцію. Позитивний ризик цього прогнозу – схвалення детальної програми діяльності коаліції та розробка на її основі програми діяльності уряду.

⁴ За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” та Київським міжнародним інститутом соціології 27 квітня – 4 травня 2006 року. Усього було опитано 2 030 респондентів (віком понад 18 років) за квотною вибіркою, репрезентативною за віком, статтю, освітою, регіоном і типом поселення. Статистична похибка не перевищує 2,2%.

Наближення президентських виборів 2009 року стане чинником, який також може дестабілізувати коаліцію. Якщо у виборах братимуть участь і Президент Віктор Ющенко, і Юлія Тимошенко, конкуренція між цими політиками та їхніми політичними силами дуже загостриться. Це неминуче призведе до розвалу коаліції і створення нової. Перед початком виборчої кампанії і Президент Віктор Ющенко, і Юлія Тимошенко намагатимуться створити коаліцію, лояльну до себе. Це буде шанс для Партії регіонів перейти до правлячої більшості.

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

Російська Федерація

Політика Росії на просторі СНД стає агресивнішою

Політика Росії на пострадянському просторі стає дедалі агресивнішою. Росія демонструє готовність захищати свої інтереси на просторі СНД будь-якою ціною, не вагаючись йти на подальше погіршення відносин із Заходом. З одного боку, жорстка енергетична політика Росії не оминула навіть її традиційних союзників, Вірменію та Білорусь⁵. З іншого боку, Росія продемонструвала державам СНД, які прагнуть інтегруватися до ЄС і НАТО, що, крім економічних санкцій та енергетичного тиску, вона готова поставити під сумнів їхню територіальну цілісність.

Росія натякнула на можливість перегляду кордонів

Водночас із запитом Державної Думи до російського уряду про перегляд територіального статусу Криму на підставі російсько-турецького мирного договору від 1774 року МЗС РФ заявило про готовність підтримувати самопроголошені республіки у Молдові та Грузії в їхньому праві на національне самовизначення. Росія використовує референдум у Чорногорії та реакцію на нього ЄС, а також очікуване незабаром рішення щодо статусу Косова як карт-бланш для визнання незалежності Придністровсько-Молдавської Республіки, Абхазії та Південної Осетії. Це дає Росії змогу посилити засоби впливу на нові демократії та збільшити свою військову присутність у регіоні напередодні наступного розширення НАТО.

На цьому тлі очікувати від Росії пошуку компромісу у питанні інвентаризації майна Чорноморського флоту в Криму або делімітації кордону в Азовському морі безперспективно. Чергові раунди двосторонніх переговорів не принесли жодного прогресу. Росія абсолютно не зацікавлена в інвентаризації майна та земельних ділянок, орендованих Чорноморським флотом РФ, адже це практично означає початок процесу виведення російського флоту з території України після 2017 року. І якщо у питанні делімітації спільного кордону в Азовському морі Україна у крайньому разі може звернутися за допомогою до Міжнародного суду ООН, як це сталося щодо українсько-румунського кордону, то з флотом ситуація тупикова, адже всі суперечливі питання вирішує двостороння комісія.

Україна підраховує вигоди від СНД

Хоча МЗС України заявляло, що Україна наразі не розглядає питання виходу з СНД, відомості про спільні грузинсько-українські консультації щодо економічної вигоди від перебування у цій організації спровокували публічну дискусію з цього питання в Україні.

Вихід України з СНД матиме політичні наслідки

Потенційний вихід України з СНД – це суто політичний крок, який матиме передусім політичні наслідки. Розрахунок збитків і здобутків від участі України у цій організації потрібен, але втрати, яких може зазнати Україна через вихід з СНД, найімовірніше, не будуть безпосередньо пов'язані з втратою членства (до того ж асоційованого).

⁵ На початку квітня “Газпром” повідомив Білорусь про наміри збільшити вартість імпортованого газу з 1 січня 2007 року не менш як втричі. Паралельно запропоновано розглянути можливості щодо більшої участі “Газпрому” у газотранспортній і газорозподільній системі цієї країни. З 1 квітня 2006 року ціну на газ для Вірменії підвищено вдвічі – з 54 до 110 дол. США за 1 000 м³. Вірменія також погодилася на продаж дочірній компанії “Газпрому” об'єктів енергетичної інфраструктури, зокрема п'ятого енергоблоку Разданської ТЕС і недобудованої ділянки газопроводу Іран–Вірменія.

Україна в СНД

Договір про створення СНД, підписаний керівниками Республіки Білорусь, Російської Федерації та України 8 грудня 1991 року, поклав кінець існуванню Радянського Союзу. Головним його призначенням тодішні політики й експерти називали “цивілізоване розлучення” радянських республік. Україна хоча й була країною – засновницею СНД, не підписала Статуту СНД (1993 рік) і таким чином стала асоційованим членом цієї організації. Україна також не підписала Договору про Економічний союз СНД (1993 рік), що передбачав створення спільного ринку та валютного союзу. Україна не підписала Договору про колективну безпеку (1992 рік), не увійшовши до військово-політичного союзу пострадянських країн.

Водночас Україна не раз заявляла про свій інтерес до економічної співпраці в рамках СНД, зокрема реалізації зони вільної торгівлі без вилучень і обмежень. Хоча багатосторонню зону вільної торгівлі СНД створено ще 1994 року, вона досі не запрацювала, і країни СНД, а передусім Росія, виявляють мало зацікавленості в торгівельно-економічній співпраці в рамках організації.

У багатьох питаннях Україна працює з країнами СНД на базі двосторонніх домовленостей. Існують двосторонні угоди про зони вільної торгівлі, порядок в'їзду та перебування громадян у країнах СНД. Крім того, сам вихід необов'язково означає денонсацію багатосторонніх домовленостей. Проте з демонстративним виходом з СНД Україна може зазнати чергових втрат у відносинах з Росією. Заяви про вихід України з СНД послуговували лише черговому роздратуванню Кремля. Під сумнів поставлено перспективу російського лідерства на пострадянському просторі, особливо під час того, коли ГУАМ перетворюється на міжнародну організацію.

ГУАМ

Друге дихання спільний проект Грузії, України, Азербайджану та Молдови отримав ще рік тому під час саміту ГУАМ у Кишиневі. Тоді було ухвалено рішення про перетворення ГУАМ на міжнародну організацію, і Україна погодилася підготувати установчі документи.

Активізація співпраці країн ГУАМ, як і 1997 року, відбувається на тлі явної кризи проросійських інтеграційних проектів – ЄП та СНД і пікового загострення відносин між країнами ГУАМ та Росією. Водночас тепер ГУАМ постає в якісно новому міжнародному середовищі.

ГУАМ постає у новому міжнародному середовищі

Реанімацію ГУАМ зумовили два взаємопов'язані чинники. Перший з них – демократичні революції в Грузії та Україні. Вони повернули ці країни до Європи. Демократичні зміни створили передумови для реальної зміни зовнішньополітичного курсу країн у бік НАТО і ЄС. Водночас вони спонукали вже розширений Європейський Союз наповнити новим змістом і географічно розширити Європейську політику сусідства.

Цілі ГУАМ у принципі лишилися незмінними. Організація за демократію та економічний розвиток ГУАМ має три основні блоки завдань: безпека, економіка та енергетика. Безпека включає в себе боротьбу з тероризмом, сепаратизмом і врегулювання конфліктів у державах ГУАМ, а також співпрацю з НАТО і США.

ГУАМ: спроба перша

ГУАМ створено 1997 року на тлі занепаду інтеграційних процесів у СНД та як альтернативу російському домінуванню на пострадянському просторі. Усі країни ГУАМ передусім пов'язувало бажання зміцнити свою незалежність від Росії. Від самого моменту створення ГУАМ здобув підтримку США, які вбачали у цьому союзі механізм стримування російського впливу в Східній Європі та на Південному Кавказі.

На Вашингтонському саміті НАТО 1999 року до ГУАМ приєднався Узбекистан, який перед цим вийшов з Організації договору колективної безпеки. Після терористичних актів 11 вересня Узбекистан стає головним центральноазійським партнером США в галузі безпеки. Ця країна почала активно співпрацювати зі США на двосторонньому рівні та припинила участь у ГУАМ, мотивуючи свій вихід бездіяльністю організації.

Цілі ГУАМ лежали в економічній, безпековій і зовнішньополітичній площинах. Економічний вимір співпраці в ГУАМ був зумовлений освоєнням енергоносіїв Каспійського басейну. Стратегічне завдання країн-учасниць – видобуток і транспортування прикаспійських енергоносіїв та прокладання нових транзитних маршрутів через Кавказький регіон. Крім економічних здобутків, це дало б змогу країнам ГУАМ зменшити свою енергетичну та транспортну залежність від Росії. Країни-учасниці планували створити зону вільної торгівлі, що так і не запрацювала в рамках СНД.

Безпековий вимір співпраці передбачав боротьбу з сепаратизмом і врегулювання контрольованих Росією конфліктів в Абхазії, Південній Осетії, Народному Карабасі та Придністров'ї. Країни планували створення субрегіональної структури безпеки в рамках ГУАМ, яка б тісно співпрацювала з НАТО, брала участь у миротворчій діяльності ООН та ОБСЄ і мала б власний багатосторонній миротворчий батальйон.

Повільність соціально-економічних перетворень, слабкість і дезінтегрованість економік, закритість авторитарних режимів країн-учасниць не сприяли реалізації окреслених завдань. Головною тактичною вигодою ГУАМ була його антиросійська спрямованість, що давала змогу правлячим елітам країн-учасниць балансувати між Росією та Заходом у своїй зовнішній політиці.

Після акцій протесту "Україна без Кучми" 2000–2001 років тодішній президент Леонід Кучма прагнув консолідувати свій режим за рахунок підтримки Москви. Україна потрапила у ще більшу залежність від Росії. Курс на інтеграцію України в Єдиний економічний простір Білорусі, Росії та Казахстану позбавив сенсу співпрацю в рамках ГУАМ.

Країни ГУАМ домовилися поглиблювати економічну, торговельну та транспортну співпрацю і розпочали реалізацію зони вільної торгівлі. Співпрацю в енергетиці спрямовано на протидію економічному тиску та монополії Росії на енергоринку. Члени ГУАМ ставлять перед собою амбітне завдання диверсифікувати маршрути транспортування енергоносіїв Центральної Азії та Каспію на європейський ринок.

Аналіз попереднього досвіду ГУАМ свідчить, що новій організації буде досить важко реалізувати поставлені перед собою завдання. Хоча до ГУАМ входять усі потенційні транзитні країни євразійського транспортного коридору для постачання енергоносіїв з Каспію до Європи, а також один з найперспективніших виробників нафти та газу – Азербайджан, жодна з країн не має фінансових ресурсів для інвестування в нові трубопроводи і термінали та збільшення видобутку для їх заповнення.

Реалізація енергетичних проектів ГУАМ можлива лише за зовнішньої підтримки ЄС і США, хоча шанси їхнього успіху збільшилися порівняно з 1990-ми роками. Після енергетичної кризи зими 2006 року Європа як ніколи зацікавлена в диверсифікації шляхів постачання нафти та газу. На тлі нинішньої боротьби за різні проекти транспортування вуглеводнів з Каспійського регіону відродження ГУАМ посилює його шанси перетворитися на континентально значущу енерготранспортну вісь. Шанси на запуск нафтопроводу Одеса–Броди зростають, однак в Україні лишається багато суперників з транзиту каспійської нафти до Європи.

Для України зона вільної торгівлі в рамках ГУАМ дублюватиме вже наявні двосторонні угоди з Азербайджаном, Грузією і Молдовою, що означатиме практичну відсутність змін у режимі торгівлі з цими країнами після набрання новою угодою чинності⁶. Наразі торгівля з країнами ГУАМ має невелике значення для України: товарооборот з трьома країнами 2005 року становив 1,3 млрд. дол. США, що становить близько 2% загального товарообороту (або 5% товарообороту з країнами СНД). Водночас український експорт до цих країн перевищує імпорт увосьмьєро.

Порівняно невеликі обсяги економік країн ГУАМ і численні проблеми їхнього розвитку унеможливають перехід цих країн у ранг великих торговельних партнерів України. Проте важливим є те, що зона вільної торгівлі забезпечує каркас для функціонування ГУАМ і його співпраці з іншими партнерами, де чотири країни виступатимуть єдиним суб'єктом переговорів.

Незважаючи на потенційні ризики для ефективності нової організації, ГУАМ – важлива ініціатива для реалізації потенціалу України як регіонального лідера. По-перше, ГУАМ є частиною реалізації європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Усі країни ГУАМ є учасниками Європейської політики сусідства та євроатлантичного партнерства. Три з чотирьох країн прагнуть отримати членство в ЄС, усі чотири країни потенційно можуть стати членами НАТО. Навіть якщо самостійні проекти ГУАМ не будуть реалізовані, ГУАМ може виконувати роль своєрідної Вишеградської групи на терені СНД. Досвід країн Центральної Європи переконує, що свої спільні інтереси набагато легше відстоювати в ЄС, виступаючи як одне ціле.

По-друге, ГУАМ – частина Балто-Чорноморського геополітичного регіону, який зараз є головною рушійною силою інтеграції на європейському континенті, що поєднує ЄС і пострадянські країни. Усі країни цього регіону поділяють спільні інтереси: розширення ЄС, подолання енергетичної загрози, що йде від Росії, та велика вага США в їхній зовнішній політиці. ГУАМ доповнює Спільноту демократичного вибору, яка є політичним форумом, що включає набагато більше парт-

Енергетичним проектам ГУАМ потрібна зовнішня підтримка

ГУАМ є складником європейських інтеграційних процесів

⁶ Режим вільної торгівлі на двосторонній основі з Азербайджаном, Грузією та Молдовою Україна впровадила ще 1996 року, за рік до формування ГУАМ.

нерів і покликаний швидше артикулювати проблеми регіону, ніж їх вирішувати. Отже, ГУАМ може зміцнити голос України у відносинах з Європейським Союзом і збільшити її вагу в регіоні.

ГУАМ не варто розглядати як альтернативу СНД або порівнювати з нею. На відміну від СНД та інших інтеграційних проєктів на пострадянському просторі (ЄврАзЕС, ЄЕП) Організація за демократію й економічний розвиток – ГУАМ⁷ не передбачає економічної та політичної інтеграції її членів.

Європейський Союз

***Енергетична
політика ЄС “найшла
на камінь”***

Півроку після енергетичної кризи, спричиненої зупиненням постачання газу Росією, засвідчили, що зовнішній вимір спільної енергетичної політики ЄС зазнає поразки. Європа не змогла виробити єдиного рішення щодо способів зміцнення безпеки енергопостачань. Це пояснюється головним чином суперечливістю інтересів країн ЄС у питанні забезпечення енергоносіями. Яскравий приклад – розбіжність інтересів Німеччини та країн Балтії і Польщі щодо будівництва балтійського газопроводу.

Висловлювання представників ЄС на адресу Росії останнім часом пом'якшилися. Зокрема керівництво ЄС в останніх своїх виступах наголошує роль Росії як надійного партнера – постачальника енергоресурсів. Можливо, певне пом'якшення тону пов'язано з бажанням поліпшити загальну атмосферу відносин Росія–ЄС напередодні саміту у Сочі. Не виключено також, що зміна тону пов'язана з визнанням залежності, що зростає, країн ЄС від експорту російських енергоносіїв (за даними Eurostat, сукупний дефіцит 25 країн ЄС у торгівлі з Росією, яка є третім торговельним партнером ЄС після США та Китаю, становив 50 млрд. євро).

Допоки ЄС не вирішить проблему забезпечення альтернативними джерелами енергії та суттєвого підвищення енергоефективності, він не зацікавлений у конфронтації з Росією. Враховуючи час, необхідний для вирішення цих завдань, ми прогнозуємо, що впродовж найближчих трьох–семи років ЄС послуговатиметься політикою “умиротворення” Росії і поступатиметься їй у питаннях, що не мають принципового значення для ЄС.

***Україні краще
зосередитися
на інтеграції
в енергоринок ЄС***

Безуспішність спільної енергетичної політики ЄС спонукає частину членів ЄС шукати нові форми співпраці в галузі енергетичної безпеки. Одна з таких ініціатив – пропозиція Віктора Ющенка створити коаліцію центральноєвропейських країн з енергетичної безпеки. Інтереси країни Центральної Європи збігаються, але така коаліція не включатиме найбільш впливових членів ЄС, обережних у відносинах з Росією, та матиме виразно антиросійський характер. Неясно, які будуть механізми підвищення енергобезпеки, тому перспективи такої коаліції видаються сумнівними. У цих умовах єдиний вихід для України – зосередитися на інтеграції з ЄС у галузі енергетики, аби збільшити взаємозалежність України та європейських країн⁸.

Підписання угод про спрощення візового режиму та реадмісію між Росією та ЄС під час травневого саміту у Сочі могло породити вражен-

⁷ Нова офіційна назва об'єднання ГУАМ.

⁸ Див. числа *політичного коментаря* за грудень 2005 року – травень 2006 року.

ня того, що ЄС несправедливо обділив Україну. Адже наша країна ще не підписала аналогічних угод, хоча на відміну від Росії з 1 травня 2005 року в односторонньому порядку скасувала візи для громадян Євросоюзу. Однак те, що Україна і ЄС дотепер не підписали ці угоди, насправді означає бажання України отримати більше вигод від цих угод для себе. Саме тому переговорний процес досі триває.

ЄС запропонував Україні та Росії практично однакові стандартні угоди про спрощення візового режиму та реадмісію осіб. Угода про спрощення візового режиму передбачала по суті спрощення порядку видачі віз, тобто уніфікацію процедури видачі віз. Саме таку угоду підписала Росія.

На аналогічних умовах Україна могла підписати угоду ще у березні 2006 року. Однак наша країна, яка має набагато вигідніші угоди про візовий режим з новими членами ЄС, що мають бути скасовані з їхнім приєднанням до Шенгенської зони 2007 року, вимагає від ЄС певної компенсації. Зокрема, крім уніфікації процедури видачі віз, українське МЗС вимагає від ЄС преференцій у вигляді безоплатних і довгострокових віз для окремих категорій громадян, а також для більшого числа громадян – преференцій під час видачі разових короткострокових і транзитних віз.

Це саме стосується угоди про реадмісію з ЄС, яка підписується у пакеті з угодою про спрощення візового режиму. Україна прагне відійти від стандартної угоди, запропонованої ЄС, і перекласти на Європейський Союз частину відповідальності, пов'язаної з документуванням осіб нелегальних мігрантів. Тому саме прагненням української сторони підписати обидві угоди на якомога вигідніших умовах пояснюється ця затримка.

Сполучені Штати Америки

Відносини України та США у травні розвивалися на тлі загострення російсько-американських відносин. На вільнюському саміті країн Балто-Чорноморського регіону віце-президент США виступив з критикою Росії за енергетичний шантаж проти своїх сусідів, що було вкрай негативно сприйнято в Росії. Згодом США устами нового посла в Україні Вільяма Тейлора заявили, що підтримають Україну, якщо вона захоче розірвати непрозору газову угоду з Росією.

Зрозуміло, що США розглядають Україну в цій ситуації як інструмент протидії російській енергетичній експансії в Європі. Проте незрозуміло, чим саме США зможуть допомогти Україні, якщо Україна піде на такий крок, одним з очевидних наслідків якого буде різке підвищення ціни.

**Україна – інструмент
США у протидії
енергетичній
експансії Росії**

Ця заява свідчить про активізацію підтримки США для створення “помаранчевої” коаліції в Україні. Хоча досить сумнівно, що уряд на чолі з Юлією Тимошенко провадитиме ліберальну економічну політику, очевидно, що саме лідера БЮТ США розглядають здатною до жорсткого протистояння з Росією у газовому питанні і продовженні євроатлантичної інтеграції України.

Водночас в Україні, в Криму, посилилася антиамериканська й антинаціоналістська істерія, підтримувана радикальними проросійськими партіями. Приводом для неї стала підготовка до щорічних українсько-американських навчань “Сі Бриз”. Очевидно, новий уряд повинен надавати більше уваги легітимізації політики євроатлантичної інтеграції і без зволікання зайнятися інформуванням громадської думки щодо НАТО.

США підтримали новий виток співпраці в ГУАМ. Саме Сполучені Штати називають одним ідеологів створення ГУАМ наприкінці 1990-х років. США передусім зацікавлені в енергетичних проєктах ГУАМ, що мають на меті транспортування енергоносіїв Каспійського регіону в Європу в обхід Росії.

На цей момент між ГУАМ і США діє рамкова програма зі сприяння торгівлі і транспортуванню, забезпеченню митного та прикордонного контролю, боротьби з організованою злочинністю та розповсюдженням наркотиків. Вона включає створення Віртуального центру боротьби з тероризмом, наркотрафіком та іншими видами злочинів, Міжнародної системи обробки інформації.

***Україна підписала
з Австралією
протокол
щодо вступу до СОТ***

Україна підписала протокол про доступ на ринки товарів і послуг у рамках вступу до СОТ з Австралією. Австралія була однією з найпроблемніших країн Робочої групи. У травні також були завершені переговори з Тайванем. Таким чином на шляху до завершення переговорного процесу Україні залишилося підписати двосторонній протокол лише з Киргизстаном. Нині головною і практично єдиною передумовою вступу України до СОТ 2006 року є ухвалення цього літа усіх необхідних для цього змін до законодавства (ухвалення пакета цих законопроектів стало однією з умов “Нашої України” до коаліційної угоди). Таким чином, Україна має великі шанси стати членом СОТ до кінця року⁹.

⁹ Відповідне рішення може бути ухвалено на одному із засідань Генеральної Ради СОТ, які відбудуться 27–28 липня, 10–11 жовтня та 20–21 грудня 2006 року. Рішення про вступ України до СОТ має бути ратифіковано парламентом України, і через 30 днів після ратифікації Україна набуде офіційного членства.

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Кримськотатарське питання

У травні відзначалася чергова річниця депортації кримських татар сталінським режимом. Кримські татари вкотре провели масові демонстрації з вимогами реабілітації свого народу та вирішення гострих соціально-економічних проблем репатріантів.

Кримськотатарське питання має два складники. Один з них пов'язаний з правами людини, зокрема правами національних меншин, корінних народів і депортованих осіб. А другий – з державною етнонаціональною політикою.

Дотепер українська влада не змогла забезпечити ані виконання політичних, економічних, соціальних і культурних прав кримськотатарського народу, ані не мала цілісної етнонаціональної політики, що охоплювала б усі ключові етнічні групи, які мешкають в Україні. Регіональна політика держави була спрямована суто на подолання дисбалансів в економічному розвитку регіонів і лишала поза увагою етнонаціональні, мовні та інші чинники. У цьому контексті особливо безвідповідально те, що в Україні досі відсутня політика щодо Криму як багатоетнічного регіону, де українці становлять меншість населення.

Проблеми кримських татар досі не вирішено

Чи зможуть кримські татари стати найбільшою етнічною групою в Криму?

1944 року кримських татар поряд з болгарами, вірменами і греками було звинувачено у "пособництві німецько-фашистським загарбникам" і депортовано з території Кримського півострова до Російської РФСР, Узбецької РСР і Казахської РСР. Від початку 1990-х років почалося повернення кримських татар та інших депортованих народів на територію Криму.

На 2006 рік в Автономній Республіці Крим чисельність репатрійованих громадян досягла 275,5 тис. осіб, з них повернулися і проживають 243,4 тис. кримських татар, що становить близько 13% населення Криму. Приблизно 4 тис. кримських татар, які повернулися за останні два роки, ще не оформили українське громадянство.

Точна кількість людей, які мають намір повернутися на свою історичну батьківщину в Крим, не відома, але, за деякими дослідженнями, є ще близько 100 тис. кримських татар, в основному в Узбекистані, які хочуть повернутися, проте не можуть цього зробити через невирішеність економічних проблем. Щороку до Криму самотійно повертаються близько 3–4 тис. людей.

Хоча кримські татари в Криму є третьою за кількістю етнічною групою після росіян (58%) і українців (24%)¹⁰, їхній природний приріст набагато вищий, ніж у двох останніх груп. За оцінками голови Меджлісу кримськотатарського народу, він становить "3%, тим-

¹⁰ Дані Всеукраїнського перепису населення, проведеного 2001 року. Див. <http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>.

часом як населення Криму загалом скорочується на 6,5% щорічно”¹¹. Отож можна очікувати, що через покоління частка кримських татар у населенні Криму значно зросте.

**Держава
не має політики
щодо етнічних груп**

Своїм Указом “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 лютого 2006 року “Про суспільну ситуацію в Автономній Республіці Крим” від 28 лютого 2006 року Президент України дав доручення різним органам влади та місцевого самоврядування розпочати вирішення проблем кримських татар і зобов’язав уряд за співпраці з дослідницькими організаціями в чотиримісячний термін розробити концепцію етнонаціональної політики. Однак поки що результатів урядової роботи не видно.

У той час, коли баланс політичних сил у Криму змінився не на користь імовірної більшості у Верховній Раді України та нового уряду і по-новому пролунали вимоги російського парламенту переглянути територіальний статус Криму, політика України щодо цього регіону потребує підвищеної уваги і комплексного та дуже виваженого підходу. Подальша бездіяльність уряду приховуватиме загрози для національної безпеки України.

Статус

**Невизначений статус
татар перешкоджає
вирішенню їхніх
проблем**

Головна з проблем репатріантів – відсутність в Україні єдиного законодавчого акта, який би відновлював права кримськотатарського народу як корінного та встановлював правові механізми й гарантії вирішення питань повернення, розселення, наділення землею, відродження мови і культури кримських татар¹². Україна в цьому документі засудила б факт геноциду і реабілітувала б кримських татар, що відповідає головним вимогам татар і дало б змогу зняти напругу у відносинах татар з українською владою.

Верховна Рада 2004 року ухвалила Закон “Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою”, але президент Кучма відмовився підписувати його, мотивуючи це тим, що його норми не відповідають Конституції України та нечітко визначають порядок вирішення важливих проблем кримських татар. Новий президент України у згаданому вище указі від 2006 року доручив уряду переробити цей законопроект з урахуванням своїх пропозицій.

Державницькі прагнення

**Кримські татари
прагнуть
національної
автономії...**

Кримськотатарське питання користувалося увагою держави лише під час ескалації конфліктів в Автономній Республіці Крим. Саме кримськотатарська громада стала опорою української влади під час сепаратистських виступів і закликів про приєднання Криму до Росії у 1994–1996 роках.

¹¹ Ці дані не можна перевірити, адже офіційні дані не відображають природного приросту населення за етнічним складом населення України.

¹² Низка законодавчих документів, ухвалених у різні роки, а саме Закони України “Про національні меншини в Україні” (1992 рік), “Про ратифікацію Протоколу до Угоди з питань, пов’язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів” (2004 рік), “Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин” (1997 рік), не вирішують більшість питань, пов’язаних з відновленням прав кримськотатарського народу.

Поза тим здобуття національної автономії є базовою політичною вимогою кримських татар. Ця вимога зафіксована у Декларації про національний суверенітет кримських татар від 1991 року. Згідно з декларацією, “Крим є національною територією кримськотатарського народу, на якій лише він має право на самовизначення так, як воно викладено у міжнародних правових документах, визнаних світовою спільнотою. Політичне, економічне, духовне та культурне відродження кримськотатарського народу можливе лише в його національній суверенній державі”.

Провідники кримських татар вважають, що порушувати питання про широку національну автономію зараз, коли кримські татари становлять 13% населення півострова, передчасно. Проте за 20–25 років ця частка може суттєво зрости.

Вимога татар отримати національну автономію суперечить Конституції України. Президент Ющенко 2005 року запропонував Меджлісу кримськотатарського народу¹³ відмовитися від Декларації про національний суверенітет, але його пропозиція не знайшла підтримки.

...центральна влада цього не підтримує...

У прагненнях здобути національну автономію Меджліс кримськотатарського народу підтримує Туреччина. За інформацією Кримського центру гуманітарних досліджень, представники кримських татар регулярно беруть участь у різних заходах загальнотуркського характеру. Анкара не раз нагадувала про кримських татар, які нібито переїхали до Туреччини під час російсько-турецьких війн. Таких, за даними турецьких дослідників, є 2–3 млн. в 34 областях Туреччини.

Загрозу для свого майбутнього кримські татари вбачають у прагненні Росії та частини російського населення Криму переглянути територіальну належність півострова. Татари вважають, що національна автономія у складі України, яка надала б їм переваги у представленні в органах влади, унеможливила б територіальні претензії Росії.

Уже згадуваний указ президента передбачає ширше залучення кримських татар до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, Збройних Силах України та правоохоронних органах. Така постановка питання свідчить, що кримським татарам не в повному обсязі гарантовано конституційні права громадян України.

...проте прагне розширити представництво татар в органах влади Криму

Політика недопущення кримських татар до органів влади автономії Криму сприяє їхній ізоляції, загостренню міжетнічного протистояння, радикалізації кримськотатарського національного руху та появі небезпечних релігійних течій. Це своєю чергою призводить до конфліктів на етнічному ґрунті між татарами та найбільшою за чисельністю етнічною спільнотою – росіянами, що слугує приводом для Росії втручатися у внутрішню політику України під гаслами “захисту співвітчизників”.

Земельне питання

Від самого початку повернення кримських татар було запроваджено схему, коли їх змушували селитися в степовій частині Криму, хоча до депортації переважна більшість татар жила на Південному березі Криму і в центральній частині. Вже тоді висловлювалася думка, що коли

Держава не змогла ефективно вирішити земельні проблеми татар

¹³ Кримські татари мають свої органи влади – Курултай і Меджліс, які не мають жодного юридичного статусу, хоча дуже впливові.

кримські татари хоч трохи облаштуються, вони обов'язково намагатимуться повернутися до тих місць, де вони жили самі або де народилися їхні батьки.

Час підтвердив цю думку. Кримські татари повертаються до місць на Південному березі і вимагають виділення земель під будівництво та провадження господарства. Водночас дорогу землю на узбережжі вже практично розподілено за корупційними схемами між впливовими українськими та російськими фізичними особами й компаніями.

За даними кримської прокуратури, з кількості землі, що незаконно використовується в Криму, захоплення землі татарами становлять приблизно чверть. Існують випадки, коли захоплення здійснюють депортовані, житлові проблеми яких уже цілком вирішено. Поза тим несанкціоновані захоплення землі за своєю формою здебільшого є акціями протесту, супроводжені зверненнями до влади вирішити земельні проблеми.

Згадуваним указом президента передбачається проведення інвентаризації земельних ділянок репатріантів. Крім цього, державі варто розробити комплексний механізм наділення татар землею, який би дав змогу уникнути тотального перегляду прав власності на землю на півострові, але міг би задовольнити проблеми переселенців.

Освіта і мова

Використання мови кримських татар обмежено

Крім соціально-економічних питань, нагальної уваги потребує питання освіти та мови кримських татар. Справедливо можна стверджувати, що кримські татари впродовж 45 років були позбавлені права і можливості навчати дітей рідною мовою, розвивати інститути національної культури.

Можна сказати, що кримськотатарська мова в Криму має такі самі проблеми, що й українська. Кримськотатарською мовою у Криму видаються дві газети, які виходять раз на тиждень невеликими накладками. Загальний обсяг теле- та радіопередач кримськотатарською мовою становить лише кілька годин на тиждень.

Для відкриття шкіл з кримськотатарською мовою навчання потрібно створити й видати підручники кримськотатарською мовою (які не видавалися впродовж 50 років!), підготувати вчителів з кримськотатарської мови. Нині в Криму налічується лише шість шкіл з кримськотатарською мовою навчання, хоча з українськими школами ситуація ще гірша — їх усього сім. За таких умов кримські татари вимушено русифікуються.

Висновки

Українська влада досі неспроможна забезпечити інтеграцію населення півострова у політичний і соціальний простір України. Це закладає ризики для територіальної цілісності держави.

Уряд має розробити збалансовану етнополітику

Уряд має розробити когерентну та збалансовану політику щодо кримських татар та інших етнічних груп, що населяють АРК, спрямовану на зменшення міжетнічної напруженості та збереження територіального статусу Криму. Вирішення правових і соціально-економічних проблем кримських татар має бути націлено не лише на відновлення історичної справедливості, а й передусім на їхню інтеграцію в українське суспільство.

Якщо кримські татари бачитимуть зв'язок між зростанням власного добробуту й економічним розвитком країни, радикальні національ-

но-релігійні рухи не матимуть суспільної підтримки. Ширше залучення до державної служби, представницьких органів, участі у виробленні загальнонаціональної політики дасть змогу перетворити кримських татар з “громадян Криму” на громадян усієї України.

Підвищення тарифів на енергоносії для населення¹⁴

З 1 травня ціни на газ та електроенергію для населення зросли на 25% – до 220–240 грн./тис. м³ і 19,5 коп./кВт·г. Востаннє тарифи на енергоносії для населення підвищували в квітні 1999 року. У грудні 2005 року Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ) оголосила наміри підвищити ціни на послуги для населення. Проте Міністерство юстиції відстрочило ухвалення непопулярного рішення до закінчення виборів з вимогою узгодити тарифи з профспілками.

Упродовж 2006 року відбудеться ще одне підвищення цін – від 25% до 100%. Згідно з розрахунками НКРЕ щодо собівартості надання послуг цього року, ціни на газ й електроенергію для населення покривають лише близько третини їхньої собівартості. Уряд має намір забезпечити відшкодування собівартості постачання газу й електроенергії населенню за рахунок відповідних тарифів. Оскільки наступні вибори відбудуться лише наприкінці 2009 року, влада вже не надто гальмуватиме підвищення цін¹⁵ з політичних міркувань.

Основна причина підвищення цін – різке здорожчання імпортованого газу. Собівартість газу власного видобутку за останні роки також зростає. Упродовж п’яти років уряд тримав регульовані ціни для населення без змін за рахунок перехресного субсидування. Нині тарифи на газ та електроенергію для промисловості вдвічі–втричі вищі за ціни для побутових споживачів. Через підвищення цін на газ для промисловості (до 120–135 дол. США/тис. м³), скасування пільг і погіршення зовнішньоекономічної кон’юнктури продовжувати практику перехресного субсидування стає неможливим.

Відкладати рішення про підвищення тарифів не можна також через складний фінансовий стан підприємств енергетики. За розрахунками НКРЕ, дотування населення НАК “Нафтогаз України” призводить до збитків у 4 млрд. грн. на рік. Схожа ситуація в енергетиці: торік дотації побутовим споживачам становили близько 3,6 млрд. грн., а цього року сума може зрости до 6 млрд. грн. Це означатиме різке скорочення інвестицій в інфраструктуру, геологорозвідку та зростання витрат на обслуговування кредитів.

Основний аргумент противників рішення про підвищення тарифів – високий рівень бідності в Україні. Проте за минулий рік реальні доходи населення зросли більш як на 20%, а кількість сімей, які звернулися за субсидіями для компенсації оплати за житлово-комунальні послуги,

Уперше за сім років уряд підвищив ціни на енергоносії для населення

Основна причина – різке здорожчання імпортованого газу

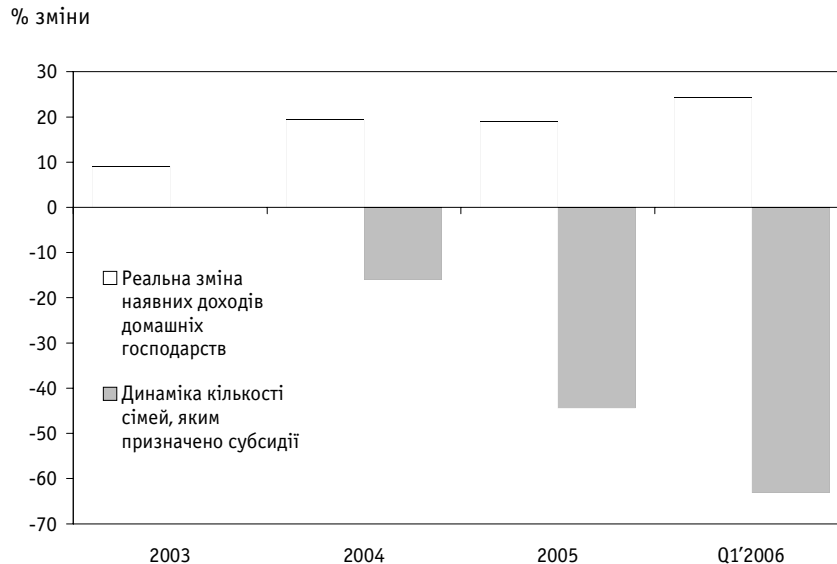
Основний аргумент проти – бідність населення

¹⁴ В основі цієї частини лежить стаття експерта МЦПД Ільдара Газізулліна та Андрія Блінова “Підступність дешевизни” в журналі “Експерт” <http://www.expert.ua/articles/9/0/2015/>.

¹⁵ Ціни на газ та електроенергію для населення досі залишатимуться нижчими, ніж для промисловості. У розвинених країнах усе навпаки – тарифи для населення вищі, ніж для інших споживачів, на 20%. Це пояснюється ефектом економії на масштабах: вартість розподілу газу та електроенергії дрібним споживачам (населенню) вища, ніж великим (промисловістю).

скоротилася майже вдвічі¹⁶. Нарешті, частка витрат на житлово-комунальні послуги в структурі споживання населення за рік скоротилася з 9,4% до 9%.

Графік 1. Доходи населення та надання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг



Джерело: Держкомстат

Міфом є те, що середній українець не може оплачувати споживання газу та електроенергії за ринковими цінами, оскільки його доходи нижчі, ніж у деяких країнах СНД та Європі. Рівень цін майже на всі товари та послуги, а також заробітна плата в нашій країні справді нижчі, ніж в Європі. Проте якщо в Польщі валовий продукт на особу (за паритетом купівельної спроможності) перевищує аналогічний показник в Україні вдвічі, то тарифи на електроенергію та газ для населення вищі вчетверо і вдесятеро відповідно.

**Аргумент за –
більша соціальна
справедливість**

Нарешті, низькі ціни ускладнюють встановленню соціальної справедливості. Дотації від держави у вигляді занижених тарифів отримують і пенсіонер, і бізнесмен. Обсяги споживання газу та електроенергії в останнього набагато більші, і, як наслідок, держава витрачає на нього більше. Більшість енергоносіїв – транспортабельні товари та послуги, а тому мають продаватися за ринковою ціною. Їх вигідніше продавати населенню або експортувати за реальною ціною, а збільшені податкові збори з підприємств енергетики спрямовувати на адресну допомогу соціально незахищеним категоріям населення.

Облік споживання газу та електроенергії в Україні впроваджено добре. У кожній квартирі чи домі давно є лічильник електроенергії, а тарифи на природний газ встановлюються таким чином, щоб стимулювати населення купувати лічильники. У такому разі люди можуть бути певними, що оплачують тільки той обсяг енергоресурсів, який використовували для власних потреб, а не фінансують безгосподарність чиновників кому-

¹⁶ Якщо за січень–квітень 2005 року кількість сімей, які отримували субсидії, в середньому за місяць становила 158 тис., за відповідний період 2006 року – 83 тис. Загальна сума субсидій, призначених 2005 року на оплату послуг ЖКГ, становила 43,6 млн. грн.

нального господарства, як це відбувається під час розрахунку квартплати, послуг водоканалів і теплокомуненерго¹⁷.

Хоча вищі тарифи стимулюватимуть ощадливіше споживання ресурсів населенням, суттєвого скорочення енергоспоживання в цій сфері не відбудеться. Зі збільшенням добробуту населення зростатиме використання електричних приладів¹⁸. Проте уряду вже нині потрібно привчати населення до ощадливішого споживання ресурсів і аргументовано пояснювати йому, що відбудеться, якщо залишити тарифи незмінними.

¹⁷ Контроль якості таких послуг і створення умов для конкуренції – функція місцевої влади, а не центральної.

¹⁸ Найбільше електроенергії споживають мешканці найбагатшої країни – США: в середньому кожний американець за місяць використовує близько 1 000 кВт • г, тимчасом як українець – менш як 50 кВт • г.

ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

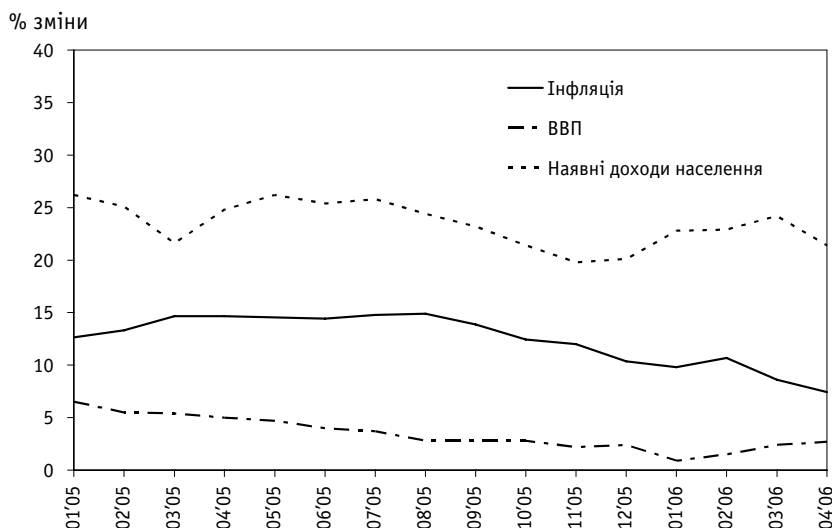
В умовах тривалого виборчого циклу та процесу формування коаліційної більшості й нового уряду чинний уряд сфокусувався на вирішенні сьогоденних соціально-економічних питань. Хоча уряду вдається підтримувати зростання ВВП, зниження інфляції, високі темпи зростання реальних доходів громадян, відсутність стратегічних рішень і системних дій, спрямованих на усунення потужних довгострокових викликів, закладає чималі ризики погіршення ситуації в економіці.

Динаміка основних економічних показників залишається незмінною

Темпи зростання реального ВВП стабілізувалися. У січні–квітні зростання становило 2,7% і відбувалося в усіх секторах економіки, крім обробної промисловості. Поліпшення кон'юнктури на зовнішніх ринках металів найближчим часом позитивно вплине на металургію. Підвищення цін на енергоносії залишається основним ризиком сталого економічного зростання в прогнозованому періоді.

Індекси споживчих цін і цін виробників у річному вимірі в квітні вкотре знизилися і досягли найнижчих позначок за останні роки – значення ІСЦ становило 7,4%, а ІЦВ – 5,4%. Попри це інфляційні ризики в поточному періоді суттєво зросли¹⁹. Ми очікуємо прискорення темпів ІСЦ уже в травні–червні внаслідок відчутного підвищення регульованих цін (газ та електроенергія для населення, залізничні перевезення пасажирів, послуги стаціонарного телефонного зв'язку). Підвищення цін на енергоносії та поживлення світових ринків металів прискорить зростання ІЦВ.

Графік 2. Динаміка основних економічних показників



Джерело: Держкомстат

Від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі товарами далі зростає

У I кварталі 2006 року тривала тенденція погіршення зовнішньоторгівельного балансу. Суттєве зростання обсягів імпорту товарів (передусім енергоносіїв і споживчих товарів) сформувало велике від'ємне сальдо балансу зовнішньої торгівлі товарами (-1,8 млрд. дол. США), яке не було компенсовано додатним сальдо балансу зовнішньої торгівлі

¹⁹ Зростання інфляційних ризиків супроводжується посиленням інфляційних очікувань населення. Індекс інфляційних очікувань у квітні зріс до 186,9 на тлі погіршення індексу споживчих настроїв (до 97,1 проти 103,7 у лютому).

послугами (1 млрд. дол. США). Унаслідок цього загальне від'ємне сальдо зовнішньоторгівельного балансу становило -0,8 млрд. дол. США.

Забезпечення довгострокового динамічного розвитку економіки потребує системних заходів, спрямованих на:

- мінімізацію негативних наслідків від підвищення цін на енергоносії та невизначеності щодо подальшого їх збільшення;
- проведення соціальної політики, адекватної економічним можливостям;
- гарантування прав власності та припинення дискусій щодо можливості проведення реприватизації.

Ризик зростання цін на енергоносії

Економіка України виявилася стійкою до підвищення цін на імпортований газ у січні 2006 року, але його негативний вплив, який досі не відбився на економіці повною мірою, дуже потужний і має такі прояви:

- створення передумов для прискорення темпів зростання споживчих цін²⁰ і цін виробників;
- погіршення корпоративних фінансів²¹;
- погіршення сплати податків (зокрема податку на прибуток) до Державного бюджету;
- збільшення від'ємного сальдо зовнішньоторгівельного балансу²².

Ризик подальшого підвищення цін на газ і невизначеність у газових стосунках між Україною та Росією і Туркменистаном стримує інвестиції в економіку України²³. Бізнес не схильний інвестувати кошти, побоюючись макроекономічної та фінансової дестабілізації, що може настати в разі підвищення цін на імпортований газ до 230 дол. США за 1 000 м³ газу.

Повторне суттєве підвищення ціни на газ за відсутності широкомасштабних заходів, спрямованих на зменшення енергомісткості ВВП і зниження споживання, зумовить збитки підприємств, призведе до невиконання дохідної частини бюджету, дестабілізації грошово-кредитного та валютного ринків внаслідок погіршення сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Усе це в комплексі знищить економічне зростання та макроекономічну стабільність.

Забезпечення енергобезпеки країни – нагальне завдання нового уряду

Ризик підвищення цін на газ стримує інвестиції

²⁰ У травні на 25% підвищено ціни на газ та електроенергію для населення, а з 1 липня уряд збільшує граничні ціни на газ для населення ще на 72,5%.

²¹ У січні–лютому 2006 року фінансові результати підприємств та організацій України від звичайної діяльності до оподаткування становили 4,7 млрд. грн. (у січні–лютому 2005 року – 8,3 млрд. грн.), а кількість прибуткових підприємств знизилася до 60,9% проти 64,7% у січні–лютому 2005 року.

²² Імпорт газу в I кварталі становив 1,6 млрд. дол. США, що на 39% більше, ніж у I кварталі 2005 року, і дорівнює 8,5% ВВП за I квартал 2006 року.

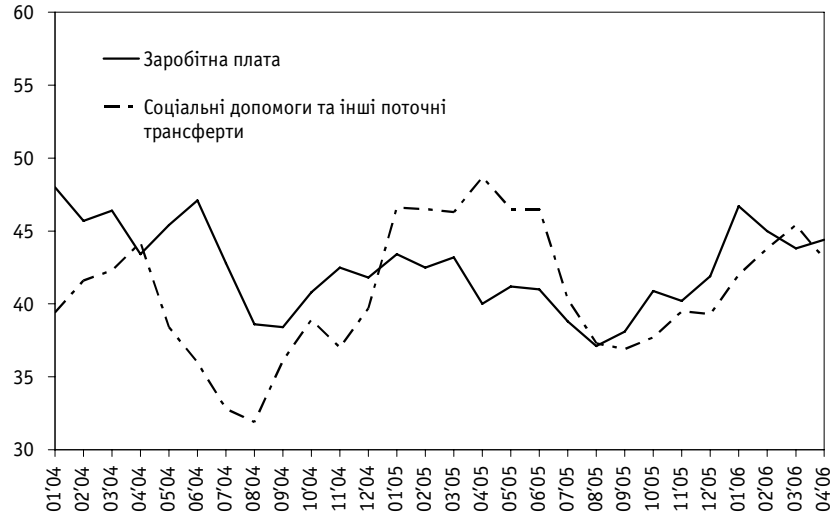
²³ Утім, чисті прямі іноземні інвестиції в I кварталі становили 922,5 млн. дол. США, що в 3,9 рази більше, ніж у відповідний період минулого року.

Соціальна політика

У січні–березні реальні доходи громадян зросли на 24,2% проти відповідного періоду 2005 року. Зростання доходів великою мірою відбулося за рахунок соціальних трансфертів і допомоги, частка яких у березні перевищила доходи громадян від зарплати, та підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери²⁴.

Графік 3. Структура доходів громадян

питома вага, %



Джерело: Держкомстат

Стрімке зростання соціальних витрат за умови помірних темпів зростання економіки²⁵ формує такі негативні тенденції, що загрожують сталому економічному розвитку:

- розбалансування бюджету;
- погіршення корпоративних фінансів;
- зниження стимулів до праці серед найманих працівників;
- погіршення сальдо зовнішньоторгівельного балансу через зростання споживчого імпорту.

Гарантування прав власності

Відсутність гарантій прав власності та невизначеність щодо реприватизації – головні проблеми, що зумовили погіршення інвестиційного клімату в країні та сповільнення темпів економічного зростання.

Зростання чистих прямих інвестицій, що відбулося в I кварталі 2006 року, не відповідає потенційним можливостям України, які не-

²⁴ Постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 9 березня 2006 року на 30% підвищено заробітну плату державним службовцям. Постанова набрала чинності з 1 січня 2006 року, а в березні державні службовці отримали компенсації за січень і лютий. Крім того, в березні переглянуто зарплату працівників освіти.

²⁵ У січні–квітні 2006 року реальний ВВП зріс на 2,7%.

можливо реалізувати в умовах спекуляцій політиків навколо питання власності²⁶.

Прогноз

Ми прогнозуємо зростання реального ВВП 2006 року на рівні 3,5%. Основним чинником зростання ВВП 2006 року буде інвестиційний попит: ми очікуємо, що валове нагромадження основного капіталу становитиме 7%. Зростання обсягів промислового виробництва в Україні становитиме 3%.

2006 року економіка зросте на 3,5%

Ми очікуємо на зростання надходжень іноземних інвестицій в Україну після формування коаліції і нового уряду й прогнозуємо, що чисті прямі іноземні інвестиції в Україну 2006 року становитимуть 4,5 млрд. дол. США.

Темпи зростання імпорту 2006 року будуть вищими за темпи зростання експорту, що призведе до погіршення сальдо зовнішньоторгівельного балансу та рахунку поточних операцій. Ми очікуємо, що сальдо рахунку поточних операцій 2006 року буде від'ємним і становитиме -1 198 млн. дол. США.

Ми прогнозуємо, що індекс споживчих цін 2006 року зросте на 12,5%. Прискорення інфляції відбувається передусім внаслідок зростання ціни на імпортований газ у січні та підвищення регульованих цін. Уповільнення темпів зростання доходів населення в прогнозному періоді обмежуватиме інфляційні тенденції.

Індекс споживчих цін зросте на 12,5%

Ризики нашого прогнозу:

- невизначеність в обсягах поставок і цінах на імпортований природний газ;
- продовження соціальної політики, не адекватної можливостям економіки;
- погіршення інвестиційного клімату внаслідок спроб відновлення політики реприватизації;
- запровадження нових пільг і преференцій для всіх чи окремих галузей;
- зниження ставок основних податків.

²⁶ Показовими у цьому сенсі є неодноразові заяви голови Фонду державного майна Валентини Семенюк щодо можливості чергового перепродажу "Криворіжсталі".

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники

Показники	2002	2003	2004	2005	2006			Прогноз МЦПД на 2006 рік
					I–II	I–III	I–IV	
ВВП, ркз ²⁷ , %	5,2	9,6	12,1	2,6	1,5	2,4	2,7	3,5
ВВП, млн. грн.	225 810	267 344	344 822	418 529	60 470	93 086	128 711	493 700
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	3,4	22,5	20,5	-4,0	—	...	—	7,0
Приватне споживання, ркз, %	9,0	10,7	12,5	15,4	—	...	—	8,5
Державне споживання, ркз, %	-6,7	6,9	1,8	4,1	—	...	—	5,0
Промислове виробництво, ркз, %	7,0	15,8	12,5	3,1	-0,6	0,2	0,4	3,0
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	1,2	-11,0	19,9	0,0	3,6	4,0	4,1	0,5
Роздрібний товарообіг, ркз, %	15,0	20,5	21,9	23,0	28,4	26,5	27,4	15,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	10,4	28,5	41,6	5,0	-5,4	-4,4	...	2,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	7,6	35,6	26,0	24,6	39,6	30,2	...	16,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	3 173	2 891	6 909	2 531	—	...	—	-1 198
Чисті ПІІ ²⁸ , \$ млн.	688	1 411	1 711	7 533	—	922,5	—	4 500
Наявні доходи населення, ркз, %	18,0	9,1	19,3	20,1	22,9	24,2	...	9,0
Індекс споживчих настроїв ²⁹	93,4	99,4	100,1	103,1	103,7	—	97,1	—
Середня нарахована заробітна плата, грн.	376,4	462,3	589,6	806,2	883,9	918,3	934,3	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	18,2	15,2	23,8	20,3	22,6	35,7	35,3	15,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	10,2	9,1	8,6	7,0	—	...	—	7,0
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	27,4	28,5	26,5	32,0	34,1	35,3	...	33,0
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	26,7	28,7	29,7	33,9	30,0	34,9	...	35,0
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+)), % ВВП	0,7	-0,2	-3,2	-1,9	4,1	0,4	...	-2,0
Індекс споживчих цін, %	-0,6	8,2	12,3	10,3	3,0	2,7	2,3	12,5
Індекс інфляційних очікувань населення ³⁰	178,7	186,1	180,0	184,3	185,4	—	186,9	—
Грошова маса МЗ, зміна від початку року, %	41,8	46,5	32,4	54,3	-1,4	0,7	3,7	30,4
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ³¹	5,332	5,333	5,319	5,050	5,050	5,050	5,050	5,060

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

²⁷ ркз = реальна кумулятивна зміна.

²⁸ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.

²⁹ Сукупний індекс споживчих настроїв розраховується як середнє арифметичне окремих індексів. Значення індексу можуть змінюватися в межах від 0 до 200. Значення індексу дорівнює 200, коли всі громадяни позитивно оцінюють економічну ситуацію. Індекс дорівнює 100, коли частка позитивних і негативних оцінок однакова. Значення індексу більше 100 означає перевагу позитивних оцінок у суспільстві.

³⁰ Значення цього індексу може змінюватися в межах від 0 до 200. Значення індексу дорівнює 200, коли всі громадяни очікують зростання інфляції. Індекс дорівнює 100 в тому разі, коли кількість громадян, які очікують зростання інфляції, дорівнює кількості громадян, які очікують її зниження. Значення індексу більше 100 означає перевагу в суспільстві очікувань щодо зростання інфляції.

³¹ Показники поточного року обчислено як середні за останній місяць зазначеного періоду.

ISSN 1816-7160

Публікацію **політичний коментар** засновано у квітні 2003 року.

Друкований засіб масової інформації **політичний коментар** зареєстровано в Державному комітеті телебачення і радіомовлення України, свідоцтво КВ № 9221 від 30 вересня 2004 року.

Редактор: Наталія Шаповалова.

Експерти: Борис Бордюг, Ільдар Газізуллін, Віра Нанівська, Іван Пресняков, Віктор Чумак, Наталія Шаповалова.

Літературний редактор: Надія Цісик.

Ми вдячні за допомогу та поради, які нам надавали консультанти Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД).

Члени Наглядової ради Міжнародного центру перспективних досліджень не відповідають за оцінки та погляди, висловлені на сторінках публікації.

Хоча Міжнародний центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані МЦПД, ані його консультанти, ані члени Наглядової ради МЦПД не відповідають за жодні збитки чи шкоду, завдані особі, яка покладалася на цю публікацію, хоч би якою була причина цих збитків чи шкоди.

Щодо отримання публікацій МЦПД просимо звертатися за тел.: (044) 484-4410, e-mail: marketing@icps.kiev.ua.

Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Розповсюджується за передплатою.

Міжнародний центр перспективних досліджень:
вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050.
Телефон: (044) 484-4400. Факс: (044) 484-4402.
E-mail: office@icps.kiev.ua. Web: <http://www.icps.com.ua>

© 2006 Міжнародний центр перспективних досліджень

У разі цитування обов'язкове посилання на **політичний коментар**.