

# ***політичний коментар***

*число 8 (38), серпень 2006*

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень представляє результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у липні – першій половині серпня 2006 року

## ***Зміст***

<i>Головне.....</i>	<i>2</i>
<i>Політична конкуренція.....</i>	<i>3</i>
<i>Зовнішні відносини.....</i>	<i>10</i>
<i>Державні рішення.....</i>	<i>14</i>
<i>Економічне середовище.....</i>	<i>21</i>

***міжнародний центр  
перспективних досліджень***

*вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050  
www.icps.com.ua*

# ГОЛОВНЕ

Коаліційний процес завершився підписанням Універсалу національної єдності та формуванням уряду Партією регіонів, “Нашою Україною”, Соціалістичною партією та Комуністичною партією. Головним здобутком Універсалу стало узгодження політичними силами найбільш болючих і принципових питань розвитку України, що дало змогу зменшити політичне протистояння в парламенті. Головним ризиком для стабільності нової коаліції, яку офіційно буде сформовано у вересні, лишається відсутність програми дій, яка б конвертувала пріоритети Універсалу в конкретні заходи, та механізмів політичної координації всередині уряду (див. **Політична конкуренція**).

Зміна уряду не призведе до зміни зовнішньої політики України, відбудеться лише зміщення акцентів. Головним чином зовнішньополітичні зусилля нового уряду будуть спрямовані на поліпшення загальної атмосфери відносин з Росією та вирішення економічних проблем. Курс на європейську інтеграцію не зміниться: Партія регіонів зацікавлена у вступі України до СОТ і створенні зони вільної торгівлі з ЄС. Підписання Універсалу дало змогу також зняти напругу навколо інтеграції України з НАТО: співпраця з НАТО триватиме, а питання вступу може вирішити загальнонаціональний референдум (див. **Зовнішні відносини**).

Верховна Рада відновила роботу Конституційного Суду, проте попри внесені зміни до законодавства механізми блокування його роботи надалі існують. Парламент також визначив основні напрями бюджетної політики на 2007 рік. Ухвалено рішення про розробку середньострокової бюджетної стратегії, проте у бюджетній системі потрібні якісні зміни, здатні перетворити бюджет на стратегію соціально-економічного розвитку. Аналіз проблем у міграційній політиці України дає підстави вважати, що уряд не готовий до виконання у повному обсязі Угоди про реадмісію з ЄС, парафування якої заплановано на жовтень 2006 року (див. **Державні рішення**).

Зростання ВВП продовжує прискорюватися. У червні воно становило 9,3% і відбувалося в усіх секторах економіки. Поліпшилося сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Зріс обсяг прямих іноземних інвестицій. Проте попри суттєве зростання реальних доходів населення та поліпшення головних економічних показників настрої громадян щодо зміни власного матеріального становища та розвитку економіки країни рекордно низькі (див. **Економічне середовище**).

# ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

*Підписання Універсалу: демократичний розвиток країни не переривається*

Подання на початку серпня кандидатури Віктора Януковича на посаду прем'єр-міністра до Верховної Ради, якому передувало підписання більшістю парламентських сил запропонованого Президентом Універсалу національної єдності та Меморандуму про створення нової коаліції за участі “Нашої України”, завершують непростий процес зміни уряду.

Згода Президента на подання до Верховної Ради кандидатури на прем'єр-міністра Віктора Януковича – відповідь на гарантії підтримки Партією регіонів зовнішньо- і внутрішньополітичного курсу Президента. Партія регіонів публічно підтримала інтеграцію України до НАТО, відмовилася від ідеї федералізму та державного статусу російської мови. Таким чином у питаннях політики, які розколювали країну під час виборчих кампаній, політичні лідери пішли назустріч один одному і досягли компромісу. Відбулося публічне зближення позицій лідерів, які опонували один одному на президентських виборах 2004 року.

Прийнявши політичну реформу та узгодивши основні принципи зовнішньої і внутрішньої політики, політичні сили зробили ще один крок для переходу від “майданного” до “постмайданного” політичного розподілу. Замість жорсткого протистояння на знищення політичні сили можуть перейти до політичної конкуренції одна з одною в межах узгодженого розуміння національних інтересів.

Це відкриває можливість для населення відійти від полярного протиставлення політичних сил як “демократичних” і “недемократичних” і визначитися у своїх політичних симпатіях на основі інших критеріїв: політичної ідеології та програми дій. Єдиною силою, що пройшла до парламенту, але не підписала Універсал і продовжуватиме апелювати до старого розподілу політиків на “демократів” і “бандитів”, є Блок Юлії Тимошенко.

Гарантом демократичності політичного процесу продовжує бути Президент. Переговорний процес зі створення коаліції засвідчив, що і за новою Конституцією він зберіг за собою великий обсяг владних повноважень і може впливати і на конфігурацію парламентської більшості, і на зміст її програми. Ситуація виявила, що згідно з Конституцією в Україні важко забезпечити стабільність коаліції, яка була б опозиційною до Президента і не включала політичну силу, на яку він спирається в парламенті.

## *Новий уряд – старі обличчя*

Новий уряд склали Партія регіонів, “Наша Україна”, СПУ та КПУ. Партія регіонів як найбільший коаліційний партнер отримала, крім прем'єр-міністра, 11 міністерських портфелів, контролює майже весь економічний блок уряду і має посади всіх віце-прем'єрів (див. **Таблиця 1**). “Наша Україна” та Президент контролюють 8 міністерських портфелів. Майже всі вони були в уряді Юрія Єханурова. Крім “президентської квоти”, що відповідає за безпеку і зовнішні справи, це здебільшого міністри гуманітарного блоку уряду.

Несподіваним було рішення про продовження роботи в уряді жорстких прихильників євроатлантичної інтеграції України – Бориса Тарасюка й

***Універсал знижує рівень протистояння між партіями***

***Президент – гарант демократичності процесу***

***Партія регіонів отримала половину посад в уряді***

Анатолія Гриценка, а також “борця” зі злочинністю серед представників Партії регіонів – міністра внутрішніх справ Юрія Луценка. Фактично цим, з одного боку, створюється система жорсткого внутрішнього контролю в уряді, стримувань і противаг, яка, з іншого боку, закладає ризик для стабільності коаліції, особливо якщо не будуть створені ефективні механізми політичної координації.

**Таблиця 1. Розподіл урядових посад**

<b>Партія регіонів (12 посад)</b>	Прем'єр-міністр (В. Янукович)
	Перший віце-прем'єр, міністр фінансів (М. Азаров)
	Віце-прем'єр з паливно-енергетичного комплексу (А. Ключев)
	Віце-прем'єр з гуманітарних і соціальних питань (Д. Табачник)
	Віце-прем'єр, міністр будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства (В. Рибак)
	Міністр економіки (В. Макуха)
	Міністр вугільної промисловості (С. Тулуб)
	Міністр палива і енергетики (Ю. Бойко)
	Міністр праці та соціальної політики (М. Папієв)
	Міністр у зв'язках з Верховною Радою (І. Ткаленко)
Міністр Кабінету Міністрів (А. Толстоухов)	
Міністр охорони навколишнього середовища (В. Джарти)	
<b>“Наша Україна” (8 посад)</b>	Міністр закордонних справ (Б. Тарасюк)
	Міністр оборони (А. Гриценко)
	Міністр юстиції (Р. Зварич)
	Міністр у справах сім'ї, молоді та спорту (Ю. Павленко)
	Міністр з надзвичайних ситуацій (В. Балага)
	Міністр культури і туризму (І. Ліховий)
<b>СПУ (2 посади)</b>	Міністр охорони здоров'я (Ю. Поляченко)
	Міністр внутрішніх справ (Ю. Луценко)
<b>КПУ (2 посади)</b>	Міністр транспорту та зв'язку (М. Рудьковський)
	Міністр освіти (С. Ніколаєнко)
<b>КПУ (2 посади)</b>	Міністр аграрної політики (Ю. Мельник)
	Міністр промислової політики (А. Головка)

**Інша половина розділена між “НУ”, СПУ та КПУ**

СПУ та КПУ отримали по два міністерства. Міністри від КПУ не пов'язані з партією: міністра аграрної політики пов'язують з діловими колами “Нашої України”, а міністра промислової політики – з російським бізнесменом Костянтином Григоришиним. Це дає підстави сумніватися в тому, чи буде КПУ брати участь у новій коаліції з “Нашою Україною”.

Зараз у Верховній Раді досі існує стара “Антикризова коаліція” у складі Партії регіонів, СПУ та КПУ, але зареєстрованим є також меморандум про створення нової “Коаліції національної єдності”, до якого приєднались Партія регіонів, “Наша Україна” та СПУ. Зміна однієї коаліції іншою навряд чи змінить склад уряду, головна інтрига нині – чи буде у складі нової коаліції Комуністична партія.

Це питання важливе для всіх учасників коаліції з тактичних міркувань. Для Партії регіонів важливо зберегти КПУ у коаліції. Таким чином, жодна партія, крім Партії регіонів (186 голосів), не матиме в коаліції блокуючого пакета голосів, і це дасть уряду певний простір для маневру під час проведення своїх рішень. Неучасть КПУ у коаліції підвищує статус “На-

шої України” (80 голосів). Тепер вже і без участі комуністів уряд матиме більшість голосів для проведення своїх рішень. Для СПУ вигідніше, щоб КПУ перебувала у коаліції. СПУ не матиме контрольного пакета голосів у будь-якому разі (33 голоси), але якщо у коаліції не буде КПУ (21 голос), для Партії регіонів не має великого сенсу перебування у ній і СПУ, яка у такому разі стає “третім зайвим”.

Тому кінцевий склад коаліції, що визначиться у вересні, стане предметом політичної боротьби. Можливо, якщо навіть КПУ не увійде до коаліції, вона формально або неформально підтримуватиме у голосуваннях ініціативи Партії регіонів.

Остаточна конфігурація коаліції залежатиме також від того, скільки депутатів від “Нашої України” увійдуть до нової коаліції. На цей момент близько десяти депутатів від цієї сили проголосили про своє невходження до неї. Ми прогнозуємо, що якщо такий “відплив” з коаліції і станеться, він не буде суттєвим: “Наша Україна” як фракція, що орієнтується передусім на Президента, навряд чи розколеться доки Президент залишається сильним політичним гравцем. Навіть депутати, які перейдуть в опозицію, найімовірніше, не порвуть зв’язків з фракцією та її керівництвом і слугуватимуть певним “містком” між коаліцією та опозицією, виражаючи в опозиції найменш радикальні погляди.

### *Програма і діяльність нового уряду: чи буде впроваджено Універсал?*

Підписаний Універсал національної єдності визначив напрям програми діяльності нового уряду і “зняв” найбільш гострі питання, через які відбувалося протиставлення двох частин України одна одній. Його підписання стало перемогою Президента.

***Остаточний склад  
коаліції – предмет  
політичної боротьби***

***Зміст Універсалу –  
перемога Президента***

### *Універсал національної єдності*

*Універсал національної єдності став документом, який досяг суттєвого прогресу в узгодженні єдиного зовнішнього і внутрішнього курсу України. По-перше, досягнуто вагомих змістовних компромісів з деяких питань, які раніше розділяли Партію регіонів і “помаранчеві” політичні сили. Зокрема в Універсалі зафіксовано положення про унітарний устрій України (раніше Партія регіонів наполягала на федералізації України), державний статус лише української мови (Партія регіонів заявляла про прагнення рівного статусу для російської мови), положення про співпрацю з НАТО відповідно до закону про основи національної безпеки, у якому кінцевою метою такої співпраці вказується інтеграція до Альянсу. Спільною метою визначається також інтеграція до ЄС, створення ЄЕП на першому етапі як зони вільної торгівлі. Це позбавляє політичні сили підґрунтя для політичного протистояння навколо питань, які “розколювали” Україну на два табори, визначаючи спільні цілі зовнішньої і внутрішньої політики.*

*По-друге, Універсал містить низку конкретних зобов’язань з проведення реформ у певних сферах. Зокрема зобов’язання продовжити реформу державної служби через ухвалення підготовлених законопроектів про Кабінет Міністрів України та про державну службу (у новій редакції); зобов’язання продовжити судову реформу відповідно до ухваленної Концепції вдосконалення судоустрою і забезпечення справедливого су-*

*дочинства; провести податкову реформу, знизивши податковий тиск і збільшивши податкову базу; зобов'язання запровадити з 1 січня 2008 року повноцінний ринок землі.*

*Намір покласти цей Універсал в основу програми коаліції, зафіксований у його тексті, означає, що ці реформи стануть основою для програми дій уряду.*

**Положення Універсалу  
ще не конвертовані  
в програму дій уряду**

Однак такі документи, як програма діяльності коаліції та програма діяльності уряду, які б містили детальніші плани уряду, поки що відсутні. Ключовий ризик, який існує зараз, – відхід Партії регіонів від взятих на себе зобов'язань. Крім того, відсутність деталізованої програми коаліції є ризиком для її стабільності, адже немає твердої платформи для щоденного узгодження питань політики коаліційного уряду.

Частковими противагами в разі відходу уряду й коаліції від взятих на себе зобов'язань є права Президента щодо вето законопроектів і зупинки чинності актів Кабінету Міністрів у разі їхньої неконституційності з одночасним поданням до Конституційного Суду. Такими противагами також є перебування лояльних до Президента людей на посадах міністрів юстиції та внутрішніх справ<sup>1</sup>. Певними гарантіями незмінності урядової політики є посади, які отримали “Наша Україна” і Президент в уряді: очевидно, зі старими міністрами оборони і закордонних справ зовнішньополітичний курс України не буде піддано корекції.

**Негативні очікування  
щодо уряду Віктора  
Януковича здійсняться  
лише частково**

Ми очікуємо, що діяльність опозиції та вільних ЗМІ, а також взаємний контроль між коаліційними партнерами створять нову ситуацію, за якої корупційна практика уряду буде набагато менш можлива. Тому навіть попри те, що в уряді працюють люди з корупційним минулим, їхня діяльність не призведе до згорання демократії, зменшення прозорості державних рішень чи суттєвого погіршення бізнес-клімату в Україні. Хоча ризик збільшення непрозорості в економічній сфері існує. Члени нового уряду від Партії регіонів уже заявили про бажання повернутися до пільгового оподаткування у спеціальних економічних зонах (СЕЗ) і територіях пріоритетного розвитку (ТТР), припинити відшкодування податку на додану вартість (вибіркове повернення ПДВ бюджетом було основою для багатьох корупційних схем у попередніх урядах).

Ми прогнозуємо продовження реформ в освіті, армії, судовій і правоохоронній системах. Новий уряд також активно працюватиме над податковою реформою (старий уряд Віктора Януковича займався цією реформою, і міністр фінансів уже зазначив її як один зі своїх пріоритетів), просуватиме вступ України до СОТ.

Ми не очікуємо принципових змін у ситуації з газопостачанням в Україні, оскільки саме чинного віце-прем'єра з паливно-енергетичного комплексу вважають одним з авторів непрозорих схем постачання російського газу в Україну ще у попередніх урядах. Можливе лише досягнення цінової стабільності.

<sup>1</sup> Міністерство внутрішніх справ у рамках боротьби з корупцією може стати вагомим важелем зменшення непрозорості дій нового уряду. Міністерство юстиції є важливим інструментом Президента для вето законів і зупинки актів Кабінету Міністрів. Крім цього, саме Міністерство юстиції відповідає за виконання судових вироків, що може бути важливим у переході політичних конфліктів на розгляд у суди.

Обсяги соціальних видатків суттєво не зміняться. Хоча існують ризики, що СПУ і КПУ тиснутимуть на уряд для збільшення соціальних видатків і блокуватимуть реформи соціального сектору.

### *Стабільність уряду і коаліції: перші місяці – найкритичніші*

Уряд, у якому є квоти чотирьох політичних сил, уже створено, але нової коаліції, яка б об'єднала ці сили у парламенті, ще немає. Юридично продовжує існувати стара “антикризова” коаліція, що об'єднує Партію регіонів, СПУ та КПУ. Створення “Коаліції національної єдності” через відпустку парламенту відкладено до вересня.

Нової коаліції досі ще юридично не оформлено, і це означає відсутність програми коаліції та програми уряду. У такій ситуації дуже легко порушити наявні домовленості між “Нашою Україною” та Партією регіонів, що може призвести до конфлікту всередині Кабінету Міністрів, виходу “Нашої України” з уряду і протистояння Президента з Кабінетом Міністрів. Таке протистояння суттєво зменшить простір для діяльності уряду.

#### *Повноваження президента в разі протистояння з урядом і парламентом*

*Протистояння уряду з Президентом залишається суттєвим ризиком для чинного уряду, якщо “Наша Україна” все-таки не увійде до коаліції через порушення наявних домовленостей чи зміну урядового курсу.*

*Якщо такий ризик справдиться, уряд і коаліція в парламенті не зможуть ігнорувати думку Президента і завжди будуть змушені шукати з ним компромісні рішення. Це пов'язано з тим, що главі держави належать кілька ключових інструментів, які дозволяють йому проводити власну лінію незалежно від складу коаліційної більшості у парламенті та складу уряду. Такими інструментами є:*

- **ПРОЦЕДУРА ПРИЗНАЧЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ.** Фактично на відкуп президента залишається рішення про внесення кандидатури прем'єра, а також представлення кандидатур міністра оборони та міністра закордонних справ. Конституція не містить імперативного обов'язку президента погоджуватися на першу і єдину кандидатуру прем'єра, запропоновану Верховною Радою. Це козир у руках президента для відстоювання власних політичних цілей. Щоправда, глава держави може бути позбавлений цього інструменту в тому разі, якщо Конституційний Суд України надасть тлумачення Конституції, відповідно до якого президент буде зобов'язаний подавати до парламенту саме вказані останнім кандидатури без можливості вносити свої корективи.
- **ПРАВО ВЕТО** президента щодо законів, яке можливо подолати тільки конституційною більшістю голосів у Верховній Раді (300 народних депутатів). Оскільки коаліція в парламенті без “Нашої України” не налічує такої кількості, президент може не допускати ухвалення законів, які суперечать його політичній стратегії.

- **Можливість розпуску парламенту.** Повноваження президента, однак, у цьому сенсі суттєво обмежені, оскільки Конституція України містить чіткі умови, за яких така дія президента є можливою.
- **Зупинення чинності актів уряду** через їхню неконституційність з одночасним поданням до КСУ. Це повноваження унеможлиблює таку ситуацію, коли питання, які Верховна Рада не може врегулювати законом (бо президент накладе вето), регулюються актами Кабміну.
- **Недовіра уряду.** Президент України наділений ще одним важливим інструментом щодо контролю за діяльністю уряду: можливістю внесення до парламенту резолюції недовіри уряду. Однак у ситуації, коли більшість у Верховній Раді складається з політичних опонентів президента, ця можливість не діє, оскільки потребує затвердження 226 голосами депутатів.

Таким чином, незважаючи на зміни до Конституції, політичний процес в Україні може бути конструктивним тільки за умови постійного пошуку компромісу з президентом або ж існування коаліції, яка налічуватиме 2/3 складу Верховної Ради. Треба також чітко регламентувати процедуру внесення кандидатури прем'єр-міністра президентом.

**Наступні три місяці – ключові для стабільності коаліції**

Тому ми вважаємо, що наступні кілька місяців будуть критичними для оцінки стабільності уряду: за цей час стане зрозуміло, чи можуть колишні вороги з “Нашої України” і Партії регіонів порозумітися, чи новий уряд одразу ж дискредитує себе корупційною діяльністю, і чи зможе він створити систему внутрішньої політичної координації. Ключовим індикатором цього може стати бюджетний процес: саме на початку вересня уряд має завершити роботу над проектом бюджету і передати його до Верховної Ради. Робота над бюджетом в уряді та його підтримка у Верховній Раді сигналізуватимуть, наскільки успішна співпраця всередині нової коаліції і чи зможе вона залишитися стабільною.

**Опозиція працюватиме на розвал коаліції**

Важливий чинник, який зменшуватиме стабільність уряду і коаліції, – діяльність опозиції. Вочевидь, Блок Юлії Тимошенко прагнучиме домогтися якнайскорішого розвалу коаліції та уряду і як наслідок – дострокових перевиборів до парламенту. Така агресивна поведінка, з одного боку, стане гарантією того, що опозиція прискіпливо контролюватиме уряд. З іншого – існує суттєвий ризик, що опозиція не займатиметься змістовною критикою дій уряду і розробкою альтернатив державної політики, зосередившись лише на роздмухуванні гучних політичних скандалів.

Відсутність конструктивної діяльності опозиції (розробка альтернатив державної політики) і переважання деструктивних кроків означатимуть, що в Україні так і не з'явилася відповідальна опозиція, яка готова взяти на себе владу.

### **Майбутні президентські вибори: перші штрихи до картини**

Створення коаліції вже нині визначило, що головним супротивником для чинного Президента Віктора Ющенка на майбутніх президентських виборах стане Юлія Тимошенко. Юлія Тимошенко видається фаворитом майбутніх виборчих змагань. Вона, найвірогідніше, продовжувати-

**Юлія Тимошенко – фаворит президентських виборів**

ме орієнтуватися на весь “помаранчевий” електорат, розкручуючи тезу про недемократичність Партії регіонів і зраду “Нашою Україною” і Президентом “ідеалів Помаранчевої революції”.

Віктор Ющенко серйозно ризикує своєю успішністю на наступних виборах. Створення коаліції з Партією регіонів сприймається однозначно негативно його традиційними виборцями і зменшує його електоральну базу. Президент також прямо пов’язав свою власну успішність з успішністю коаліційного проекту. Тепер шанси Віктора Ющенка на майбутніх виборах прямо залежать від успішності коаліції: чи співпраця з Партією регіонів справді об’єднуватиме країну, чи не буде її діяльність спотворена скандалами, які підтвердять недемократичний характер Партії регіонів.

Позиція Партії регіонів щодо майбутніх виборів поки що незрозуміла, що дає можливість говорити про різні конфігурації виборчого процесу: партія може висунути свого кандидата (можливо, навіть не Віктора Януковича) або, перед загрозою Юлії Тимошенко та за успішності партнерства з “Нашою Україною”, підтримати чинного Президента.

***Віктор Ющенко  
залежить від  
успішності коаліції***

# ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

## *Російська Федерація*

### ***Зовнішня політика України не зміниться***

Зі зміною уряду зовнішня політика України загалом не зміниться. Універсал національної єдності, підписаний усіма учасниками парламентсько-урядової коаліції, зафіксував незмінність зовнішньополітичних пріоритетів України. Гарантією послідовності зовнішньої політики виступає також Президент України, який здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави та призначає голів зовнішньополітичного й оборонного відомств України. Крім того, обидва міністри – Борис Тарасюк та Анатолій Гриценко – зберегли свої посади в новому уряді.

### ***Уряд скоригує політику щодо Росії***

Попри незмінність стратегічного курсу України на інтеграцію з ЄС і НАТО, новий уряд скоригує політику України щодо Російської Федерації. Передусім діяльність нового уряду буде спрямовано на загальне поліпшення атмосфери двосторонніх відносин і вирішення тих проблем, що виникли впродовж останніх двох. Зокрема уряд Віктора Януковича пом'якшить зовнішньополітичну риторику щодо Росії і проводитиме делікатнішу дипломатичну роботу: на відміну від двох попередніх урядів відстоювання національних інтересів буде завуальовано публічними деклараціями про дружбу і стратегічне партнерство. Повернення до влади низки політиків доби президента Леоніда Кучми сприятиме підвищенню рівня довіри у відносинах з Росією.

### ***Пріоритетом буде вирішення економічних проблем***

Головним пріоритетом уряду буде вирішення економічних проблем. Можна очікувати деполітизації економічних відносин, тобто прагматичнішого підходу у переговорах щодо постачань з Росії газу й умов імпорту до Росії української продукції.

Новий уряд повинен буде вирішити кілька ключових питань: ціни на імпортований з Росії природний газ та умови його транспортування, участь України в Єдиному економічному просторі, припинення “торгівельних війн”, спрямованих на обмеження українського експорту до Росії. Попри більшу політичну прихильність до Росії, уряд Віктора Януковича не змінить позиції України щодо принципових питань. Уряд і надалі відмовлятиметься від пропозиції Росії віддати свою газотранспортну систему в управління у спільний газотранспортний консорціум, наполягатиме на участі в ЄЕП тільки в рамках зони вільної торгівлі і відстоюватиме інтереси національного виробника.

Поза тим існує ризик, що, не бажаючи йти на публічну конфронтацію з Росією, уряд Віктора Януковича заморозить вирішення таких хронічних проблем двосторонніх відносин, як делімітація морського та демаркація сухопутного кордону, перебування Чорноморського флоту РФ у Криму, врегулювання придністровського конфлікту. Проблему непрозорості енергетичних відносин з Росією вирішено не буде: наявні посередницькі схеми постачання та транзиту газу будуть замінені іншими.

Хоча на офіційному рівні Російська Федерація досить стримано зреагувала на призначення Віктора Януковича Прем'єр-міністром України, серед неофіційних заяв російських політиків немає єдності щодо того, що означає це для Росії і якою повинна бути російська політика. З одного боку, російські політики висловлюють задоволення тим, що сила, яку сприймають у Росії як проросійську, повернулася до влади. З іншого – простежується розчарування російських політиків у тому, що в Україні немає політичних сил, через які Росія може реалізовувати свої інтереси. Прихід до влади партії, що використовувала проросійські гасла у своїй

передвиборній кампанії, вкотре призвів до відмови від їх реалізації. Крім того, попри політичну нестабільність і високу конфліктність, українська демократія довела свою життєздатність, що сприймається в Кремлі як найбільша загроза для реалізації російських інтересів в Україні.

Незалежно від того, який уряд буде сформовано, інтереси Росії до України лишаються незмінними. Російське керівництво певний час уважно стежитиме за новим старим урядом Віктора Януковича, вивчаючи ступінь готовності цього уряду йти на поступки у вирішенні важливих для Росії питань.

Відомо, що перший закордонний візит новий український Прем'єр-міністр присвятить Росії. Очевидно, на порядку денному головним буде газове питання. Хоча Росія вже заявила, що незалежно від складу уряду в Україні ціни на газ будуть формуватися "тільки на ринкових засадах", збереження наявних цін є принципово важливим для Партії регіонів, бо, з одного боку, продемонструє здатність виконувати передвиборні обіцянки, а з іншого — є критичним для функціонування підприємств, які представляють регіонали.

## *Європейський Союз*

Уряд Віктора Януковича продовжить курс європейської інтеграції. Партія регіонів представляє експортно-орієнтовані бізнес-структури, для яких ЄС — це передусім великий ринок збуту, тому ця політична сила є найбільш зацікавленою в інтеграції України у світову та європейську економіку. План дій Україна—ЄС буде надалі виконуватися, почнуться неформальні (до вступу України до СОТ) консультації щодо створення зони вільної торгівлі з ЄС. Ризиком для європейської інтеграції може бути подальше гальмування таких реформ, як реформа системи державної допомоги, системи корпоративного управління, системи соціального захисту, які не популярні у суспільстві або не вигідні для бізнесів, представлених в уряді.

Вступ до СОТ буде пріоритетом уряду Віктора Януковича. Однак нині вступ до СОТ найбільшою мірою залежить від внесення необхідних змін до законодавства. Проте не всі підготовлені попередніми урядами законопроекти відповідають інтересам бізнесу, представленого в парламенті (наприклад, металурги виступають категорично проти зменшення мита на експорт брухту чорних металів). Уже оголошене новообраним Прем'єр-міністром повторне обговорення законопроектів і можливе їхнє доопрацювання можуть трохи відстрочити вступ України до СОТ, проте є нормальним демократичним процесом, спрямованим на збільшення прозорості переговорів з СОТ і врахування інтересів бізнесу. Утім, навіть у разі абсолютної підтримки парламентом законопроектів і готовності країн — членів СОТ до співпраці Україна вступить до СОТ не раніше 2007 року.

Офіційний Брюссель висловив готовність працювати з урядом Віктора Януковича над пріоритетами співпраці України та ЄС: виконанням Плану дій, підготовкою до нової поглибленої угоди та створенням зони вільної торгівлі. Проте у європейській пресі простежується певне розчарування тим, як для "помаранчевої" команди закінчилися виборчі перегони 2006 року в Україні. Це пояснюється здебільшого незрілістю української демократії та її лідерів.

ЄС очікує від уряду України подальшого утвердження демократії, а серед невідкладних кроків — набуття членства у СОТ і початку роботи над новою поглибленою угодою, що має замінити Угоду про партнерство і

***Ціни на газ –  
основна тема візиту  
Прем'єр-міністра  
до Москви***

***Уряд продовжуватиме  
європейську  
інтеграцію***

***Вступ до СОТ  
лишається основним  
пріоритетом уряду***

співпрацю. Головування Фінляндії, яке зараз триває в ЄС, – дуже сприятливий період для початку переговорів між Україною та ЄС. Адже Фінляндія прихильно ставиться до подальшого розширення ЄС і виступає за розширення можливостей Європейської політики сусідства.

**Потрібні нові механізми координації європейської інтеграції**

У новій політичній ситуації України для урядової коаліції є критичним випрацювати механізми функціональної та політичної координації зовнішньої політики, зокрема європейської інтеграції. В умовах, коли міністр закордонних справ і прем'єр-міністр разом з економічним блоком уряду представляють різні політичні сили і різні погляди на пріоритети зовнішньої політики, Міністерство закордонних справ уже не зможе відігравати ключову роль у координації європейської інтеграції. Аби уникнути публічних конфліктів між прем'єр-міністром і міністром закордонних справ та ситуацій, коли зовнішньополітичні декларації розходяться з діями уряду у внутрішній політиці, необхідно створити механізми політичної координації всередині коаліції, а також окремий орган функціональної координації європейської інтеграції поза МЗС, можливо, взявши за основу урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

**Україна та ЄС домовилися про спрощення візового режиму...**

У липні відбувся черговий раунд переговорів над проектами Угод про спрощення візового режиму та реадмісію. Щодо спрощення візового режиму сторони, крім уніфікації візової процедури в усіх консульських установах країн ЄС, домовилися про певні пільги у видачі віз для окремих категорій громадян. Так, безплатні багаторазові п'ятирічні візи зможуть отримати такі категорії громадян, як офіційні особи центральних і місцевих органів влади, постійні члени офіційних делегацій, журналісти, батьки чи діти громадян України, які проживають на території Євросоюзу на законних підставах, а також бізнесмени (за плату). У категорії осіб, яким оформлятимуть однорічні багаторазові візи, – діячі науки і культури, спортсмени, члени екіпажів поїздів, професійні перевізники. Під час переговорів вдалося відстояти і теперішню суму консульського збору – 35 євро.

**...проте виконання Угоди про реадмісію на умовах ЄС стане проблемою для України**

Парафування обох угод планується на жовтень, проте зрозуміло, що Україна не може підписати Угоду про реадмісію в тому варіанті, на якому наполягає ЄС. Якщо уряд України не отримає відстрочки в набранні чинності Угоди про реадмісію стосовно громадян третіх країн та осіб без громадянства, то виконання положень Угоди може призвести до катастрофи: нелегальні мігранти повертатимуться в Україну, а уряд не зможе їх навіть утримувати для подальшої депортації до країн походження. Адже нині міграційна політика України не відповідає тим викликам, які ставить перед нею Угода про реадмісію з ЄС. До глибоких внутрішніх інституційних, законодавчих, інфраструктурних перетворень уряд не зможе виконувати Угоду про реадмісію у повному обсязі (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

## **Сполучені Штати Америки**

**Відносини зі США залишаться незмінними**

Відносини зі США залишаться незмінними. Для США Україна є ключовим союзником у пострадянському регіоні, тому зміна уряду не вплине на американську політику щодо України. Що більше, згода Партії регіонів на потенційний вступ України до НАТО, закріплена в Універсалі національної єдності, підвищить активність США у підтримці швидкого вступу України до Північноатлантичного альянсу.

У перебігу коаліційного процесу вдалося досягти консенсусу щодо участі України в НАТО. Учасники коаліції домовилися про “взаємовигідну співпрацю з НАТО відповідно до Закону “Про основи національної без-

пеки України” та вирішення питання щодо вступу до НАТО за наслідками референдуму, який проводиться після виконання Україною усіх необхідних для цього процедур”.

***Консенсус щодо НАТО  
дасть змогу зняти  
напругу і продовжити  
реформи***

Ці домовленості дають можливість продовжувати реформи у системі безпеки України для її наближення до стандартів НАТО. Крім того, вони дають змогу зняти суспільну напругу щодо вступу України до НАТО, адже Універсал фіксує, що референдум можливий лише після офіційного запрошення України до Альянсу. Позитивним наслідком підписання Універсалу стала також згода Партії регіонів на ухвалення закону, що дозволив проводити на території України багатонаціональні військові навчання, які були зірвані через протести в Криму, підтримувані регіоналами.

Рішення уряду Віктора Януковича відкласти приєднання України до Плану дій щодо членства (ПДЧ), яке передбачалося здійснити на осінньому саміті у Ризі, найімовірніше, узгоджено з натовськими партнерами, передусім США. Офіційне запрошення до ПДЧ може бути зроблено не лише на саміті, а й на засіданні міністрів або на засіданні Комісії Україна–НАТО, що відбуваються кілька разів на рік.

Віктор Янукович пояснив свій крок необхідністю проведення інформаційної кампанії. З одного боку, це рішення має сенс, адже ще кілька місяців тому соціально-політична напруга навколо інтеграції України до НАТО сягала критичної межі, і суспільство потребує більшої легітимізації євроатлантичної політики України. З іншого боку, цей час потрібен Партії регіонів, аби нейтралізувати негативні для своєї політичної підтримки наслідки від підписання Універсалу і виграти час на доведення до свого електорату правомірності своєї позиції. Справжні наміри Партії регіонів щодо євроатлантичної інтеграції України можна буде виміряти активністю проведення інформаційної кампанії.

# ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

## Відновлення роботи Конституційного Суду

**Діяльність КС  
відновлено**

На засіданні Верховної Ради 4 серпня 2006 року приведено до присяги чотирнадцять суддів Конституційного Суду України. Таким чином роботу єдиного органу конституційної юрисдикції України, заблоковану впродовж дев'яти місяців, відновлено. Приводом для бездіяльності Верховної Ради з відновлення роботи КС була законодавча норма про приведення суддів Конституційного Суду до присяги, згідно з якою суддя КС складає присягу на засіданні Верховної Ради, яке проводиться за участі президента, прем'єр-міністра, голови Верховного Суду, не пізніше як через місяць після призначення суддею Конституційного Суду України<sup>2</sup>.

Аби ліквідувати таку можливість блокування роботи Конституційного Суду через відсутність одного із зазначених суб'єктів (у цьому разі – чинного прем'єр-міністра) 3 серпня було внесено зміни до статті 17 Закону “Про Конституційний Суд України”. Віднині новопризначені судді повинні складати присягу у присутності трьох зазначених вище суб'єктів або ж осіб, які виконують їхні повноваження.

**Зміни  
до законодавства  
не забезпечують  
від блокування  
роботи КС**

Скасовано також обов'язковий місячний термін приведення суддів до присяги. Це зроблено для того, щоб ті судді, які вже давно призначені президентом та обрані з'їздом суддів України, могли зараз законно розпочати роботу. Однак водночас скасування обов'язкового терміну створює можливість для Верховної Ради надалі не приводити призначених суддів Конституційного Суду до присяги впродовж невизначеного терміну.

### *Наявні можливості блокування роботи Конституційного Суду*

Недосконалість конституційного законодавства, а також низька правова та політична культура українських політиків створюють підґрунтя для блокування роботи КС, коли це є не вигідним для того чи іншого суб'єкта влади. Це можливо через такі причини:

- Судді Конституційного Суду призначаються трьома суб'єктами, один з яких – Верховна Рада України, робота якої може бути нестабільною через політичні причини.
- Недосконалим залишається закріплений у законодавстві механізм приведення суддів до присяги.
- Суд практично не може працювати без частини суддів, яких призначає Верховна Рада (шість суддів). Незважаючи на те, що кворум становлять 11 суддів із 18 загалом, блокування виникає через те, що часто кілька суддів водночас досягають граничного віку – 65 років.
- В Україні низький рівень самостійності Конституційного Суду через, зокрема, те, що багато питань його діяльності регулюються законом, тобто Верховною Радою України. До того ж судді складають присягу у Верховній Раді, що порушує баланс різних гілок влади. Конституційний Суд України не має права самостійно ухвалювати рішення про

**Механізм приведення  
до присяги  
недосконалий**

**Рівень самостійності  
Конституційного  
Суду низький**

<sup>2</sup> Відповідно до ч.3 ст.17 Закону “Про Конституційний Суд України” в редакції від 16 жовтня 1996 року.

продовження своїх повноважень або про роботу без наявності кворуму (наприклад, коли один із суб'єктів влади не виконує своїх обов'язків з відновлення роботи Конституційного Суду).

### **Конституційна юрисдикція в інших країнах**

*У світовій практиці існують різноманітні механізми створення органів конституційної юрисдикції, які можна згрупувати за двома способами.*

**Перший спосіб** – той, за якого **суддів призначають органи різних гілок влади**, як і в Україні. Така процедура забезпечує збереження балансу між різними політичними гравцями (Франція, Італія, Болгарія). Загальним правилом за такого варіанта є **періодичне оновлення Конституційного Суду на третину**. Саме така процедура уможлиблює кризу конституційної юрисдикції, оскільки один із суб'єктів, що призначає суддів, зазвичай саме парламент, часто зволікає з призначенням. Така ситуація виникла, зокрема, в Італії 2002 року, де **тільки завдяки великому рівню самостійності Конституційного Суду** він продовжував роботу без кворуму.

У Франції, де схема призначення суддів подібна до української, кворум у Конституційній Раді становить сім із дев'яти членів. Проте навіть якщо один з органів влади не призначає третину суддів, кворуму можна досягти за рахунок колишніх президентів Франції, які за статусом входять до складу Конституційної Ради. Ще один спосіб уникнення кризи – оновлення Конституційного Суду не на третину, а по одному судді, як у Болгарії.

**Другий спосіб** – **судді Конституційного Суду призначаються одним владним суб'єктом** з урахуванням думок інших сторін (Південноафриканська Республіка, Польща, Російська Федерація, Словаччина). У разі, коли суддів призначає законодавчий орган, існують ризики ухвалення Конституційним Судом необ'єктивних рішень, а також блокування його роботи парламентом. Порівняно із цим прийнятніший варіант, коли суддів призначає президент за результатами консультацій з іншими сторонами (Південноафриканська Республіка, Словаччина), оскільки одним з основних завдань Конституційного Суду є контроль за законодавчою діяльністю парламенту.

Важливо, що в більшості розвинених країн світу існують усталені конституційні традиції, які гарантують організовану роботу політичної системи і зводять до мінімуму ризики виникнення кризи конституційності. Навіть якщо законодавство недосконало прописує гарантії постійності роботи Конституційного Суду або забезпечення балансу різних груп інтересів під час його формування, ці вимоги дотримуються за рахунок високого рівня правової культури.

В Україні через відсутність усталених конституційних традицій необхідно вдосконалювати законодавство щодо призначення суддів і незалежності КС. Забезпечити сталість роботи КС можна через ухвалення норми про те, що якщо один суб'єкт влади не виконує своїх обов'язків щодо призначення суддів, це може бути здійснено іншим суб'єктом (наприклад, президентом) або Конституційний Суд може продовжувати свою роботу без наявності кворуму. Така норма діє у Вірменії: у разі не призначення у визначений термін Національними Зборами голови Конституційного Суду, його призначає президент.

**Відсутність традицій в Україні потребує чітких правових норм**

**Судді КС мають продовжувати роботу за аналогією з Кабміном**

За аналогією з нормою щодо Кабінету Міністрів України КС повинен продовжувати роботу до призначення нових суддів. Радикальнішою зміною є призначення суддів президентом за поданням парламенту та після консультацій з різними сторонами. Наступна альтернатива – створення механізму притягнення парламенту до відповідальності за невиконання обов’язку щодо призначення суддів у визначений законом термін (місяць).

**Парламент заборонив КС переглядати політичну реформу...**

### **Повноваження КС щодо перегляду конституційної реформи**

Окрім зміни процедури приведення суддів до присяги, Верховна Рада зробила спробу “врятувати себе” від можливої ревізії Конституційним Судом змін до Конституції України, ухвалених 2004 року. Парламент ухвалив закон, яким позбавив Конституційний Суд права ухвалювати рішення про відповідність Конституції України законів про внесення змін до Конституції, які набрали чинності<sup>3</sup>.

Це рішення Верховної Ради суто політичне і не відповідає принципу незалежності судової гілки влади, оскільки парламент втручається у роботу КС і регламентує його повноваження залежно від політичної ситуації. До того ж юридична чинність ухвалених змін викликає сумніви, оскільки незмінною залишається стаття 150 Конституції України, відповідно до якої до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України.

**...але КС має підстави переглянути це рішення**

Внесення змін до Закону “Про Конституційний Суд України” є звуженням конституційних прав суб’єктів звернення до КС<sup>4</sup>, а також інших громадян України. Отже, Конституційний Суд має право ухвалити рішення про неконституційність цього закону.

Окрім цього, Конституція України – нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, і її норми мають пряму дію. У разі виникнення правової колізії між нормами Конституції та нормами інших правових актів, зокрема законів України, повинні застосовуватися норми Конституції. Це правило обов’язкове навіть без наявності рішення КС про неконституційність закону.

**Перегляд політреформи в принципі можливий**

Таким чином, ухвалення цього закону з юридичного погляду є надто слабкою гарантією від можливості перегляду конституційної реформи. Те, чи буде проведено її перегляд, залежить від того, чи буде подано до КС відповідне конституційне звернення належними суб’єктами та чи вважатиме чинний склад КС, що Суд наділений повноваженням розглядати питання конституційності органічних законів, тобто законів про внесення змін до Конституції, які вже стали її частиною. Оскільки на це запитання не існує однозначної відповіді, з правового погляду перегляд конституційної реформи залишається в принципі можливим.

<sup>3</sup> Закон “Про внесення змін до Розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” від 4 серпня 2006 року.

<sup>4</sup> Згідно з Конституцією, ними є Президент України; не менш як сорок п’ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

## Бюджетна політика

27 липня Верховна Рада України ухвалила постанову “Про основні напрями бюджетної політики на 2007 рік”, так звану Бюджетну резолюцію. Документ декларує принципи формування бюджету і пріоритети розвитку економіки на основі бачення коаліції ПРУ–СПУ–КПУ<sup>5</sup>.

*Верховна Рада  
визначила напрями  
бюджетної політики  
на 2007 рік...*

Бюджетна резолюція, зокрема, передбачає:

- необхідність розробки бюджетної стратегії на 2007–2010 роки, що передбачає узгодження коротко- та довгострокових цілей розвитку економіки;
- формування бюджету на 2007 рік на стабільній податковій базі;
- розробку 2007 року концепції податкової реформи, що передбачатиме зниження з 2008 року ставок податків на прибуток і додану вартість;
- недопущення скорочення соціальних видатків;
- збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України;
- використання бюджетних інструментів для реформування ЖКГ, забезпечення інвестицій та іноваційного розвитку економіки.

Переважна більшість пріоритетів і принципів Бюджетної резолюції мають декларативний характер. Здатність реалізувати їх новим урядом можна буде оцінити лише після появи проекту Бюджету на 2007 рік. Водночас Бюджетна резолюція містить низку суперечливих положень, а саме:

*...проте Бюджетна  
резолюція має  
декларативний  
характер...*

- відновлення 2007 року діяльності спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР) на умовах, що були чинними до 1 квітня 2005 року;
- зниження 2007 року частки ВВП, що перерозподіляється через Бюджет, до 30%, що набагато нижче поточного показника (близько 35% ВВП).

*... і низку суперечливих  
положень*

Оскільки Бюджетна резолюція декларує збереження стабільної податкової бази 2007 року і не передбачає зниження митних платежів, не зрозумілі джерела зниження частки перерозподілу ВВП через бюджет.

Розробка бюджету на основі цієї Бюджетної резолюції матиме низку суттєвих ризиків:

- збільшення дефіциту бюджету;
- погіршення конкурентного середовища внаслідок збільшення нерівномірності податкового навантаження на суб'єктів господарювання;
- неможливість реалізації низки положень Бюджетної резолюції внаслідок суперечностей між ними (наприклад, зниження податкового тиску за умов стабільної податкової бази, збільшення видатків за зменшення податків).

<sup>5</sup> На 27 липня коаліційну більшість у парламенті формувала так звана Антикризова коаліція, сформована ПРУ–СПУ–КПУ.

Для запобігання цим ризикам подальша розробка Бюджету має враховувати:

- необхідність системного погляду на пріоритети розвитку держави й усунення суперечностей в їхній реалізації через бюджетні інструменти;
- недопустимість дискримінації одних категорій платників податків стосовно інших через податкові пільги;
- недопустимість збільшення показника дефіциту бюджету як частки ВВП<sup>6</sup> до рівня, що перевищує 2% ВВП.

### **Бюджет повинен стати стратегією соціально-економічного розвитку**

Ми вважаємо правильним рішення щодо формування середньострокової стратегії. Утім, якщо цю стратегію формуватиме тільки Міністерство фінансів, у відриві від загальної урядової стратегії соціально-економічного розвитку країни (а в гіршому разі – суперечити їй), то вона приречена на провал. Світова практика свідчить, що бюджет – стратегічний документ соціально-економічного розвитку країни. Він має бути не реактивним (тобто відштовхуватися від витрат попередніх періодів, як це практикують в Україні), а стратегічним (визначати основні можливості та загрози для економіки, заходи щодо реагування на них).

Задля забезпечення цього необхідно сформувати прозору та дієздатну міжінституційну систему державного стратегічного планування, участь у якій мають брати, окрім Міністерства фінансів, представники практично всіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

### **Потрібні якісні зміни в системі міжбюджетних відносин**

Важливий пріоритет уряду – поліпшення забезпечення фінансових потреб регіонів. Проте, на нашу думку, вирішення цього питання не буде досягнуто простим збільшенням питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України. Необхідно внесення змін до бюджетної системи на місцевому рівні, для чого потрібно:

- забезпечити відповідність бюджетних прав і конституційного статусу органів влади<sup>7</sup>;
- впровадити систему стандартів надання публічних послуг, яка стане основою для визначення видатків місцевих бюджетів;
- переглянути методику розрахунку міжбюджетних трансфертів вирівнювання;
- запровадити програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів.

## **Політика у сфері контролю над нелегальною міграцією<sup>8</sup>**

У липні відбувся черговий раунд переговорів між Україною та Європейським Союзом щодо підписання угод про спрощення візового режиму та

<sup>6</sup> 2005 року дефіцит Зведеного бюджету становив 1,8% ВВП.

<sup>7</sup> Зокрема основою місцевого самоврядування є територіальні громади сіл, селищ і міст, тимчасом як під час розподілу трансфертів з Державного бюджету планування здійснюється до рівня районів.

<sup>8</sup> Цю частину підготовлено на основі публікації “Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією”, <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=93>.

реадмісію. Парафування угод очікується у жовтні 2006 року, а на вересень заплановано останній раунд переговорів. Водночас Президент України доручив в.о. прем'єр-міністра України Юрію Єханурову здійснити комплексний аналіз проблемних питань міграційної політики та визначитися щодо подальших дій уряду з їх вирішенням. Виконувати це завдання доведеться новому уряду Віктора Януковича.

**На жовтень  
заплановано  
парафування Угоди про  
реадмісію з ЄС**

Угода про реадмісію передбачає, що Україна та країни – члени ЄС прийматимуть назад своїх громадян, які незаконно потрапили або незаконно перебувають на території однієї зі сторін, а також незаконних мігрантів – громадян третіх країн та осіб без громадянства, які потрапили на територію однієї сторони через територію іншої сторони.

Угода за своєю суттю є зобов'язанням України ділити з ЄС відповідальність за безпеку Європейського Союзу, частиною якого Україна прагне стати, в обмін на вільний рух людей, що є довгостроковою метою України та ЄС. У короткостроковій перспективі підписання Угоди про реадмісію з ЄС – необхідна передумова спрощення візового режиму ЄС для громадян України.

Проте аналіз реалізації політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією свідчить, що Україна не готова до виконання Угоди про реадмісію стосовно громадян третіх країн. Адже виконання положень угоди, що стосуються нелегальних мігрантів, які потрапили до ЄС з території України, означає, що Україна має взяти на себе відповідальність за їхнє прийняття, утримання, необхідне для ідентифікації, видачу проїзних документів і повернення до країни походження. Уже нині Україна, яка є однією з основних транзитних країн на шляху міграції з країн СНД і Південно-Східної Азії до Західної Європи, стикається з проблемами у протидії нелегальній міграції та виконанні процедур, необхідних для здійснення реадмісії.

**Україна не готова  
до виконання Угоди  
у повному обсязі...**

Причини цих проблем полягають у недосконалості системи управління міграцією в Україні. Відповідальність за реалізацію міграційної політики розпорошено між кількома органами державної влади. Що більше, ці інституції не відповідають сучасним викликам. Державну прикордонну службу України не трансформовано у правоохоронний орган: вона досі лишається квазівійськовою структурою радянського типу. Реформа, спрямована на перетворення МВС з міністерства міліції на орган вироблення внутрішньої політики держави, зокрема у сфері управління міграційними процесами, досі не відбулася.

**...причина –  
недосконалість системи  
управління міграцією**

Без створення єдиного органу виконавчої влади, який би відповідав за вироблення та координацію міграційної політики в Україні, вирішувати інші проблеми, у тому числі технічного характеру, не вдасться. Саме відсутність єдиної служби є причиною того, що, незважаючи на виділені ЄС кошти, досі не створено жодного центру для тимчасового утримання нелегальних мігрантів.

Крім інституційних змін, Україна повинна також ухвалити низку змін до законодавства для вдосконалення системи надання статусу біженця і притулку в Україні. Хиби системи притулку в Україні призводять до того, що Україна не може виконувати своїх міжнародних зобов'язань і є постійним об'єктом критики правозахисних організацій. Крім того, Конституція України потребує ухвалення закону про основи міграційної політики. Саме цей законодавчий акт повинен визначити цілі та завдання цілісної міграційної політики України, один із складників якої – контроль над нелегальною міграцією. Причому ухваленню цього закону повинно передувати широке експертне і публічне обговорення, аби цей

**Потрібні інституційні,  
законодавчі зміни...**

нормативний акт міг стати повноцінною стратегією політики управління міграцією в Україні.

**...і створення  
відповідної  
інфраструктури**

Україна мусить також поліпшити рівень охорони державного кордону, особливо на східній і північній ділянках, де за радянських часів зовнішнього кордону не існувало. Створення інтегрованої системи захисту кордону неможливе без технічного оснащення прикордонної служби сучасними засобами спостереження, транспорту та комунікацій. Крім того, в Україні необхідно створити мережу центрів для тимчасового перебування нелегальних мігрантів, а також пунктів їх тимчасового затримання при прикордонних загонах і відділеннях міліції.

Україна має право звернутися до ЄС з проханням розділити фінансовий тягар технічного оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки службовців, зміцнення інституційної спроможності українських служб, як це відбувалося в країнах – членах ЄС. Уряд України та ЄС повинні розглянути питання про збільшення фінансування цих завдань у рамках фонду TACIS і впровадження додаткових фінансових інструментів для підготовки України до виконання Угоди про реадмісію з ЄС.

Україна та Європейський Союз повинні також об'єднати дипломатичні зусилля для створення єдиного реадмісійного простору – ланцюга двосторонніх угод між країнами призначення, транзиту та постачання нелегальних мігрантів. Передусім такі угоди необхідно підписати між Україною та Росією і Україною та Білоруссю.

**Україна має наполягати  
на перехідному періоді**

Доки Україна не здійснить перелічених інституційних, законодавчих, організаційних змін, виконання Угоди про реадмісію у повному обсязі неможливе. Тому перед парафуванням Угоди, яке очікується в жовтні 2006 року, Україна та ЄС повинні домовитися, що найближчим часом документ набере чинності лише частково, стосовно власних громадян. Набрання чинності нормами Угоди стосовно громадян третіх країн та осіб без громадянства настане тоді, коли обидві сторони визнають, що Україна готова до їх виконання.

# ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

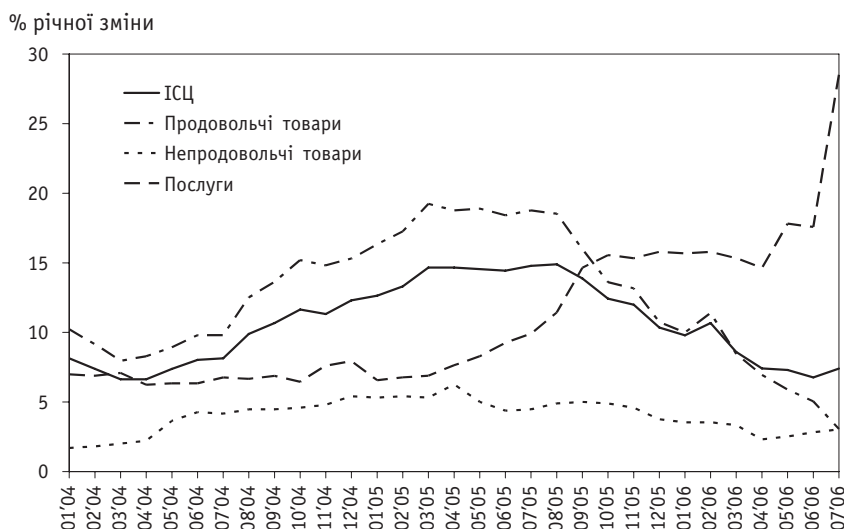
Зростання ВВП у січні—червні прискорилося до 5% проти 4% за підсумками січня—травня, а в червні становило 9,3%. Головний чинник прискорення ВВП — суттєве поліпшення кон'юнктури на зовнішніх ринках металів, що зумовило прискорення в металургії<sup>9</sup> та закріпило тенденцію до зростання в обробній промисловості. Зростання відбувається в усіх секторах економіки. Найдинамічніше розвиваються оптова й роздрібна торгівля, транспорт і будівництво<sup>10</sup>.

**Сприятлива кон'юнктура світових ринків — основний чинник зростання ВВП**

Зростання індексу споживчих цін (ІСЦ) було помірним і становило 3,8% за підсумками січня—липня. Невисокі темпи інфляції були зумовлені:

- зниженням цін на м'ясо та молочну продукцію внаслідок “торгівельної війни” з Росією;
- низькою імпортованою інфляцією споживчих товарів;
- низькими темпами зростання індексу цін виробників (ІЦВ) у попередні періоди<sup>11</sup>;
- жорсткішою монетарною політикою<sup>12</sup>.

**Графік 1. Зміна індексу споживчих цін і його компонентів**



Джерело: Держкомстат. Розрахунки: **квартальні передбачення**

Водночас у липні інфляція прискорилася. Ми очікуємо на її подальше прискорення внаслідок системного перегляду цін на регульовані послуги.

<sup>9</sup> Зростання в металургії у червні становило 21,9% проти червня 2005 року, тимчасом як за підсумками першого півріччя — 4,8% проти першого півріччя 2005 року.

<sup>10</sup> У першому півріччі 2006 року зростання в оптовій і роздрібній торгівлі становило 8,6%, транспорті — 8%, будівництві — 6,5%.

<sup>11</sup> У другому півріччі 2005 року зростання ІЦВ становило 1,1%.

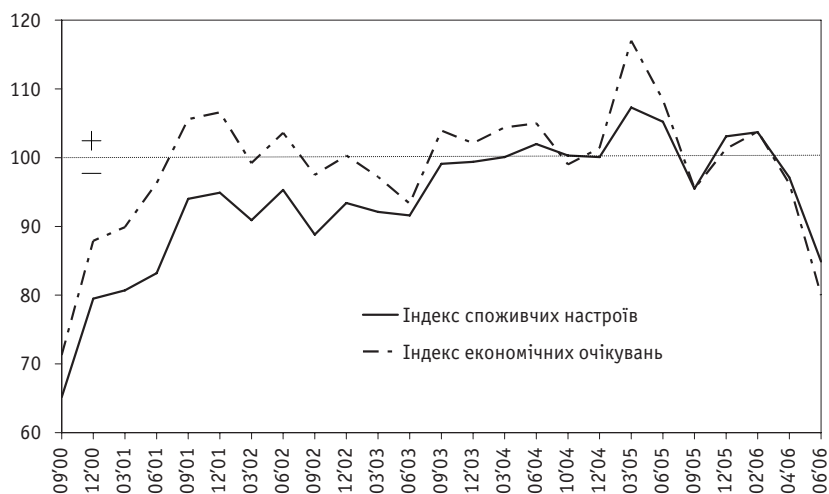
<sup>12</sup> Зростання готівки в обігу в першому півріччі 2006 року становило 6,8%, грошової маси — 10,4%, тимчасом як 2005 року — 42% і 54% відповідно.

**Підвищення  
регульованих цін –  
головний чинник  
інфляції**

ги. Підвищення цін на газ для населення<sup>13</sup>, послуги фіксованого телефонного зв'язку, початок перегляду цін на хліб і тарифів на комунальні послуги<sup>14</sup> зумовили зростання споживчих цін у традиційно дефляційному липні на 0,9%. До кінця року очікується подальше зростання тарифів на електроенергію для населення<sup>15</sup>, послуги стаціонарного зв'язку<sup>16</sup> та комунальні послуги. Зростання цін на імпортовані енергоносії та метали на зовнішніх ринках прискорить зростання цін виробників.

У II кварталі сповільнилися темпи зростання реальних доходів населення<sup>17</sup>. Питома вага соціальних допомог та інших отриманих поточних трансфертів у доходах населення, попри незначне зниження, залишається дуже високою<sup>18</sup>. Висока частка в доходах населення соціальних допомог в умовах досі суттєвого зростання реальних доходів населення формує велике навантаження на бюджет.

**Графік 2. Індекс споживчих настроїв в Україні**



Джерела: GfK Ukraine, МЦПД

**Очікування населення  
суттєво погіршилися**

Попри позитивні значення головних економічних показників і високі темпи зростання реальних доходів, очікування населення щодо змін власного матеріального становища та розвитку економіки країни суттєво погіршилися. Значення індексів споживчих настроїв (ІСН) та економічних очікувань (ІЕО) сягнули найгірших значень за останні п'ять років<sup>19</sup>. Майже до рекордного рівня зросли інфляційні очікування населення<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> З 1 липня ціни на газ для населення підвищено на 85%.

<sup>14</sup> Ціни на хліб і комунальні послуги регулюються на рівні місцевої влади, і відтак їхній перегляд відбувається неодноразово.

<sup>15</sup> 2 серпня Міністерство юстиції зареєструвало постанову Національної комісії регулювання енергетики про підвищення тарифів на електроенергію для населення з 1 вересня 2006 року на 25%.

<sup>16</sup> Національна комісія регулювання зв'язку планує подальше підвищення цін на послуги стаціонарного телефонного зв'язку в жовтні–листопаді.

<sup>17</sup> У першому півріччі їх зростання становило 20% порівняно з відповідним періодом минулого року проти 25,9% в I кварталі.

<sup>18</sup> Питома вага соціальних допомог та інших отриманих поточних трансфертів у січні–червні становила 43,4%.

<sup>19</sup> Значення ІСН у червні становило 84,9, що є найгіршим значенням з червня 2001 року, а значення ІЕО – 80,0 (гірше значення було лише у вересні 2000 року).

<sup>20</sup> Індекс інфляційних очікувань (ІО) у червні становив 189,2. Гірші інфляційні очікування були лише у вересні 2000 року – 189,7.

Головна причина погіршення очікувань населення – психологічний чинник. Навіть на тлі суттєвого зростання реальних доходів населення та поліпшення головних економічних показників настрої громадян були переважно песимістичними внаслідок тривалої політичної невизначеності після парламентських виборів і загального інформаційного фону “кризової ситуації”.

Дохідну частину загального фонду Державного бюджету в січні–липні виконано на 101,2% планового показника. Бюджет виконано передусім внаслідок забезпечення планових показників Держмитслужбою України, водночас надходження від податкових платежів недостатні<sup>21</sup>. Обсяг податкових надходжень у липні становив 78,6% планового показника, що є основною причиною невиконання бюджету в липні<sup>22</sup>. Ці проблеми, разом з можливим відновленням пільгових режимів оподаткування в рамках спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР), формують ризики невиконання дохідної частини бюджету.

**Бюджетні ризики зростають**

У II кварталі поліпшилося сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Дефіцит поточного рахунку зменшився до 0,7% ВВП проти 4% ВВП у I кварталі. Головний чинник, що сприяв поліпшенню поточного рахунку платіжного балансу, – суттєве поліпшення в травні–червні кон’юнктури на світових ринках чорних металів. Водночас довготривалу тенденцію збільшення від’ємного сальдо платіжного балансу не подолано. Головною її причиною залишається стрімке зростання імпорту товарів<sup>23</sup>, спричинене:

**Сальдо поточного рахунку платіжного балансу поліпшилося**

- зростанням цін на енергоносії;
- високими темпами зростання реальних доходів населення;
- розширенням обсягів споживчого кредитування;
- збільшенням імпорту інвестиційних товарів.

У II кварталі від’ємне сальдо поточного рахунку платіжного балансу компенсувалося іноземними інвестиціями<sup>24</sup>. Обсяг прямих іноземних інвестицій (ПІІ) за підсумками першого півріччя неабияк зріс і становив 2,3 млрд. дол. США, що в 3,7 разу більше, ніж у відповідний період минулого року. Як і раніше, головними напрямками інвестицій залишаються банківський сектор, металургія, оптова торгівля, харчова промисловість, сектор нерухомості. Нерезиденти продовжували інвестувати кошти в український бізнес навіть у розпал політичної кризи в липні<sup>25</sup>.

**Прямі іноземні інвестиції суттєво зросли**

<sup>21</sup> У січні–липні планові показники надходжень до загального фонду Державного бюджету Держмитслужбою виконано на 107,2%, ДПА – на 92,9%.

<sup>22</sup> За підсумками липня дохідну частину загального фонду Державного бюджету України виконано на 95,7%.

<sup>23</sup> У першому півріччі зростання імпорту товарів становило 19% проти відповідного періоду 2005 року, зростання експорту – 1,5%.

<sup>24</sup> У травні додатне сальдо фінансового рахунку платіжного балансу становило 383 млн. дол. США, у червні – 108 млн. дол. США.

<sup>25</sup> Лише впродовж липня та початку серпня укладено угоди з продажу чотирьох українських банків – Агробанк, АІС-Банк, “Престиж” і “Універсальний”.

## Прогноз<sup>26</sup>

**2006 року економіка зросте на 3,5%**

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 зросте на 7%. Зростання обсягів промислового виробництва в Україні становитиме 3%.

Ми очікуємо на подальше зростання надходжень іноземних інвестицій в Україну і 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 подальшого збільшення від'ємного 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.

**Індекс споживчих цін зросте на 12,5%**

Ми прогнозуємо, що індекс споживчих цін 2006 року зросте на 12,5%. Прискорення інфляції відбувається передусім унаслідок зростання регульованих цін. Уповільнення темпів зростання доходів населення<sup>27</sup> обмежуватиме інфляційні тенденції.

Ризики нашого прогнозу:

- ухвалення новим урядом економічних рішень, які можуть погіршити бізнес-середовище та зменшити приплив інвестицій;
- запровадження пільг і преференцій для окремих галузей;
- різке зниження цін світових ринків на продукцію металургійної та хімічної промисловості;
- подальше розгортання “торгівельної війни” з Росією, тобто заборона імпорту або впровадження інших захисних заходів щодо ввезення української продукції.

<sup>26</sup> Наразі триває робота над переоцінкою економічного прогнозу МЦПД. Попередні результати свідчать про перегляд показника зростання ВВП 2006 року у бік підвищення, інфляції – у бік зменшення.

<sup>27</sup> Ми прогнозуємо зростання реальних доходів населення за підсумками 2006 року на 9%.

Таблиця 2. Основні макроекономічні показники

Показники	2002	2003	2004	2005	2006			Прогноз МЦПД на 2006 рік <sup>28</sup>
					I–III	I–V	I–VI	
ВВП, ркз <sup>29</sup> , %	5,2	9,6	12,1	2,6	3,2	4,0	5,0	3,5
ВВП, млн. грн.	225 810	267 344	345 113	424 741	102 027	166 587	206 099	493 200
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	3,4	22,5	20,5	-0,3	8,2	—	...	7,0
Приватне споживання, ркз, %	9,0	10,7	12,5	16,2	19,0	—	...	8,5
Державне споживання, ркз, %	-6,7	6,9	1,8	2,7	2,0	—	...	5,0
Промислове виробництво, ркз, %	7,0	15,8	12,5	3,1	0,2	2,4	3,6	3,0
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	1,2	-9,9	19,1	0,0	4,0	4,8	3,2	0,5
Роздрібний товарообіг, ркз, %	15,0	21,0	20,0	23,0	30,3	27,2	27,0	15,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	10,4	28,5	41,6	5,0	-4,4	-0,9	2,1	2,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	7,6	35,6	26,0	24,6	30,2	24,4	22,1	16,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	3 173	2 891	6 804	2 531	-743	—	...	-1 198
Чисті ПІІ <sup>30</sup> , \$ млн.	688	1 411	1 711	7 533	662	—	...	4 500
Наявні доходи населення, ркз, %	18,0	9,1	19,6	20,1	25,9	20,6	20,0	9,0
Індекс споживчих настроїв <sup>31</sup>	93,4	99,4	100,1	103,1	—	—	84,9	—
Середня нарахована заробітна плата, грн.	376,4	462,3	589,6	806,2	918,3	947,9	966,9	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	18,2	15,2	23,8	20,3	23,6	23,4	22,9	15,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	10,1	9,1	8,6	7,2	7,9	—	...	7,0
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	27,4	28,2	26,5	32,0	35,3	35,6	35,0	33,0
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	26,7	28,4	29,7	33,8	35,0	34,8	35,5	35,0
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+)), % ВВП	0,7	-0,2	-3,1	-1,8	0,4	0,7	-0,5	-2,0
Індекс споживчих цін, %	-0,6	8,2	12,3	10,3	2,7	2,8	2,9	12,5
Індекс інфляційних очікувань населення <sup>32</sup>	178,7	186,1	180,0	184,3	—	—	189,2	—
Грошова маса МЗ, зміна від початку року, %	41,8	46,5	32,4	54,3	0,6	6,8	10,3	30,4
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ <sup>33</sup>	5,332	5,333	5,319	5,050	5,050	5,050	5,050	5,060

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

<sup>28</sup> Наразі триває робота над переоцінкою економічного прогнозу МЦПД. Попередні результати свідчать про перегляд показника зростання ВВП 2006 року у бік підвищення, інфляції – у бік зменшення.

<sup>29</sup> ркз = реальна кумулятивна зміна.

<sup>30</sup> Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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, Юлія Ващук, Іван Пресняков,  
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](mailto: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](mailto:office@icps.kiev.ua). Web: <http://www.icps.com.ua>