

політичний коментар

число 10 (40), жовтень 2006

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у вересні – початку жовтня 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>14</i>
<i>Економічне середовище.....</i>	<i>19</i>

***міжнародний центр
перспективних досліджень***

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

ГОЛОВНЕ

Створити широку коаліцію не вдалося. Партія регіонів відмовилася зафіксувати в коаліційній угоді положення Універсалу національної єдності. “Наша Україна” перейшла в опозицію до уряду, але доля її міністрів досі вирішується. Маніпулюючи недосконалістю конституційних норм і користуючись незавершеністю політичної реформи, уряд і Президент розпочали війну за повноваження. БЮТ не прагне стати конструктивною опозицією, що пропонує альтернативну політику, і сконцентрована на підготовці до президентських виборів. Роль конструктивної опозиції зараз більшою мірою відіграють Президент і його Секретаріат, посилені внаслідок нових кадрових призначень (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Боротьба за повноваження між урядом і Президентом зачепила і зовнішню політику, в якій Конституція залишила за президентом найбільше повноважень. В Україні де-факто з’явилася зовнішня політика парламентсько-урядової коаліції. Вона дала уряду змогу ухвалити рішення про відмову від приєднання Плану дій щодо членства в НАТО. Відносини з Європейським Союзом лишаються єдиним напрямом зовнішньої політики, де уряд і Президент мають такі самі позиції. Уряд Януковича продовжуватиме інтеграцію України до ЄС і вже почав готуватися до нової поглибленої угоди (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Хоча уряд назвав проект бюджету на 2007 рік бюджетом розвитку, задекларовані в ньому пріоритети не мають реального наповнення. Попри зменшення бюджетних видатків соціального спрямування, уряд збільшує загальний фіскальний тиск на економіку, за винятком окремих категорій бізнесу, а інвестиційні видатки бюджету здебільшого мають корупціогенний характер. Неузгодженості щодо тарифів на житлово-комунальні послуги та енергоносії для населення між парламентаріями й урядовцями всередині коаліції подолано: під тиском уряду Верховна Рада скасувала свій мораторій, і тарифи зростатимуть. Уряд запровадив ліцензування експорту зерна, аби забезпечити достатньою пропозицією внутрішній ринок, однак через неефективне впровадження цього рішення зернотрейдери почали зазнавати збитків (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Зростання ВВП у січні–серпні 2006 року прискорилося до 5,7% проти відповідного періоду минулого року. Прискорення ВВП триває передусім внаслідок сприятливої кон’юнктури на зовнішніх ринках чорних металів. Темпи інфляції залишаються помірними. Попри деяке зниження темпів, зростання реальних доходів населення залишається дуже стрімким. Уперше за 15 місяців уряд вдався до залучення позик для фінансування дефіциту бюджету 2006 року (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Відкрите протистояння між урядом і Президентом

Парламентсько-урядову коаліцію контролює Партія регіонів. Проте в умовах зміненої Конституції важелі впливу на державну політику рівномірно розподілено в трикутнику президент–парламент–уряд. Підписання Універсалу національної єдності, після якого стало можливим створення уряду на чолі з Віктором Януковичем, дало підстави сподіватися, що між урядом і Президентом можливе узгодження пріоритетів державної політики і спільна робота над їх досягненням.

Однак події минулого місяця виявляють, що така можливість стає дедалі примарнішою. Партія регіонів, користуючись своєю перевагою в уряді та “антикризовій коаліції”, прагне до панівного впливу на вироблення державної політики і максимального обмеження повноважень Президента.

Упродовж вересня предметом протистояння уряду з Президентом встигли стати майже всі сфери, у яких президент за новою Конституцією зберіг суттєві повноваження. Це, зокрема, сфера зовнішньої політики (поява “зовнішньої політики правлячої коаліції” – див. **Зовнішні відносини**), право президента самостійно видавати укази, зокрема за результатами діяльності Ради національної безпеки та оборони (за Конституцією їх додатково мають скріплювати прем’єр-міністр і міністр, який виконує цей указ), регіональна політика (суперечка щодо того, чиєю “квотою” є голови обласних державних адміністрацій).

У всіх цих сферах повноваження президента та уряду за Конституцією перетинаються. Прем’єр-міністр своїми заявами дав зрозуміти, що прагне перерозподілити ці повноваження максимально на свою користь. У відповідь Президент провів вагомі зміни у своєму Секретаріаті, змінивши його керівництво і кадрово посиливши такі напрями його роботи, як моніторинг законодавчої активності уряду, економічна, регіональна та правова політика, інформаційна діяльність. Після змін особового складу Ради національної безпеки та оборони Президент також має намір посилити цей орган за рахунок призначення політично вагомого секретаря РНБО¹.

Упродовж тривалого часу цей конфлікт буде одним з основних чинників, що впливатиме на зміст та якість державної політики. Через політичну боротьбу ухвалення найближчим часом законодавства, яке б регулювало взаємодію між Президентом і Кабінетом Міністрів, малоймовірно. Його буде ухвалено лише після того, як основні суперечливі моменти у стосунках між цими владними інституціями вирішить Конституційний Суд.

“Холодна війна” між урядом і Президентом не переросте у повномасштабну політичну кризу. Жодна зі сторін у цьому не зацікавлена. Президент однак має достатньо конституційних механізмів для того, щоб загальмувати урядову політику. Тому уряд змушений у суперечках з Президентом займати виважену й аргументовану позицію, відмовляючись від протистояння задля протистояння. Президент також не заці-

Між урядом і Президентом триває конфлікт за повноваження...

...проте політичної кризи не буде

¹ Однак навряд чи це питання буде вирішено доти, доки не буде з’ясовано правовий статус указів Президента, що видаються за підсумками проведення засідань РНБО. Якщо Конституційний Суд витлумачить процедуру контрасигнації так, що відмова Прем’єр-міністра завізувати указ Президента означатиме його нечинність, РНБО не зможе стати ще одним органом, який посилює Президента.

кавлений у відсутності прогресу в державній політиці, оскільки як глава держави він також нестиме за це часткову відповідальність.

Президент візьме на себе роль конструктивної опозиції

Найімовірніше, стосунки між Президентом і урядом стануть схожими на конструктивні стосунки між опозицією та урядом. Президент зможе стати противагою уряду під час реалізації державної політики, перетворивши свій секретаріат на орган, що здійснює моніторинг і оцінку всіх урядових ініціатив, а також розробляє альтернативні президентські політичні ініціативи. Використовуючи свої повноваження в законодавчому процесі – право вето і право законодавчої ініціативи, – Президент домагатиметься від уряду корекції відверто суперечливих проєктів.

Конфлікт може бути вирішено законодавчим способом

Вирішення цієї ситуації можливе лише з ухваленням усього комплексу законодавства, яке регулює стосунки між Президентом, урядом і парламентом, зокрема законів “Про Кабінет Міністрів”, “Про Регламент Верховної Ради”, “Про Президента України”. Незацікавленість уряду та Президента у гострій конфронтації може спонукати їх чітко визначити правила гри через ухвалення необхідного законодавства для регламентації неоднозначно виписаних конституційних норм.

Крім того, досвід інших країн переконує: коли уряд і Президент представляють різні політичні сили, між ними мусить бути налагоджена дієва система політичної координації. Через неформальні зустрічі та консультації вони повинні розподіляти сфери відповідальності та шукати спільні пріоритети політики. Без схильності до компромісів з обох боків політична система з одночасно сильними президентом та урядом приречена на довгострокову нестабільність.

Державна політика – результат компромісу

Завершення конституційної реформи може загальмуватися

Протистояння між урядом і Президентом передусім відіб’ється на продовженні політичної реформи. Воно збільшить мотивацію Президента скасувати реформу через Конституційний Суд і повернути собі більші повноваження за минулою Конституцією. У цьому його союзниками можуть виступати БЮТ і фракція НСНУ. Перший крок до цього вже зроблено – у КС зареєстровано подання, яке відкриває шлях для перегляду вже ухвалених змін до Конституції².

Це протистояння також ставить під загрозу ухвалення Верховною Радою інших змін до Конституції, зокрема законопроєкту № 3207-1, який змінює систему місцевого самоврядування та державної влади у регіонах. Перерозподіл повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням на користь останнього стає невигідним Президенту. Він вважає голів обласних державних адміністрацій своєю “командою”, якій у багатьох регіонах Півдня та Сходу протистоять місцеві ради, де переважає Партія регіонів. Тому, незважаючи на загалом прогресивний характер реформи самоврядування, з політичних мотивів її реалізацію може бути відкладено.

Якою має бути реформа місцевого самоврядування?

Законопроєкт № 3207-1 має достатньо тривалу історію, і за цей час його було суттєво змінено. Спочатку проєктом передбачалося докорінно реформувати систему місцевого управління в Україні, для чого

² 20 вересня 2006 року 47 депутатів від фракції “Наша Україна” та БЮТ звернулися до Конституційного Суду з вимогою визнати нелегітимним заборону КС здійснювати ревізію змін до Конституції, які набрали чинності.

навіть пропонувалося змінити адміністративно-територіальний поділ держави. У поточному варіанті законопроекту № 3207-1 планується відмовитися від повного реформування місцевого управління і зосередитися на вдосконаленні його функціонального складника.

У законопроекті збережено повноваження Президента призначати голів місцевих державних адміністрацій, проте роль цих органів повністю змінюється. У разі ухвалення законопроекту держадміністрації матимуть мінімальну кількість владних повноважень. Як і у префектур Франції, їхнім основним завданням буде контроль за дотриманням законодавства місцевими органами влади. Планується також ліквідувати державні адміністрації на рівні районів.

Усі основні функції державних адміністрацій повинні перейти до органів місцевого самоврядування. Для цього в районних та обласних радах буде створено виконавчі органи.

Механізм переходу на нову систему виписано нечітко, очевидними є ризики виникнення кризи під час передання повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Зокрема водночас зі збільшенням обов'язків органів місцевого самоврядування потрібно розширити кількість їхніх прав і збільшити ресурси для реалізації цих прав та обов'язків. Такі зміни до законодавства повинні ухвалюватися одночасно, пакетом, чого не проводиться зараз. У проекті закону "Про Державний бюджет України на 2007 рік" не передбачено фінансування реформи місцевого самоврядування. Крім цього, люди, задіяні нині до здійснення місцевого самоврядування в регіонах України, можуть бути професійно не готовими до збільшення кола своїх обов'язків.

У законопроекті міститься намагання укрупнити базові одиниці місцевого самоврядування, проте, на відміну від попереднього варіанта проекту, не планується повного реформування вертикалі рад і перерозподілу адміністративно-територіальних одиниць у країні. Пропонується зберегти багаторівневу систему місцевих рад, починаючи з села. Щоправда, запроваджується поняття "округа". За законопроектом округою є створена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів. Однак знову-таки не визначено критеріїв виокремлення таких округ і здійснення в них самоврядування.

Загалом хоча законопроект і передбачає менш масштабні зміни, ніж його попередній варіант, для його реалізації необхідно вжити численних заходів: зі змін до законодавства до виділення немалих коштів.

Протистояння між урядом і Президентом в інших сферах державної політики загалом призведе до того, що парламент ухвалюватиме лише компромісні рішення, які підтримують і Президент, і уряд. Такі суперечливі ініціативи, як надання російській мові спеціального статусу, вступ України до НАТО або визнання спеціального статусу вояків УПА, не матимуть шансів на ухвалення (через нестачу голосів у парламенті або президентське вето). Водночас такі політичні цілі, як вступ до СОТ або податкова реформа, можуть бути підтримані основними політичними гравцями.

З багатьох питань економічного характеру компроміс може бути знайдено. Зокрема ми прогнозуємо знаходження такого компромісу під час обговорення та ухвалення бюджету на 2007 рік.

Найбільш суперечливі питання політики буде відкладено

Статус опозиції не утверджено

БЮТ не виконує основну функцію, покладену на опозицію: пропонування альтернативної політики

Уряд не налаштований співпрацювати з опозицією в рамках процедур, визначених Регламентом Верховної Ради, з приводу законодавчих ініціатив, що розглядаються у парламенті. Опозиція також не налаштована на таку співпрацю з урядом. Офіційний перехід БЮТ в опозицію не привніс нової якості у парламентське життя. БЮТ не трансформується у конструктивну опозицію, що здатна пропонувати альтернативні варіанти рішень у всіх сферах державної політики. Стратегію опозиційної діяльності БЮТ спрямовано суто на підготовку до президентських виборів 2009 року або можливих дострокових виборів до парламенту.

Тактика БЮТ полягає у постійній критиці уряду з будь-якого приводу. Крім того, фракція ініціює численні законопроекти, які здебільшого не придатні до реалізації і мають популістський характер, що на ура сприймають виборці блоку, і не потребують багато зусиль для розробки. Серед таких ініціатив – проекти про скасування пільг депутатам і вищим державним службовцям, підтримка мораторію на підвищення регульованих тарифів.

Такі самі хиби має і поданий БЮТ законопроект про опозицію. Його зміст викликає багато запитань, а дії представників блоку показують, що вони зацікавлені більшою мірою у критиці Партії регіонів, яка не підтримує цей проект, аніж у тому, щоб виробити якісну законодавчу ініціативу. Одна з головних хиб цього проекту – він не зосереджений на механізмах процедурної співпраці між більшістю та опозицією. Скорше він є баченням однієї фракції щодо того, якими інструментами вона хоче розпоряджатися, перебуваючи в опозиції.

Цей проект окремо випишує статус найбільшої опозиційної фракції, надаючи їй більше прав за інші опозиційні фракції. Зокрема одне з них – право вето урядових рішень. Для здійснення діяльності опозиції пропонується виділення коштів в Державному бюджеті окремим рядком. Окрім цього, КМУ повинен надати приміщення для опозиційного уряду. Фактично, законопроектом пропонується вивести повноваження опозиції далеко за межі загальноприйнятої у світі “функціональної тріади”: права на контроль, критику й альтернативу. Виникають навіть сумніви, що в такому вигляді опозиція в Україні не зашкодить ефективній діяльності державних органів.

У парламенті немає згоди щодо встановлення прав опозиції

Питання окремого законодавчого оформлення статусу опозиції залишається дискусійним. Досі не знайдено консенсусу, чи потрібне ухвалення окремого закону про парламентську опозицію, чи її статус має бути врегульовано законом про Регламент Верховної Ради. Представлені у Верховній Раді законопроекти з цього питання поки що є здебільшого політичними деклараціями, за допомогою яких відбувається маніпулювання громадською думкою.

Неформальні домовленості щодо прав опозиції у парламенті, започатковані 2002 року, зруйновано самою “помаранчевою коаліцією”. Нинішній уряд також продовжує цю лінію. Так, опозиції відмовлено у праві очолити контрольну комісію, створену за її ініціативи. Досі не вирішено питання передачі посади віце-спікера парламенту представникові опозиції. Іншими словами, уряд Партії регіонів також не налаштований співпрацювати з опозицією і добровільно надати їй повноваження контролю за його діяльністю.

Функцію опозиції (тобто контролю і продукування альтернатив) на цей момент здебільшого відіграє Президент і його Секретаріат, а не парламентські фракції БЮТ чи “Нашої України”.

Коаліційні переговори припинилися

Переговори про вступ до парламентської коаліції “Нашої України” завершилися офіційною заявою “Нашої України” про перехід до опозиції. Однак таке рішення мало змінило політичну ситуацію. Адже Партія регіонів продемонструвала, що вона прагне домінувати в ухваленні урядових рішень і готова узгоджувати з іншими партіями урядову політику лише в тому разі, коли існує пряма загроза для її впровадження. Перебуваючи в уряді чи поза його межами, “Нашій Україні” все одно довелося б діяти як опозиційній партії, а не як коаліційному партнеру.

Різниця полягає лише в тих ресурсах, які б мали “Наша Україна” і Президент для такого протистояння. Входження “Нашої України” до коаліції знімало б питання статусу в уряді міністрів від “Нашої України” і, можливо, дало б змогу перетворити Універсал національної єдності на коаліційну програму.

Однак опір такій коаліції частиною “Нашої України” та небажання Партії регіонів фіксувати положення Універсалу в коаліційній угоді завели ці переговори в глухий кут. Міністри від “Нашої України” (окрім тих, хто призначений за квотою Президента) оголосили про свою готовність вийти з уряду. Ця ситуація, схоже, не задовольняє Прем’єр-міністра, який вважає, що їхня наявність в уряді спонукатиме Президента до співпраці, а не протистояння, і сприятиме розмиванню політичної відповідальності Партії регіонів за діяльність уряду.

Закінчення коаліційних переговорів продемонструвало, що суперечливою у них була позиція не лише “Нашої України”, а й Партії регіонів. З одного боку, вона не хоче йти на поступки “Нашій Україні” щодо змісту коаліційної угоди і поступатися своєю панівною позицією в уряді. З іншого — після невдалого завершення переговорів вона ініціює їх відновлення і прагне залишити “Нашу Україну” в коаліції.

Найімовірніше, найближчим часом Президент і Прем’єр-міністр шукатимуть способів продовжити коаліційні переговори. Адже співпраця і створення широкої коаліції — у стратегічних інтересах і уряду, і Президента. Однак малоімовірно, що без зміни позиції Партії регіонів такі переговори призведуть до підписання коаліційної угоди. Ми прогнозуємо, що Президент і уряд шукатимуть платформу та механізми співпраці без створення широкої парламентської коаліції.

Результат коаліційних переговорів не змінює політичної ситуації

Президент і Прем’єр-міністр шукатимуть способів співпраці поза коаліцією

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

Конфлікт між урядом і Президентом зачепив зовнішню політику

Створення уряду на чолі з Партією регіонів призвело до конкуренції між Президентом та урядом за вплив на формування зовнішньої політики України. Хоча за зміненою Конституцією Президент керує зовнішньополітичною діяльністю держави та має відповідні інструменти для цього, однак і уряд, і парламент також володіють важелями впливу на формування і реалізацію зовнішньополітичного курсу. Верховна Рада визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики, призначає за поданням Президента міністрів закордонних справ та оборони, ухвалює Державний бюджет. Кабінет Міністрів відповідає за виконання зовнішньої політики, розробляє проект бюджету, а голова уряду координує діяльність усіх центральних виконавчих органів влади, у тому числі міністерства закордонних справ і оборони.

В Україні де-факто з'явилася зовнішня політика уряду

Це дало підстави уряду говорити про зовнішню політику парламентсько-урядової коаліції на противагу зовнішній політиці, що формується Президентом. Уряд інтерпретує конституційне повноваження Верховної Ради визначати засади зовнішньої політики як можливість впливати на ухвалення будь-яких поточних політичних рішень на реалізацію зовнішньополітичного курсу держави. Боротьбу за повноваження між Президентом і урядом може бути остаточно вичерпано лише з ухваленням конституційних законів про Президента, Кабінет Міністрів і Регламент Верховної Ради. До цього моменту правові і процедурні суперечки можуть вирішуватися за допомогою Конституційного Суду.

Хоча стратегічних змін у зовнішній політиці України не відбудеться, конфлікт між урядом і Президентом може негативно позначитися на реалізації зовнішньої політики. По-перше, він породжує проблеми з визначенням позиції держави, оскільки Президент і уряд, маючи право виступати на міжнародній арені від імені України, роблять протилежні заяви. По-друге, така ситуація неодмінно породить брак послідовності й ефективності в реалізації зовнішньої політики, коли рішення, ухвалені одним суб'єктом влади у межах своїх повноважень, саботуватиме інший. Очевидно, без механізмів політичної координації між урядом і Президентом, наприклад, через Раду національної безпеки та оборони, ефективність реалізації зовнішньої політики України буде під загрозою.

Російська Федерація

Брак узгодженої політики загрожує її ефективності

Яскравим прикладом відсутності координації між основними владними гравцями стали заяви України щодо маяків на Кримському узбережжі, які незаконно контролює Чорноморський флот РФ. Прем'єр-міністр заявив, що незалежно від рішення суду³ ця справа належить до компетенції міжурядової комісії і буде вирішуватися на її засіданні. Своєю чергою в день переговорів міністра палива та енергетики з керівництвом "Газпрому" щодо умов постачання енергоносіїв в Україну Міністерство закордонних справ України надіслало російській стороні ноту з вимогою повернути маяки на виконання рішення суду. Прем'єр-міністр виступив з публічною критикою міністра закордонних справ за негативний вплив на перебіг переговорів.

³ 11 вересня Апеляційний господарський суд Севастополя постановив вилучити з незаконного володіння Міністерства оборони РФ 22 навігаційно-гідрографічних об'єкти.

В українсько-російських відносинах наявність двох політик України – президентської та урядової – очевидна. Уряд, на відміну від Президента та підконтрольного йому МЗС, відчутно пом'якшив тон відносин з Росією та демонструє готовність до компромісів, аби уникнути економічних шоків від ембарго або раптового підвищення ціни на російські енергоносії. Президент у своїх заявах залишився вільним і критичним щодо Росії. Тим часом як Віктор Янукович виступає з обережною заявою щодо референдуму у Придністров'ї, Президент публічно критикує Росію за її дії щодо Грузії.

Уряд в українсько-російських відносинах поступається позиціями України вибірково. У тих питаннях, де Партія регіонів має такі позиції, як позиції офіційної Москви, зокрема вступ України до НАТО чи статус російської мови, дії уряду України збігаються з інтересами російського керівництва. Проте у принципових питаннях економічної політики Прем'єр-міністр публічно заявляє про незмінність інтересів України. Наприклад, Віктор Янукович чітко заявив, що в інтересах України – неприєднання до митного союзу в рамках Єдиного економічного простору.

Хоча з початку роботи уряду Віктора Януковича між Україною та Росією не виникало публічних конфліктів, це не свідчить про те, що уряду вдалося закласти підвалини під стабільні добросусідські відносини. Закритість відносин з Російською Федерацією, характерна для часів президентства Леоніда Кучми, знову зростає. Уряд провів кілька раундів переговорів з керівництвом “Газпрому”, Прем'єр-міністр зробив два візити до Росії, проте громадськість досі не знає, про що розмовляли Владімір Путін і Віктор Янукович і на яких умовах Україна купуватиме в Росії газ. Опозиція звинувачує уряд у брехні щодо результатів газових переговорів, заявляючи про те, що ціна на газ виросла вже в IV кварталі. Такі заяви можуть мати підґрунтя, враховуючи те, що ціна на туркменський газ зросла до 100 дол. США за 1 000 м³.

Переоцінка російським керівництвом змін у політичній системі України впродовж 2004–2006 років відбувається досить повільно. Тому стратегічна політика Росії щодо включення України в інтеграційний простір у кордонах СНД по суті лишається незмінною. Хоча російський політичний клас, здається, дедалі свідоміший того, що в Україні не може бути проросійського уряду, який би міг змінити вектор європейської інтеграції. Тому реалістичний сценарій політики РФ щодо України полягає в тому, аби протистояти включенню України в європейський та євроатлантичний простір.

Упродовж вересня Росія зробила два радикальні кроки для перешкоджання розширенню впливів Європейського Союзу та США на пострадянському просторі. Підтримавши референдум у Придністров'ї, Росія завдала чергового удару по територіальній цілісності Молдови, а відповівши широкомасштабною блокадою на арешти російських військовиків у Грузії, Росія прагне закріпити свої позиції в Абхазії та Південній Осетії і сподівається на послаблення влади Міхаїла Саакашвілі внаслідок економічної кризи в країні. На обидві акції Росії ЄС і США дали досить стриману відповідь, обмежившись критичними заявами і не прийнявши поки що жодних конкретних рішень у відповідь.

Ситуація з Україною інакша. Недружні Росії Президент Ющенко, БЮТ і “Наша Україна” зараз перебувають в опозиції до Партії регіонів, яка для Росії більш прийнятна. Тому найближчим часом Росія уникатиме відкритих конфліктів і випадів проти української влади, обмежуючись лише точковими пострілами, як-от критикою України за утиски російськомовних (як, наприклад, вересневий коментар Міністерства закор-

Уряд поступається позиціями України вибірково

Непрозорість відносин з Росією збільшується

Порівняно з агресивними діями щодо Грузії і Молдови...

...Росія уникатиме відкритих нападів на Україну

донних справ РФ щодо продовження дискримінації російської мови в Україні) або енергетичним шантажем для отримання частки в газотранспортній мережі України чи стратегічних промислових підприємствах.

Європейський Союз

Президент і уряд мають однакове бачення відносин з ЄС

Помаранчева революція дала початок новому етапу відносин України з Європейським Союзом, а демократичні парламентські вибори 2006 року дали змогу говорити про якісно новий формат співпраці України та ЄС на наступні роки. Формування уряду на чолі з Партією регіонів не змінило пріоритетів зовнішньої політики України на цьому напрямі.

Президент і уряд мають близькі позиції щодо європейської інтеграції як стратегічної мети України. Прем'єр-міністр України підтвердив готовність почати переговори про зону вільної торгівлі з ЄС і дав доручення уряду готувати нову поглиблену угоду, яка має замінити Угоду про партнерство і співпрацю (УПС).

Міністерство закордонних справ України бачить майбутню угоду як угоду про асоціацію, політична мета якої, на відміну від УПС, буде не партнерство, а інтеграція України. Іншими словами, МЗС трохи пом'якшив свій тон, замінивши вимогу дати перспективу членства на вимогу визнати інтеграцію як головну мету відносин Україна–ЄС.

Політичну мету нової угоди Україна та ЄС бачать по-різному

Європейський Союз не раз заявляв, що в угоді не буде згадування про потенційне членство або надання статусу кандидата. Це може бути головною принциповою розбіжністю між Україною та ЄС перед початком переговорів.

Продуктивним для України було б відмовитися від наполягання на визнанні перспективи членства або статусу кандидата. Адже стає дедалі очевиднішим, що поняття членства в ЄС поступово розвивається. Уже нині в ЄС існує принаймні три типи членства: членство ЄС-12, членство трьох країн (Велика Британія, Ірландія і Швеція), які не входять до зони євро, та членство десяти новачків. А зі вступом Румунії та Болгарії з'явиться новий тип членства, коли країни-члени ще більше будуть обмежені у можливості користатися із загальноєвропейських благ, таких як Структурні фонди.

Крім того, чинне право ЄС передбачає функціонування Євросоюзу лише за максимальної кількості 27 членів, отож інституційна реформа просто потрібна. Нині концепція Європи різних швидкостей збирає дедалі більше прихильників. На момент, коли внутрішні перетворення в Україні дадуть змогу говорити про вступ до ЄС, поняття членства взагалі може мати до десяти різних значень.

Нині для ЄС розширення в класичному розумінні неактуальне. ЄС шукає нову формулу відносин з Україною, так само як і з іншими країнами-сусідами, що претендують на вступ. Удосконалення Європейської політики сусідства буде одним з головних пріоритетів головування Німеччини у першій половині 2007 року.

Європейський Союз бачить нову посилену угоду як обов'язковий для виконання (legally binding) договір, що включає всі сфери співпраці України та ЄС. Основою для Угоди мають стати спільні цінності, що їх поділяють обидві сторони. Європейська Комісія декларує намір інтенсифікувати політичний діалог і поставити в угоді такі конкретні цілі, як поступова інтеграція України у спільний ринок ЄС, включення її в євро-

пейські енергетичні і транспортні мережі, активізація спільних зусиль у зовнішній політиці, особливо в питанні Придністров'я.

Економічна співпраця, а саме запровадження поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС, має стати ключовим елементом угоди. Угодою також планується збільшити співпрацю у сфері юстиції і внутрішніх справ. Крім того, нова посилена угода закладе рамки для співпраці у конкретних секторах, таких як енергетика, транспорт, охорона довкілля.

**Економічна співпраця
стане ключовим
елементом угоди**

Подальше поширення на Україну свободи руху людей буде розглядатися після імплементації угод про реадмісію осіб і спрощення видачі віз. У вересні Україна провела кілька раундів переговорів, аби мати змогу підписати обидві угоди на саміті Україна–ЄС у жовтні. Проте прагнення України підписати Угоду про реадмісію на таких самих умовах, що її підписала з ЄС Росія⁴, поки що наштовхується на опір країн – сусідів України (Польща, Угорщина, Словаччина), в які безпосередньо потрапляють нелегальні мігранти з території України. Непоступливу позицію на переговорах зайняли також ті країни ЄС, для яких нелегальна міграція – одна з найболючіших тем у політичній дискусії (Франція, Німеччина, Австрія).

**Україна та ЄС
не можуть
домовитися
щодо реадмісії**

Щодо імплементації Плану дій Україна–ЄС Європейську Комісію дуже непокоять такі проблеми, як:

- боротьба з корупцією і в цьому контексті – проблеми з верховенством права і бізнес-кліматом в Україні;
- судова реформа, спрямована на незалежність судів в Україні; з її успіхами ЄС пов'язує обсяги своїх інвестицій до України;
- монетарна і фіскальна політика уряду;
- права інтелектуальної власності.

ЄС цікавить також дата вступу України до СОТ, адже нова угода від цього залежить. Вступ до СОТ залишається стратегічною метою України, хоча зволікання уряду з розглядом відповідних законопроектів поки що малозрозуміле. Перешкодами до приєднання залишаються не підписані протоколи з Киргизстаном, Тайванем, Вірменією. Процесуально можливо завершити переговори й адаптацію законодавства до кінця 2006 року та ратифікувати вступ України до СОТ на початку 2007 року. Однак фактичний час, який триватимуть ці процеси, залежатиме від організації роботи урядом⁵. Відомо, що парламент повинен ухвалити 21 законопроект.

⁴ Хоча українські дипломати не оприлюднюють позицій Угоди, щодо яких точиться суперечка, найвірогідніше, ідеться про трирічний період відстрочки, в який дія Угоди про реадмісію не буде поширюватися на громадян третіх країн та осіб без громадянства, які потрапляють на територію ЄС через територію України. Для України це дуже важливе питання – адже вони становлять переважну частину нелегальних мігрантів, які потрапляють на територію ЄС з України, і саме Україна муситиме забезпечити їхнє подальше повернення до країн походження. В умовах, коли Україна не має угод про реадмісію з країнами транзиту РФ і Білоруссю та основними країнами походження нелегальних мігрантів, органи державної влади, що опікуються нелегальними мігрантами, не зможуть виконувати це завдання у повному обсязі. Для докладної інформації див. білу книгу “Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією”, <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=93>.

⁵ Див. *квартальні передбачення* за третій квартал 2006 року, с. 44.

Розширення кордону з ЄС на румунсько-український кордон приховує серйозні виклики Україні. З визначенням статусу Косово ситуація у Придністров'ї може докорінно змінитися. Посилаючись на результати проведеного референдуму та косовський прецедент, Росія може визнати Придністров'я, а згодом і почати процес його поступового приєднання до своєї території. Це означатиме, що проект Молдови як поліетнічної держави на обох берегах Дністра перестане бути виправданим. Членство Румунії в ЄС може дати поштовх для популяризації ідеї об'єднання з Румунією серед молдован. Для України це означатиме, що у неї на кордонах буде нова Калінінградська область з присутністю російських військ, з вимогами відкриття транспортного коридору через Україну.

Сполучені Штати Америки

Після Помаранчевої революції та перемоги Віктора Ющенка на президентських виборах 2004 року Україна стала наочним прикладом успіху зовнішньої політики США в їхній місії просування свободи і демократії у світі. Формування “прореформістського” уряду з “помаранчевих” союзників після парламентських виборів 2006 року могло стати запорукою тривалості цього успіху. Уряд “НУ”–БЮТ–СПУ, на думку Білого дому, мав би бути стабільним партнером США у просуванні демократії на пострадянському просторі і розширенні території трансатлантичної безпеки на схід. “Помаранчевий” уряд міг би привести Україну до членства в НАТО ще до завершення терміну Президентської каденції Джорджа Буша.

Відмова уряду від ПДЧ змінить тактику США щодо України

Формування “антикризової” коаліції з антинатовських політичних партій ПР–СПУ–КПУ і відмова Прем'єр-міністра України Віктора Януковича приєднуватися до Плану дій щодо членства в НАТО ускладнило США завдання з “поширення демократії і безпеки” на пострадянському просторі. США не змінять своєї політики щодо України і надалі сприятимуть її вступу до НАТО та ЄС. Однак, розуміючи внутрішньополітичну ситуацію в Україні, Вашингтон змінить активну наступальну тактику на більш виважену. Вочевидь, США переведе фокус з форсування вступу України до НАТО на зменшення антиамериканських та антинатовських настроїв у суспільстві та прискорення реформування сектору безпеки в Україні.

Україна може готуватися до вступу без ПДЧ

Хоча рішення уряду України відкласти приєднання до ПДЧ на невизначений термін не позбавляє Україну можливості вступити до Альянсу у найближчі кілька років, проте воно матиме негативні наслідки для перспективи членства.

З одного боку, приєднання до ПДЧ не обов'язкове для вступу до НАТО. Заплановані ПДЧ заходи можна виконувати в рамках Інтенсифікованого діалогу, який може привести Україну до запрошення до Альянсу. Це вже непрямо підтвердили офіційні представники НАТО, кажучи, що терміни можливого вступу України лишаються незмінними.

Низька суспільна підтримка членства в НАТО – головна перешкода

З іншого боку, відкритим лишається стратегічне питання – чи вступить Україна до Північноатлантичного альянсу. В Універсалі національної єдності політичні еліти досягли згоди, що це рішення ухвалюватиметься за результатами загальнонаціонального референдуму. За даними соціологічних опитувань, на цей момент лише 21,5% громадян України підтримують членство України в Альянсі, тимчасом як 60,2% громадян – проти вступу⁶.

⁶ Опитування Центру соціальних досліджень “Софія” проведено 9–17 вересня 2006 року. Усього опитано 2 010 респондентів у всіх регіонах України, вибірка репрезентативна, статистична похибка не більш як 2,2%.

Перші кроки доводять: найімовірніше, цей уряд, як підтвердив Віктор Янукович, поглиблюватиме співпрацю з НАТО і продовжуватиме реформи, необхідні для членства, але уникатиме публічних кроків і заяв, які однозначно говоритимуть про мету України вступити до Альянсу⁷. Це пов'язано і з низькою підтримкою членства в НАТО серед громадян, і з необхідністю втримувати нормальні відносини з Російською Федерацією. Не менш імовірно, що у майбутньому, коли до влади прийдуть проєвроатлантичні політичні сили, Україна отримає запрошення вступити до НАТО без Плану дій щодо членства.

Однак так чи інакше питання публічної підтримки курсу до НАТО нині ключове. Адже опитування свідчить, що головними мотивами негативного ставлення до НАТО є уявлення про нього як про агресивний військовий блок (47,8% противників вступу) і припущення, що вступ до НАТО погіршить відносини з Росією (46,8%). Це означає, що класична інформаційна кампанія може не дати результатів, бо раціональні аргументи проти ірраціональних, стереотипних уявлень не діятимуть.

Аби змінити ситуацію, уряд має зробити дискусію про національну безпеку України, механізми її гарантування, проблеми Збройних Сил, силових служб пріоритетом номер один своєї комунікаційної діяльності на найближчі кілька років. Інакше результати референдуму не дадуть змоги забезпечити реалізацію стратегічного курсу вступу України до НАТО.

Потрібна національна дискусія про національну безпеку України

⁷ На засіданні Комісії Україна–НАТО у Брюсселі Віктор Янукович пообіцяв розширювати участь миротворців України в місіях НАТО. Невдовзі після цього візиту Верховна Рада ухвалила закон, яким дозволила використовувати стратегічну транспортну авіацію України в операціях і навчаннях НАТО.

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Проект бюджету на 2007 рік

У вересні уряд подав до Верховної Ради проект бюджету України на 2007 рік. Важливі досягнення уряду – дотримання процедури Бюджетного кодексу щодо термінів подання проекту бюджету попри політичні проблеми з формування парламентсько-урядової коаліції та уникнення популістських рішень.

Водночас основної мети бюджету – фінансового забезпечення пріоритетів державної політики, які б відповідали довгостроковій стратегії розвитку, – не виконано. Причина цього – недосконала побудова бюджетного процесу, який повинен включати такі тісно взаємопов'язані етапи:

1. Розроблення стратегії розвитку не менш як на три–п'ять років.
2. Ухвалення програми діяльності уряду на рік.
3. Прогноз макроекономічних тенденцій.
4. Складання бухгалтерського розпису.

Проект бюджету на 2007 рік – не бюджет розвитку

У формуванні проекту бюджету на 2007 рік уряд сконцентрував свої зусилля переважно на останньому етапі бюджетного процесу. Перебуваючи в умовах жорстких часових обмежень (уряд почав діяти лише у серпні, а бюджетний процес розпочинається набагато раніше), уряд не зміг представити ні довгостроковій стратегії розвитку держави, ні програми діяльності на рік. Аналіз проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2007 рік виявляє її слабкий зв'язок з проектом державного бюджету і свідчить про фактичну автономність обох документів.

За відсутності затвердженої програми та стратегії розвитку держави уряд визначив такі пріоритети бюджету–2007:

- зниження фіскального тиску на економіку;
- реалізація інноваційно-інвестиційної моделі розвитку;
- вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, підвищення соціальних стандартів і рівня життя.

Задекларовані пріоритети передбачають стимулювання прискореного розвитку економіки та збільшення національного доходу, що має стати джерелом для подальшого підвищення стандартів життя суспільства. Реальний зміст бюджету свідчить про те, що ці пріоритети великою мірою мають декларативний характер і не містять реального наповнення.

Зниження фіскального тиску на економіку

Зниження фіскального тиску має вибірковий характер

Реалізація цього принципу через зниження частки ВВП, який перерозподіляється через бюджет, до 30,2% повинна забезпечити бізнес додатковими ресурсами для розвитку. Утім, аналіз проекту бюджету виявляє, що зниження податкового пресу має вибірковий характер і реалізовується винятково через такі механізми:

- відновлення пільг і преференцій для окремих груп бізнесу;

- штучна зміна бази оподаткування (наприклад, ідея про індексацію основних фондів “Укрзалізниця”).

Водночас зниження ставок оподаткування як основний інструмент зниження податкового пресу практично відсутній. Уряд обмежився зниженням податку на прибуток (з 50% до 15%) для державних підприємств і зниженням збору з купівлі-продажу валюти (з 1,3% до 1%).

Своєю чергою підвищення ставки податку з доходів фізичних осіб і збільшення податкового пресу в банківській системі⁸ свідчить, що уряд збирається знизити податковий прес на окремі категорії бізнесу, тимчасом як загальний фіскальний тиск в економіці буде збільшено.

Реалізація інноваційно-інвестиційної моделі розвитку

Сумніви в ефективності реалізації цього пріоритету викликають такі позиції:

- Ризики формування ресурсної бази для здійснення державних інвестицій, 10 млрд. грн. з яких мають надійти від приватизації, що сумнівно з огляду на низьку привабливість виставлених на продаж об’єктів.
- Здійснення державної підтримки приватних компаній, тобто передача ресурсів, які вилучаються в усього суспільства, окремим групам бізнесу.
- Ризики того, що велика частина інвестицій буде спрямована компаніям, афілійованим з покупцями приватизованих об’єктів. Де-факто це означає безплатну передачу власності окремим групам бізнесу та формує сприятливе середовище для корупції.
- Велика частина коштів, які в бюджеті закладено як інвестиції в інновації, не мають до них жодного стосунку, а саме: витрати на будівництво і купівлю житла для окремих категорій громадян, дотації на реалізацію сільськогосподарської продукції, створення стабілізаційного фонду для компенсації втрат від підвищення цін на газ та ін.

Інноваційно-інвестиційне спрямування бюджету сумнівне

Вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, підвищення соціальних стандартів і рівня життя

Рішення уряду скоротити низку статей соціальних витрат, не підкріплених реальними доходами бюджету⁹, і відмова від низки ухвалених перед парламентськими виборами—2006 популістських рішень можуть бути виправдані з економічного погляду. Водночас ці рішення можуть мати такі негативні політичні наслідки для уряду:

- За відсутності чіткого роз’яснення уряду через ЗМІ необхідності непопулярних рішень реакція суспільства буде вкрай негативною.
- Скорочення соціальних програм для малозабезпечених водночас з наданням необґрунтованих пільг для окремих невизначених категорій громадян, які “мають право на безкоштовне житло, пільги” та ін., що в бюджеті закладено як інвестиції та інновації.

Бюджет втрачає соціальну спрямованість

⁸ Збільшення фіскального тиску в банківській системі реалізується завдяки зміні бази оподаткування через зміну порядку формування резервів під активні операції.

⁹ 2006 року велику частину соціальних витрат було профінансовано за рахунок коштів від продажу “Криворіжсталі”.

Системні хиби

Формування бюджету за відсутності системної програми розвитку держави призвело до виникнення низки суперечностей. Наприклад, наміри уряду щодо розвитку вугільної галузі та збільшення кількості шахт супроводжуються пропозиціями про збільшення державних витрат на допомогу безробітним шахтарям.

Вагома хиба бюджету – відсутність розпису витрат за багатьма важливими статтями бюджету, що формує передумови для здійснення ручного управління фінансовими ресурсами, а відтак корупції. Зокрема Стаття 89 бюджету передбачає виділення з Державного бюджету субвенцій капітального характеру на розвиток регіонів у сумі понад 1,1 млрд. грн., не деталізуючи, які саме регіони і в яких обсягах отримають ресурси, що прямо суперечить пункту 1.1 Статті 38 Бюджетного кодексу України.

В основу бюджету покладено оптимістичний прогноз розвитку економіки

Вагомі ризики виконання запропонованого бюджету на 2007 рік виникають внаслідок покладення в його основу оптимістичного прогнозу розвитку головних макропоказників, досягнення яких сумнівне:

- Передбачається, що 2007 року ВВП зросте на 6,5% великою мірою завдяки зростанню чистого експорту внаслідок піднесення цін на чорні метали. Водночас імовірність їх зниження 2007 року висока¹⁰.
- Уряд не деталізує динаміки інфляції впродовж року¹¹. Це не дає змоги визначити витрати, пов'язані з індексацією низки видатків соціального характеру і загалом робить інфляційні орієнтири мало корисними. У зв'язку з нерівномірністю темпів інфляції впродовж року прогнозування необхідно здійснювати принаймні зі щоквартальною деталізацією.

Таким чином, для ухвалення та реалізації бюджету, який би забезпечив ефективний розподіл фінансових ресурсів, спрямований на динамічний розвиток держави, потрібно:

- досягти відповідності бюджету цілям довгострокового розвитку держави, узгодженим з політичними партнерами;
- забезпечити реальну відповідність декларованих пріоритетів уряду та змісту бюджету;
- виходити з консервативного прогнозу розвитку економіки 2007 року;
- мінімізувати можливість ручного управління бюджетом і пов'язаного з ним поширення корупційних схем.

Підвищення тарифів на комунальні послуги

Зважаючи на зростання соціальної напруги, пов'язаної з неабияким підвищенням регульованих тарифів на житлово-комунальні послуги й енергоносії, Верховна Рада вдалася до спроби заборони підвищення цін. 22 вересня парламент 340 голосами подолав вето Президента на Закон "Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та

¹⁰ Див. *квартальні передбачення* за третій квартал 2006 року, с. 45.

¹¹ Бюджет сформовано на прогнозному показнику річної інфляції у 7,5%.

спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)”. За подолання вето проголосувала більшість депутатів парламентсько-урядової коаліції та опозиційної фракції БЮТ¹².

Цей закон ухвалено в розпал виборчої кампанії у січні 2006 року і він передбачав фіксацію тарифів на житлово-комунальні послуги, газ та електроенергію для населення на рівні 1 січня 2006 року¹³.

Впровадження цього Закону суперечило б статтям 6 і 19 Конституції України з огляду на втручання Верховною Радою України в повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування¹⁴.

Впровадження Закону означало б також не тільки заборону подальшого підвищення тарифів на послуги, а й потребувало б скасування всіх рішень про зміну тарифів упродовж 2006 року і увідповіднення їх до розмірів тарифів 1 січня 2006 року. Наслідками реалізації цього Закону було б:

- Подальше погіршення скрутного фінансового стану підприємств житлово-комунального господарства, постачальників газу та електроенергії. Це призвело б до неможливості надання населенню якісних послуг і заклало б високі ризики виникнення техногенних катастроф, таких, як сталася взимку в Алчевську.
- Збільшення навантаження на державний і місцевий бюджети у зв'язку з необхідністю компенсувати більші обсяги втрат постачальникам послуг.
- Порушення принципу адресної допомоги. Субсидування через низькі тарифи не тільки малозабезпечених громадян, а й заможних верств суспільства зумовило б неефективне витрачання державних коштів.

Зважаючи на важкі наслідки для економіки від впровадження мораторію, уряд не зміг би виконати рішення Верховної Ради і неодмінно зіткнувся б з політичною поразкою. Внаслідок домовленостей між главою уряду Віктором Януковичем і спікером парламенту Олександром Морозом Верховна Рада своєю постановою 5 жовтня скасувала цей Закон¹⁵.

Голосування за мораторій на підвищення тарифів депутатами з урядової коаліції свідчить про відсутність координації рішень між депутатами з урядової коаліції та членами уряду. Депутати роблять спробу відмежуватися від

**Верховна Рада
ухвалила мораторій
на підвищення
тарифів...**

**...що мало призвести
до негативних
наслідків для
економіки...**

**...проте під тиском
уряду парламент
скасував своє рішення**

**Це перший сигнал
про брак координації
в коаліції**

¹² За подолання вето проголосувало 183 народні депутати від Партії регіонів, 30 – від СПУ, 20 – від КПУ, що представляють проурядові фракції, 100 народних депутатів від опозиційної фракції БЮТ, 3 позафракційні депутати. Фракція “Нашої України” втрималася від голосування (хоча 4 депутати від “НУ” підтримали подолання вето).

¹³ 2006 року тарифи на газ для населення підвищено більш як удвічі, на електроенергію – в 1,5 разу, на житлово-комунальні послуги в окремих регіонах – удвічі–втричі.

¹⁴ 2 березня 1999 року Конституційний Суд України ухвалив рішення № 2-рп/99 з аналогічного Закону “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” і визнав його таким, що не відповідає Конституції України, зокрема її статтям 6 і 19.

¹⁵ За ухвалення постанови № 0823-П “Про скасування рішення Верховної Ради України про ухвалення Закону “Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги і використані в побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)” проголосувало 249 депутатів за необхідних 226. Партія регіонів підтримала скасування 184 голосами, Блок Юлії Тимошенко – 7, Блок “Наша Україна” – 3, Соціалістична партія – 30, Комуністична партія – 21, позафракційні депутати – 4.

непопулярних рішень уряду, тим самим позбавляючи уряд парламентської підтримки і практично граючи на руку опозиції. Якщо механізми координації між урядом і парламентом не буде впроваджено, такі суперечки можуть загрожувати реалізації політики уряду та його стабільності.

Обмеження на експорт зерна

Уряд запровадив ліцензування експорту зерна...

28 вересня уряд запровадив ліцензування експорту продовольчої пшениці та суміші пшениці й жита¹⁶. Така вимога практично означала припинення експорту зернових з України, оскільки механізму видачі відповідних ліцензій експортерам на початок жовтня розроблено не було¹⁷.

...зادля задоволення потреб внутрішнього ринку зерна

Мета цього заходу — забезпечення внутрішнього ринку достатньою пропозицією зерна. Цього року суттєво зросли світові ціни на зерно, що пов'язано з гіршим світовим урожаєм¹⁸ і зниженням світових запасів зерна. Як результат, експортувати пшеницю наразі набагато вигідніше, ніж продавати на внутрішньому ринку. Зокрема закупівельні ціни до Держрезерву набагато нижчі, ніж на зовнішніх ринках¹⁹.

Ми передбачаємо, що ця постанова уряду є лише першим кроком до обмеження експорту зерна цього року. Уряд планує впровадити до кінця 2006 року квоти на експорт зернових. Збільшення обсягів зерна на внутрішньому ринку призведе до зменшення закупівельної ціни на нього.

У виборі між наданням переваг експортерам і захистом внутрішнього ринку уряд традиційно надає перевагу останньому. Відсутність обмежень на експорт призведе до збільшення закупівельних цін на українському ринку і, можливо, до дефіциту зерна. Наслідком збільшення внутрішніх закупівельних цін є подорожчання хлібобулочної продукції та кормів для птахівництва та тваринництва, що призводитиме до ланцюгового збільшення цін на низку харчових продуктів. А у разі дефіциту Україна буде змушена імпортувати зерно в середині або наприкінці сільськогосподарського року за цінами, що ймовірно перевищуватимуть поточні внутрішні ціни.

Хиба цього рішення – відсутність механізмів впровадження

Головною проблемою ухваленого рішення щодо ліцензування була відсутність адміністративних механізмів його впровадження. Запровадження ліцензування та можливе встановлення експортних обмежень у середині сільськогосподарського року суттєво впливає на роботу зернотрейдерів, які діють на українському ринку. Ті з них, які уклали угоди на експортний продаж зерна, зараз зазнають збитків. Якщо квотування буде запроваджено на визначений період часу (як планують нині – до кінця року), зернотрейдери зможуть відновити експортний продаж у новому році. Загалом, практика запровадження несподіваних змін у державному регулюванні ринку зерна призводить до зменшення зацікавленості трейдерів в українському ринку, що негативно позначається на позиціях України як експортера зерна.

¹⁶ Див. Постанову Кабінету Міністрів України “Про доповнення додатка 12 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2005 р. № 1304” від 28 вересня 2006 року.

¹⁷ За інформацією Української зернової асоціації, на 9 жовтня 2006 року жодна зерноторгівельна компанія не отримала такої ліцензії.

¹⁸ Наприкінці вересня Міжнародна рада з зерна вкотре знизил прогноз світового виробництва зерна 2006/2007 сільськогосподарського року до 1 572 млн. т, що на 27 млн. т менше за результат попереднього року.

¹⁹ Закупівельні ціни до Держрезерву на пшеницю третього класу становлять 775–800 грн./т, а четвертого – 675–680 грн./т. Ціна на пшеницю за ф'ючерсними угодами на грудень 2006 року, укладених 9 жовтня 2006 року на товарних біржах США, становила 181,6–195,6 дол. США/т.

ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Зростання ВВП у січні–серпні 2006 року прискорилося до 5,7% проти відповідного періоду минулого року. Прискорення ВВП триває передусім внаслідок сприятливої кон'юнктури на зовнішніх ринках чорних металів, що зумовило зростання в металургії та обробці металу на 8,4% за підсумками січня–серпня, тимчасом як на початку року зниження виробництва в галузі становило близько 5%.

Зростання ВВП підтримується збільшенням інвестицій і високим споживчим попитом, зумовленим швидким підвищенням реальних доходів населення. Споживчий попит є головним чинником зростання в торгівлі, будівництві, харчовій промисловості, де темпи розвитку найвищі. Головні напрями інвестування коштів – банківський сектор, металургія та обробка металу, торгівля, транспорт і харчова промисловість.

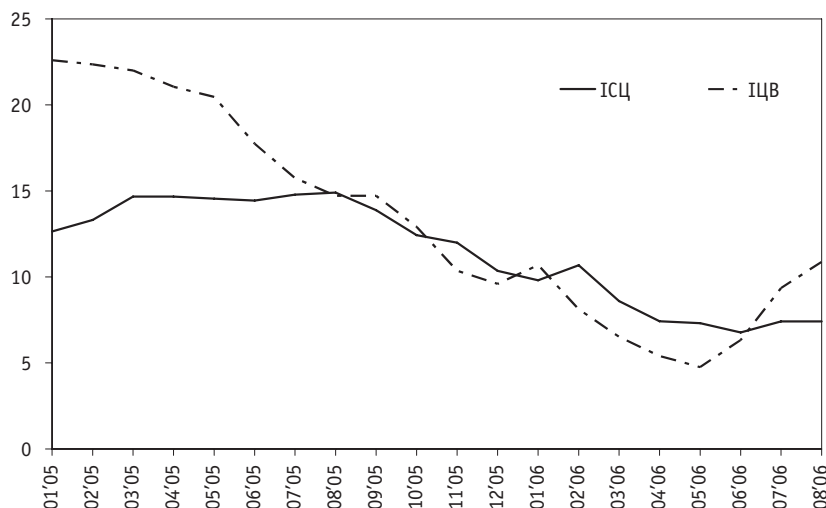
Темпи інфляції у вересні прискорилися. У січні–вересні 2006 року індекс споживчих цін зріс на 5,9%. У вересні найбільше зросли тарифи на електроенергію для населення²⁰, а в окремих регіонах – також на комунальні послуги. Верховна Рада вдалася до спроби обмежити зростання цін на послуги, здолавши вето Президента на Закон України “Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)”, проте згодом була змушена скасувати своє власне рішення, зважаючи на неможливість його виконання (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Прискорення зростання ВВП триває

Підвищення тарифів на регульовані послуги – головне джерело інфляції

Графік 1. Зміна індексів споживчих цін і цін виробників

% річної зміни



Джерело: Держкомстат

На тлі помірного зростання споживчих цін відчутно прискорилося зростання цін виробників. У січні–вересні ІЦВ зріс на 10,3%, причому впродовж серпня – на 2,1%. Суттєве зростання цін виробників відбулося у виробництві та розподілі електроенергії, газу та води (на 5,6% у серпні та на 6,3% у вересні), що зумовлюється передусім реакцією промисловості на попередні підвищення цін на імпортовані енергоносії.

Зростання цін виробників прискорюється

²⁰ З 1 вересня 2006 року тарифи на електроенергію для населення підвищено на 25%.

У вересні триває тенденція поступового зниження цін на пально-мастильні матеріали. Зниження цін зумовлюється реакцією ринку на неадекватне спекулятивне зростання цін на пальне в серпні (на 12,2%) і може бути підсилене наприкінці року внаслідок суттєвого зниження цін на нафту на світових ринках²¹.

Темпи зростання доходів населення залишаються високими

Попри деяке зниження темпів²², зростання реальних доходів населення залишається дуже стрімким. Головні джерела зростання доходів:

- Стрімке збільшення заробітної плати. Зростання зумовлюється передусім підвищенням заробітної плати у сфері послуг (номінальне зростання майже у 1,5 разу), державному управлінні, а також у промисловості та будівництві.
- Високі темпи зростання прибутку та змішаного доходу внаслідок розвитку малого бізнесу.
- Зростання доходів від власності внаслідок збільшення оренди житла.

Уряд залучає зовнішні позики для фінансування дефіциту бюджету

У вересні уряд відновив фінансування дефіциту бюджету через залучення позик. Уперше за 15 місяців уряд вдався до залучення коштів на внутрішньому ринку, проте поки що облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) не знаходять достатнього попиту²³. Великі обсяги коштів були залучені через розміщення єврооблігацій у швейцарських франках²⁴. Задекларований урядом успіх щодо низької вартості цих облігацій сумнівний, оскільки низька відсоткова ставка компенсується великими курсовими ризиками, пов'язаними з імовірним послабленням долара США на світових ринках.

До кінця року уряд планує розмістити облігації на зовнішньому ринку ще на 1 млрд. дол. США і залучити 500 млн. дол. США кредитів Світового банку. Ці наміри показують, що уряд намагатиметься фінансувати дефіцит бюджету 2006 року переважно за рахунок зовнішніх джерел, водночас не забезпечуючи наповнення затверджених у законі про бюджет джерел доходів, пов'язаних з приватизацією та внутрішніми позиками, що може призвести до відновлення зростання співвідношення зовнішнього державного боргу до ВВП.

Сальдо поточного рахунку платіжного балансу поліпшилося

Платежі за поточними операціями в II кварталі 2006 року були збалансованими. Від'ємне сальдо рахунку платіжного балансу в II кварталі 2006 року становило лише 0,2% ВВП проти 4% ВВП у I кварталі 2006 року. Поліпшення сальдо відбулося передусім внаслідок поліпшення балансу торгівлі товарами, зумовленого сприятливою кон'юнктурою зовнішніх ринків чорних металів. Суттєве сезонне поліпшення балансу послуг на тлі жвавого попиту на ринках чорних металів зумовлює формування додатнього сальдо поточного рахунку в III кварталі 2006 року.

Стабілізація та поступове зниження цін на ринках металів на тлі зростання цін на імпортовані енергоносії зумовить відновлення тенденції до погіршення поточного рахунку в середньостроковій перспективі.

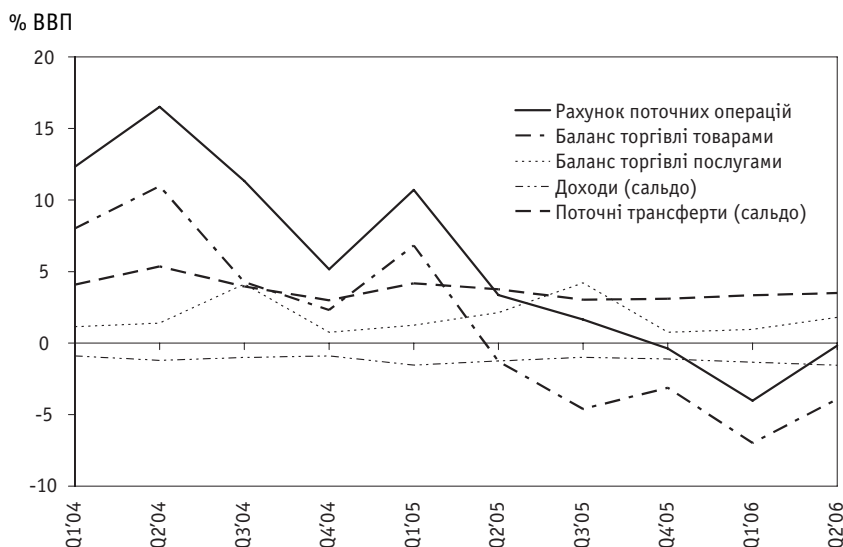
²¹ У вересні 2006 року ціна на нафту знижувалася до менш як 60 дол. США за барель, тимчасом як у липні вона сягала максимального значення у 78,4 дол. США.

²² У січні–липні 2006 року реальні доходи населення зросли на 19,5% проти 25,9% в I кварталі 2006 року.

²³ З 4 до 25 вересня уряд розмістив ОВДП на 110 млн. грн. під 9–9,5% річних. Водночас, згідно з бюджетом на 2006 рік, до кінця року уряд має залучити через розміщення ОВДП 4,55 млрд. грн.

²⁴ 15 вересня уряд розмістив 12-річні єврооблігації під 3,5% річних з дисконтом 2,6% на суму 384 млн. швейцарських франків.

Графік 2. Поточний рахунок платіжного балансу та його складники



Джерело: Національний банк України. Розрахунки: *політичний коментар*

У першому півріччі 2006 року суттєво зросли обсяги прямих іноземних інвестицій в Україну та валове нагромадження основного капіталу²⁵. Водночас надходження зовнішнього капіталу від ПП та корпоративних позик рівноважувалося великим відпливом капіталу за такими напрямками:

- Виведення капіталу національним бізнесом. У першому півріччі 2006 року інвестиції резидентів України за кордон становили більш як 5,5 млрд. дол. США, причому лише через механізми фіктивних операцій з цінними паперами, недоотримання вибуття від експорту та передоплату за імпортом, що не надійшов до країни, відплив капіталу становив близько 1 млрд. дол. США. Відплив капіталу за кордон після парламентських виборів трохи знизився, проте внаслідок тривалої політичної невизначеності залишається вагомим.
- Зменшення іноземними інвесторами портфеля ОВДП. У першому півріччі 2006 року портфель ОВДП нерезидентів зменшився на 250 млн. дол. США.

Прогноз

Ми прогнозуємо зростання реального ВВП 2006 року на рівні 5,5%. Основним чинником зростання ВВП 2006 року буде інвестиційний попит: ми очікуємо, що валове нагромадження основного капіталу зросте на 9%. Зростання ВВП підтримуватиметься сприятливою кон'юнктурою на зовнішніх ринках чорних металів. Зростання обсягів промислового виробництва в Україні становитиме 5%.

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.

²⁵ Обсяг чистих ПП в першому півріччі 2006 року становив близько 2 млрд. дол. США, а валове нагромадження основного капіталу зросло на 8,2% в I кварталі 2006 року.

Виведення бізнесом капіталу з країни не припиняється

2006 року економіка зросте на 5,5%

Темпи зростання імпорту 2006 року будуть вищими за темпи зростання експорту, що призведе до формування від'ємного сальдо зовнішньоторгівельного балансу та рахунку поточних операцій. Ми очікуємо, що сальдо рахунку поточних операцій 2006 року буде від'ємним і становитиме -859 млн. доларів США (-0,8% ВВП).

Ми очікуємо сповільнення зростання реальних доходів населення 2006 року до 16% передусім внаслідок зниження темпів зростання зарплат у державному секторі та соціальних виплат.

***Індекс споживчих цін
зростає на 10,2%***

Ми прогнозуємо, що індекс споживчих цін 2006 року зростає на 10,2%. Прискорення інфляції відбувається передусім внаслідок зростання регульованих цін. Уповільнення темпів зростання доходів населення обмежуватиме інфляційні тенденції.

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники

Показники	2002	2003	2004	2005	2006			Прогноз МЦПД на 2006 рік
					I–III	I–VI	I–VIII	
ВВП, ркз ²⁶ , %	5,2	9,6	12,1	2,6	3,2	5,0	5,7	5,5
ВВП, млн. грн.	225 810	267 344	345 113	424 741	102 027	206 099	300 765	519 200
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	3,4	22,5	20,5	-0,3	8,2	...	—	9,0
Приватне споживання, ркз, %	9,0	10,7	12,5	16,2	19,0	...	—	17,0
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	3,6	5,4	5,0
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	1,2	-9,9	19,1	0,0	4,0	3,2	-2,8	2,5
Роздрібний товарообіг, ркз, %	15,0	20,5	21,9	23,4	30,3	27,3	25,6	23,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	10,4	28,5	41,6	5,0	-4,4	2,1	...	4,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	7,6	35,6	26,0	24,6	30,2	22,1	...	17,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	3 173	2 891	6 804	2 531	-743	-782	—	-859
Чисті ПІІ ²⁷ , \$ млн.	688	1 411	1 711	7 533	662	2 072	—	4 500
Наявні доходи населення, ркз, %	18,0	9,1	19,6	20,1	25,9	20,0	...	16,0
Індекс споживчих настроїв ²⁸	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	966,9	993,6	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	18,2	15,2	23,8	20,3	23,6	22,9	22,0	18,5
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	10,1	9,1	8,6	7,2	7,9	6,8	—	6,8
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	27,4	28,2	26,5	32,0	35,3	35,0	35,0	34,0
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	26,7	28,4	29,7	33,8	35,0	35,5	34,2	36,5
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+), % ВВП)	0,7	-0,2	-3,1	-1,8	0,4	-0,5	0,8	-2,5
Індекс споживчих цін, %	-0,6	8,2	12,3	10,3	2,7	2,9	3,8	10,2
Індекс інфляційних очікувань населення ²⁹	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	10,3	16,8	30,0
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ³⁰	5,332	5,333	5,319	5,125	5,050	5,050	5,050	5,050

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

²⁶ ркз = реальна кумулятивна зміна.²⁷ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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: Євгенія Ахтирко, 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.

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>