

політичний коментар

число 12 (42), грудень 2006

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у листопаді – першій половині грудня 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>20</i>

***міжнародний центр
перспективних досліджень***

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

ГОЛОВНЕ

Жорстка конкуренція між Президентом та урядом, яка розпочалася з переходом "Нашої України" до опозиції, триває. Коаліція відправила у відставку пропрезидентських міністрів, на що опозиція зреагувала ініціативою щодо скасування політичної реформи. Прагнучи вийти з незручної ситуації вимушеного співіснування, сторони намагаються переглянути політичну систему або ж змінити політичну конфігурацію влади через дострокові вибори. Попри те, що протистояння між урядом і Президентом супроводжується порушенням правових норм і подекуди паралізує діяльність виконавчої влади, загалом парламентсько-президентська модель державного устрою, в якій виконавча влада розпорошена між урядом і президентом, підтримує демократію в Україні (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Активізація двосторонніх контактів з Росією не призвела до поліпшення відносин: позиція Росії щодо вирішення ключових для України проблем незмінна. Європейський Союз схвально оцінює участь України в Європейській політиці сусідства і шукає формулу посиленої політики сусідства. США не бажають ізоляції уряду Віктора Януковича, а український Прем'єр-міністр готовий до співпраці із Заходом (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Верховна Рада ухвалила закон, яким визнала Голодомор 1932–1933 років геноцидом українського народу, що стало політичною перемогою Віктора Ющенка. Аби розблокувати бюджетний процес, уряд виніс усі податкові зміни в окремий закон, в якому враховано більшість зауважень Президента. Водночас найбільш суперечливе питання – пільги у спеціальних економічних зонах – відкладено. Задля контролю над одним підприємством уряд вирішив внести суттєву зміну у законодавство про корпоративні відносини, що могло б погіршити інвестиційне середовище. Водночас законодавство, що регулює корпоративні відносини, потребує системних змін. Аби стримати зростання цін, уряд продовжує втручатися у ціноутворення, але обходить увагою справжні причини інфляції (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Головними чинниками зростання цін стали підвищення житлово-комунальних тарифів і сезонне зростання цін на продукти харчування. Перевиконання бюджетного плану за податковими надходженнями досягнуто завдяки обмеженню відшкодування ПДВ. Прогнозоване зростання реального ВВП 2006 року – 6,5%. Основні чинники зростання ВВП – споживчий та інвестиційний попит (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Жорстка конкуренція між урядом і Президентом забезпечує демократію

Жорстка конкуренція між Президентом та урядом, яка розпочалася з переходом "Нашої України" до опозиції, триває. Коаліція звільнила міністра сім'ї, молоді та спорту від "Нашої України", міністра внутрішніх справ, міністра закордонних справ, який входить до "квоти Президента", і зареєструвала постанову про звільнення міністра оборони. Парламентська опозиція відповіла ініціативами щодо скасування політичної реформи, а Президент видав низку указів, якими спробував закріпити свої можливості впливати на кадровий склад Служби безпеки України, міністерств внутрішніх, закордонних справ та оборони.

Цей перебіг подій – природний розвиток відносин між урядом і Президентом у парламентсько-президентській системі в умовах, коли вони є політичними опонентами, а хитку конструкцію рівноваги, запропоновану Президентом в Універсалі національної єдності, зруйновано.

Нова система відносин у трикутнику "Президент–парламент–уряд" лише починає формуватися, і цей процес ускладнюється неоднозначністю конституційних норм і конкуренцією між Президентом та урядом внаслідок формування опозиційної до Президента коаліції в парламенті.

Змінена Конституція не забезпечує чіткого розподілу функцій і повноважень, не існує дієвих процедур співпраці між головними осередками влади. Потрібні ухвалення конституційних законів, рішень Конституційного Суду щодо суперечливих питань, а також певний час, за який можуть бути закладені неформальні традиції співпраці. Крім того, низька правова культура призводить до того, що парламентсько-урядова коаліція і Президент порушують навіть чинні правові норми, якщо за це порушення відсутні санкції¹.

Теперішня політична система, закладена Конституцією, побудована за аналогією з французькою моделлю розподілу влади. Коли на президентських і парламентських виборах перемагає одна й та сама політична сила, неформальним лідером виконавчої влади стає президент. Спираючись на парламентську більшість, він формує уряд зі своїх політичних партнерів і здійснює загальне керівництво ним.

Якщо ж парламентська коаліція формується з партій, що протистоять президентові, він змушений призначити її лідера прем'єр-міністром, який стає впливовішим за президента у реалізації внутрішньої політики. У компетенції президента залишається здійснення зовнішньої та політики безпеки. У результаті виконавча влада розпорошена. Оскільки зовнішня і внутрішня політика перетинаються, перетинаються і повноваження президента та уряду. Шлях до мирного співіснування під час такого *cohabitation* лежить у чіткому дотримуванні власних повноважень, виписаних у Конституції та законах, а також в узгодженні ключових питань політики.

¹ 4 грудня Президент ухвалив указ, який вимагає узгоджувати з ним призначення заступників міністра і начальників регіональних головних управлінь внутрішніх справ, що є прямим втручанням у повноваження міністра внутрішніх справ. Уряд, запровадивши квоти на експорт зерна, перебрав таким чином на себе повноваження Верховної Ради.

***Парламент відставив
президентських
міністрів***

***Це наслідок
конкуренції між
урядом і Президентом
після поразки
Універсалу***

***Негативний
прояв конкуренції –
нехтування нормами
права...***

**...позитивний –
розпорошеність
виконавчої влади
гарантує демократію**

Для періоду демократичної трансформації, коли авторитарні традиції ще сильні, така політична система, в якій виконавча влада розпорошена між урядом і президентом, цілком адекватна. Вона стимулює жорстку політичну конкуренцію і не дає змоги жодному з гравців узурпувати владу. Це одна з найбільших гарантій демократичності політичного процесу в умовах, коли демократичні інститути слабкі.

В умовах співіснування уряду та президента, які представляють політичні сили-опоненти, президент, використовуючи свої конституційні повноваження, починає виконувати функції опозиції: контроль за урядом (кадрова політика, вето), критика урядових дій (вето, публічні виступи), пропонування альтернативних рішень (право законодавчої ініціативи). Хоча процес ухвалення рішень стає набагато складнішим і забирає більше часу (що іншим видається паралічем виконавчої влади, яка не здатна ухвалювати рішення), насправді якість державних рішень поліпшується.

Внаслідок того, що уряд і президент контролюють одне одного, важливі державні рішення є результатом компромісу між різними політичними силами та групами інтересів. Бюджетний процес засвідчує, що урядова коаліція, аби уникнути вето Президента, погодилася розбити таке велике і складне питання державної політики, як Державний бюджет, на менші складники: приватизація, податки, впровадження вільних економічних зон, ухвалення рішень щодо яких детально обговорюються й узгоджуються між урядом і Президентом (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**). У такому щоденному пошуку компромісів лежить шлях ухвалення державних рішень у демократичній системі. Крім того, таким чином може сформуватися консенсусна політична культура, що важливо у такому неоднорідному суспільстві, як українське.

Конкуренція між урядом і Президентом збережеться

**Президент і уряд
шукають вихід
із незручного
cohabitation**

Неуспішність спроби встановити “договірну демократію” і домовитися щодо основних питань державної політики, чим за суттю була ініціатива Президента з укладення Універсалу національної єдності, поставила обидві сторони в умови політичної конкуренції, в якій ніхто не може здобути остаточної перемоги. Ця ситуація не влаштовує жодну зі сторін. Тому вони змушені шукати нові можливості посилити свою позицію: через зміну самої політичної системи, закладеної Конституцією чи через її “перезапуск” під час нових виборів, щоб здобути остаточну політичну перемогу над опонентом.

Представники і урядової, і президентської команд висловлюють прагнення до перегляду всієї системи розподілу влади, в якій вони не почувують себе “комфортно”. Пропрезидентська опозиція говорить про скасування політичної реформи і повернення до президентської республіки. Представники коаліції прагнуть крок за кроком обмежити повноваження Президента, перетворивши Україну на парламентську республіку із сильним прем’єром.

**Одна з можливостей –
перегляд
Конституції...**

“Наша Україна” і БЮТ оголосили про готовність домагатися скасування політичної реформи через Конституційний Суд. Президент, публічно заперечивши можливість скасування реформи, пропонує створити конституційну комісію, яка б напрацювала потрібні зміни до Конституції. Коаліція з підозрою ставиться до цих спроб, погрожуючи можливістю ініціювати імпічмент Президенту, блокуючи діяльність створеної Президентом комісії та розробляючи власні варіанти конституційних змін. Уряд також перетягує на себе президентські повноваження у здійсненні кадрової політики, формуванні зовнішньої політики і політики безпеки.

Ми вважаємо, що спроби обох сторін змінити політичний устрій у найближчій перспективі будуть неуспішними. Жодна зі сторін не має інструментів для просування свого сценарію зміни Конституції.

**...що зараз
малоймовірно
і не сприятиме
демократизації**

Коаліція не має 300 голосів у парламенті для перетворення України на “канцлерську” республіку. Президент не зможе розблокувати роботу конституційної комісії чи ухвалити нову Конституцію на референдумі: існує однозначне рішення Конституційного Суду, яке гарантує, що Конституцію і зміни до неї не можна ухвалити без рішення парламенту².

Скасування політичної реформи через рішення Конституційного Суду є теоретично можливим. Однак ні Президент, ні коаліція не зацікавлені в цьому, оскільки це означало б повернення до ще більш неефективної моделі розподілу влади. А для БЮТ скасування політреформи вигідне лише в разі перемоги Юлії Тимошенко на президентських виборах. Тому поки що тиск політиків на Конституційний Суд заблокує ухвалення таких рішень: існує довга черга конституційних подань, які досі не розглянуто і розгляд яких не вигідний одній або іншій політичній силі³.

Інша можливість зняти наявну напругу, не переглядаючи чинної конституційної моделі, — проведення позачергових парламентських виборів. Досвід Франції переконує, що це нормальний засіб, яким користується президент для збільшення своєї влади та заміни коаліції на політично лояльну до себе.

**Інша можливість –
дострокові вибори...**

Однак в Україні такий розвиток подій також малоймовірний. По-перше, він не призведе до потрібних результатів. Внаслідок нових виборів Президент навряд чи отримає лояльну до себе парламентську більшість. “Наша Україна” продовжує програвати у громадській підтримці Партії регіонів і БЮТ. Створення нового політичного проекту, про який говорить Президент і який буде недавно відставлений міністр внутрішніх справ Юрій Луценко, також навряд чи дасть швидко належний результат.

Запит населення на створення нового політичного проекту, який би відображав інтереси середнього класу і об’єднував нове покоління людей, які, перебуваючи при владі, не заплямували себе, об’єктивно існує. Однак ми не вважаємо, що нова політична сила може швидко стати успішнішою, ніж “Наша Україна” і тим більше Блок Юлії Тимошенко. Проблемою є консервативне ставлення виборців, які навряд чи швидко змінять свої орієнтації⁴. Тому нові вибори, найімовірніше, суттєво не змінять ситуації: Президенту доведеться співіснувати з Прем’єр-міністром Віктором Януковичем чи Юлією Тимошенко.

По-друге, для оголошення дострокових виборів Президентові потрібні серйозні юридичні підстави. Такими можуть бути розпад наявної коаліції і неможливість сформувати нову упродовж 30 днів або відставка уряду та

**...але для них поки
що немає правових
підстав і політичних
передумов**

² Рішення Конституційного Суду у справі про референдум за народною ініціативою (справа № 1-26/2000) від 27 березня 2000 року.

³ Наприклад, подання до КСУ про закон про Конституційний Суд, подання про контрастисигнацію указів Президента, процедуру зняття губернаторів за поданням обласних рад та ін.

⁴ За результатами опитування, проведеного Інститутом політичного аналізу і соціального прогнозу, проведеного 8–22 листопада 2006 року, за партію “Вперед, Україно!” на чолі з Юрієм Луценком, Віктором Балоогою та Арсенієм Яценюком проголосувало б 1,7% населення, а за блок “Наша Україна” (Віктор Ющенко, Роман Безсмертний, Микола Мартиненко) – 7,1%. Без Віктора Ющенка в обох списках “Вперед, Україно!” отримала б 4%, а “Наша Україна” – 2,5%.

неможливість сформувати новий упродовж 60 днів. Однак про розпад коаліції поки що нічого не свідчить.

Тому уряд і Президент приречені на мінімальну співпрацю

Тому ми вважаємо, що ситуація співіснування Президента й уряду з різних політичних таборів найближчим часом не зміниться. Ми прогнозуємо, що після того, як кожна зі сторін на практиці переконається у силі повноважень своїх візаві в реалізації державної політики (уряд переконається, що вето обійти не так легко, а Президент побачить, що він не може змусити коаліцію голосувати за свої ініціативи), їм доведеться збільшити рівень співпраці принаймні щодо нагальних питань державної політики. До кінця року вони зосередяться на ухваленні бюджету і супутніх йому законів. Через тиск часу ці питання займатимуть більшість порядку денного.

Починаючи з наступного року, взаємодія між ними матиме такий характер: з більшості поточних питань економічної політики вони шукатимуть спільну мову, щодо питань кадрової, гуманітарної, зовнішньої політики їхня співпраця буде обмеженою.

Загальний же характер стосунків Президента й уряду залишатиметься незмінним – жорстка конкуренція. Ми прогнозуємо, що на додаток до міністра закордонних справ коаліція звільнить міністра оборони, хоча вони продовжуватимуть виконувати свої обов'язки. Боротьба за політичний вплив найближчим часом зосередиться на діяльності Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони та Служби безпеки України. Президент та уряд боротимуться за кадровий вплив на ці органи.

Конфлікт знімуть президентські вибори

Наразі найімовірніший чинник, який дасть змогу зняти протистояння між Президентом і урядом, – президентські вибори 2009 року. Після цих виборів Президент та уряд можуть представляти одну політичну силу, і проблема їхнього співіснування таким чином буде вирішена⁵.

Чіткіше вимальовується приблизна картина цих президентських виборів. Основні фаворити гонки – Віктор Ющенко, Віктор Янукович та Юлія Тимошенко – ітимуть на вибори окремо, користуючись підтримкою своїх політичних сил. Зв'язок між кандидатами та їхніми політичними партіями на цих виборах ще більше посилиться.

Між Юлією Тимошенко і Віктором Ющенком відбуватиметься конкуренція за підтримку позапарламентських і парламентських опозиційних сил. Початком процесу можна вважати входження ПРП до Блоку Юлії Тимошенко, про що оголошено цього місяця. Президент, найімовірніше, створюватиме новий блок, який би об'єднав усі лояльні до нього політичні сили. Окремо йтиме представник Партії регіонів (найвірогідніше – Віктор Янукович). Фаворитами гонки, які поки що мають найбільші шанси на вихід у другий тур, є Юлія Тимошенко та Віктор Янукович.

“Антикризова” коаліція буде стабільною

Голосування щодо законопроекту про визнання Голодомору геноцидом стало першим серйозним випадком незгодженого голосування “антикризової” коаліції у парламенті: за цей проект проголосували БЮТ,

СПУ порушує єдність коаліції...

⁵ Склад коаліції ймовірно зміниться залежно від того, хто стане майбутнім Президентом. Перемога лідера Партії регіонів ще більше стабілізує наявну коаліцію. В разі перемоги іншого кандидата навколо нього поступово формуватиметься нова більшість.

“Наша Україна” та СПУ. Це зумовило прогнозоване невдоволення інших членів коаліції і появу напруги всередині неї.

Це голосування не мало впливу на стабільність коаліції. Головна причина напруги між партнерами – відсутність у коаліції спільної програми дій і спільних засад. Кожна з фракцій час від часу голосуватиме самостійно, намагаючись утримати свою політичну індивідуальність і досягати власних політичних цілей: призначень (можливо, саме внаслідок незалежного голосування з Голодомору СПУ віддано звільнену посаду міністра внутрішніх справ), лобіювання власних інтересів.

Бажання залишитися при владі – головний мотив для всіх трьох партій в утримуванні коаліції. Створення альтернативної коаліції з “Нашою Україною” чи БЮТ, які продовжують бути у жорсткій опозиції до уряду і розкручують ідею скасування політичної реформи, мало ймовірно. Однак з наближенням президентських виборів утримувати коаліцію буде дедалі важче. Ми очікуємо, що для зменшення напруги всередині коаліції Партія регіонів час від часу вдаватиметься до внутрішніх кадрових змін: звільнення найбільш дискусійних міністрів, роздавання посад партнерам.

Очевидно, на внутрішніх суперечностях у коаліції гратимуть Президент і опозиція, шукаючи питання, які б відтворювали подібні лінії поділу між коаліційними партнерами, і виносячи їх у сесійну залу. Це створюватиме додатковий тиск на коаліцію.

...однак це не вплине на стабільність коаліції

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

Відставка Бориса Тарасюка не вплине на зовнішню політику...

Рішення Верховної Ради про звільнення Бориса Тарасюка з посади міністра закордонних справ не вплине на зовнішньополітичний курс України. По-перше, Борис Тарасюк лишиться на своїй посаді як міністр або як виконувач обов'язків залежно від остаточного рішення суду загальної юрисдикції, в якому міністр оскаржує своє звільнення. Крім того, незалежно від рішення Конституційного Суду⁶, який може поставити крапку в питанні правомірності звільнення міністра закордонних справ парламентом, Президент має право повторно внести кандидатуру Бориса Тарасюка, поставивши “антикризову більшість” перед складним вибором.

По-друге, навіть якщо Президент вирішить призначити іншу особу на цю посаду, наприклад, нинішнього заступника Голови Секретаріату Президента Олександра Чалого, новий міністр продовжуватиме реалізовувати зовнішньополітичний курс Президента. Водночас у Службі Прем'єр-міністра й надалі функціонуватиме альтернативне МЗС на чолі з радниками Прем'єр-міністра (Костянтином Грищенком, Анатолієм Орлом, Анатолієм Зленком). З приходом нового міністра закордонних справ зміни можуть зазнати лише відносини нового міністра з Прем'єр-міністром.

І нарешті, головною причиною відставки міністра закордонних справ є не так його зовнішньополітична орієнтація, як внутрішньополітичний контекст події. Відставка міністра – наслідок жорсткої конкуренції між урядом і Президентом (див. **Політична конкуренція**). Крім того, Борис Тарасюк має дуже напружені відносини з головою уряду Віктором Януковичем, не раз перешкоджаючи своїми діями зовнішньополітичним демаршам Прем'єр-міністра⁷.

...проте дискредитує Україну і робить її вразливою на зовнішній вплив

Внутрішньополітична боротьба, проявом якої стала відставка міністра закордонних справ, дискредитує Україну в очах міжнародної спільноти і робить її вразливою на зовнішній вплив, зокрема з боку Росії. Боротьба “багатовекторного” керівництва уряду і двох “євроатлантистських” міністрів заважала Україні мати єдину позицію у зовнішній політиці й ефективно і послідовно її реалізовувати. Відставка цих міністрів ставить перед партнерами України логічне питання, чи можна вірити гарантіям Президента України про незмінність основних зовнішньополітичних пріоритетів, і якщо так, то хто їх реалізовуватиме.

Російська Федерація

За два роки, що сплинули від часів Помаранчевої революції, українсько-російські відносини пережили “помаранчеву зиму” і “антикризову відлигу”. Безпрецедентне охолодження, що почалося з приходом до влади “помаранчевої” команди, супроводжувалося розгортанням конфліктів майже у кожній сфері двосторонньої взаємодії і його кульмінацією стало припинення постачання газу в Україну у січні 2006 року.

⁶ Голова Секретаріату Президента заявив, що Віктор Ющенко звернеться до Конституційного Суду із запитом щодо конституційності рішення Верховної Ради про відставку міністра, призначуваного Президентом.

⁷ Серед них нота з вимогою повернути Україні маяки, які незаконно займає Чорноморський флот РФ, передана російському МЗС під час газових переговорів урядових представників Партії регіонів у Москві; нота послу США в Україні про перенесення візиту Віктора Януковича до Вашингтона.

З поверненням до влади Партії регіонів ситуація змінилася: активізувалися двосторонні контакти на високому рівні, сторони повернулися за стіл переговорів практично в усіх сферах відносин. Кульмінацією “відлиги” має стати передноворічний візит Владіміра Путіна до України і засідання міждержавної комісії на рівні президентів, перше від часу її створення у травні 2005 року. Символом поліпшення українсько-російських відносин, вочевидь, має стати урочисте повернення до України президентом Росії фресок Михайлівського Золотоверхого собору, вивезених у радянські часи до Петербурга.

Проте, незважаючи на видимість стрімкого злету уряду Віктора Януковича в налагодженні добросусідських відносин з Росією, докорінних змін не відбулося. Кількість контактів і засідань комісій і підкомітетів не переросла у якість ухвалюваних рішень і відносин загалом.

Причина цього – розбіжність інтересів і бачення Росії та України щодо розвитку і двосторонніх відносин, і України. Росія надалі прагне здійснювати вплив на внутрішню і зовнішню політику України, запобігаючи її інтеграції в європейський та євроатлантичний простір, зміцненню її державності і демократичних інститутів. Незмінність інтересів Росії відображається передусім у незламній позиції російського уряду у принципових питаннях українсько-російських відносин, таких як визначення міждержавного кордону на морі, врегулювання перебування Чорноморського флоту в Криму, змістовне наповнення економічної і гуманітарної співпраці.

Росія ігнорує питання й ініціативи, які цікавлять Україну. Підтвердження цього – участь засідання підкомітету з міжнародних справ. На ньому голова російського зовнішньополітичного відомства Сергій Лавров запропонував узгодити питання співпраці України та Росії у міжнародних організаціях (ООН, ОБСЄ, Рада Європи), натомість категорично відмовився від передачі Україні маяків, що їх всупереч українському законодавству займає російський флот у Криму.

Інший яскравий приклад – саміт СНД у Мінську. Росія вустами Казахстану намагалася проштовхнути ідею договірно-правового оформлення єдиного зовнішнього кордону СНД, тимчасом як пропозиція України щодо визначення міждержавних кордонів країн СНД і врегулювання територіальних і кордонних суперечок не знайшла відповіді. Якщо Росія вбачає подальшу трансформацію СНД у союз на зразок Європейського з єдиним економічним, безпековим і гуманітарним простором, то Україна ставить до СНД як до можливості багатостороннього діалогу для вирішення передусім економічних проблем і прагне завершити процес “цивілізованого розлучення”, яке затяглося на 15 років.

Засідання підкомітету з гуманітарних питань у рамках Міждержавної комісії взагалі було зірвано через те, що російська сторона не погодилася на порядок денний, запропонований Україною, зокрема на розгляд питань соціального та пенсійного забезпечення українців у Росії. Попри численні обіцянки, обмеження у торгівлі на м'ясо-молочну продукцію, карамель, труби великого діаметра досі не знято.

Натомість російське керівництво намагається впливати на ухвалення рішень в українській внутрішній і зовнішній політиці. Під час обговорення в парламенті законопроекту про визнання Голодомору 1932–1933 років геноцидом Росія на офіційному рівні не раз озвучувала свою позицію, прямо протилежну позиції українського Президента. Після ухвалення Верховною Радою України відповідного закону депутати російського парламенту назвали цей крок “помилкою” України.

Активізація контактів не призвела до поліпшення відносин...

...причина цього – розбіжність інтересів України та Росії

**Росія прагне
реконструювати
СНД і створити
альтернативу НАТО**

Росія відверто нехтує своїми відносинами із Заходом, концентруючись на реконструкції власної сфери впливу на пострадянському просторі. Погрожуючи своїм виходом, Москва виступає з реформою Організації безпеки і співпраці в Європі, спрямованою на збільшення військово-політичної компоненти діяльності, зміцнення інституцій і зменшення ролі нагляду за правами людини і розвитком демократії у пострадянських країнах-членах, що має на меті створити альтернативу НАТО на європейському континенті⁸.

Очікувати справжнього поліпшення відносин з Росією, яке б полягало у вирішенні ключових проблем, ініційованні нових взаємовигідних проєктів, поліпшенні умов торгівлі, поліпшенні становища українців у Росії, не має підстав. Попри важливість для українсько-російських відносин засідання міждержавної комісії Ющенко—Путін, коло питань, які можуть бути вирішені під час нього, обмежене⁹. Росія та Україна розвиваються в різних напрямках. Розвиток України як демократичної держави, що інтегрується в європейський та євроатлантичний простір, суперечить інтересам Росії, і через це конфлікт інтересів між Україною та Росією неунікненний.

Європейський Союз

Помаранчева революція і демократичні перетворення в Україні сприяли динамічному розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом упродовж останніх двох років. Україна та ЄС мають спільний інтерес у розвитку України як демократичної, стабільної та економічно сильної держави, яка б зміцнювала Європу як глобального гравця.

Потужний імпульс відносинам має надати нова рамкова угода між Україною та ЄС, а також нові ініціативи, які ЄС хоче здійснити в рамках посилення своєї політики сусідства. У грудні Європейська Комісія оприлюднила комюніке до Ради міністрів ЄС та Європейського парламенту, в якому дала оцінку першим вісімнадцяти місяцям реалізації Європейської політики сусідства (ЄПС) і запропонувала пріоритети її подальшого розвитку.

**ЄС посилюватиме
свою політику
сусідства**

Європейська Комісія виступила за диференційований підхід до учасників ЄПС, практично визнавши, що ЄПС не заважає європейським сусідам у майбутньому розвивати свої відносини з ЄС як країна-кандидат. Ядром оновленої ЄПС мають стати поглиблена вільна торгівля та економічна співпраця, пошкваллення міжлюдських контактів, галузева співпраця в енергетиці, транспорті, екології та ін., регіональна співпраця та врегулювання регіональних конфліктів і посилена фінансова допомога на реалізацію цих пріоритетів.

Напрями зміцнення Європейської політики сусідства:

- **Посилення економічної та торгової співпраці.** Країнам-сусідам мають бути запропоновані “глибокі та цілісні угоди про вільну торгівлю” як середньострокова перспектива. Основною метою еконо-

⁸ МЗС Росії виступило з такою пропозицією на засіданні Ради міністрів закордонних справ держав ОБСЄ 4–5 грудня у Брюсселі.

⁹ За підсумками засідання Міждержавної комісії має бути підписана декларація про зміст українсько-російського стратегічного партнерства і план дій Україна—Росія на 2007–2008 роки. Планується також підписання угоди між урядами України та Росії про реадмісію, міждержавного протоколу про внесення змін і доповнень у угоду про пункти пропуску через держкордон між Україною та Росією.

мічної співпраці має бути ухвалення країнами-сусідами спільної регуляторної бази та доступ до Спільного ринку ЄС.

- **Полегшення мобільності й управління міграцією.** У документі Європейської Комісії не йдеться про скасування візового режиму, а про полегшення подорожей громадян країн-сусідів до ЄС разом зі збільшенням їхньої відповідальності у сфері протидії нелегальній міграції та охороні кордонів. Фактично Україна стала першою країною, яка почала реалізовувати цей пріоритет, підписавши з ЄС Угоду про спрощення видачі віз та Угоду про реадмісію.
- **Сприяння людським контактам.** Освітні та молодіжні обміни повинні стати ключовою частиною ЄПС, а мобільність дослідників має збільшити наукову співпрацю між ЄС і країнами сусідами. Водночас через різні програми повинна бути збільшена участь громадянського суспільства в ЄПС, полегшені бізнесові контакти, особливо для представників малого та середнього бізнесу.
- **Галузева співпраця** у таких секторах, як енергетика, транспорт, екологія, розвиток сільської місцевості, наукова співпраця, громадське здоров'я, фінансові послуги, управління кордонами та міграцією. Єврокомісія пропонує регулювати співпрацю у цих галузях через укладення багатосторонніх угод (наприклад, через розширення Угоди про Енергетичну Спільноту, горизонтальні авіаційні угоди). Країни-сусіди також мають отримати можливість брати участь у відповідних агенціях і програмах ЄС.
- **Зміцнення політичної співпраці** передбачає активізацію ролі ЄС у вирішенні регіональних і багатосторонніх конфліктів у своєму сусідстві, запровадження неформальних зустрічей на високому рівні з країнами ЄПС 2007 року, інтенсифікацію парламентської співпраці, участь країн-сусідів у Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки ЄС через приєднання їх до відповідних зовнішньополітичних заяв ЄС.
- **Посилення регіональної співпраці** має на меті активізацію діалогу та співпраці в регіоні Чорного моря. Єврокомісія пропонує створити Чорноморський вимір зовнішньої політики для країн-сусідів за аналогом Північного виміру, що розширився на балтійські країни у 1990–2000 роках. Зі вступом Болгарії та Румунії ЄС вперше матиме вихід на Чорне море, отже, цей регіон стає дуже перспективним напрямом зміцнення геополітичної ваги ЄС.
- **Надання відповідної фінансової допомоги.** Поряд з уже доступними інструментами технічної допомоги Twinning і TAIEX і позиками Європейського банку реконструкції і розвитку та Європейського інвестиційного банку від 2007 року починає діяти Інструмент європейського сусідства і партнерства (ENPI). Головне завдання ENPI – допомога у виконанні рамкових угод між ЄС і країнами-сусідами (Угод про партнерство та співпрацю чи Угод про асоціацію). ENPI є гнучкішим за TACIS і більшим за обсягами коштів. Крім того, для найуспішніших учасників ЄПС Єврокомісія передбачила два нові фінансові механізми, спрямовані на поліпшення урядування та сприяння інвестиціям, – Government Facility і Neighborhood Investment Fund.

**Україна –
в авангарді ЄПС**

Загалом Європейська Комісія позитивно оцінює реалізацію Україною Плану дій Україна–ЄС, хоча звернула увагу на такі проблемні питання, як корупція, недосконала судова система, несприятливий бізнес-клімат, бюджетна політика, адміністративні методи регулювання економіки. З аналізу комюніке видно, що багато пропозицій на посилення ЄПС базуються на успішній реалізації ЄПС в Україні. У деяких питаннях, таких як участь України у Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки, управлінні міграцією, врегулюванні регіональних конфліктів, Україна попереду інших сусідів.

**Виклик для уряду –
позиція України щодо
“ЄПС+”**

Наступні півроку – ключовий період у розвитку ЄПС, адже Німеччина висунула це питання одним з пріоритетів свого головування в Євросоюзі. У своїй пропозиції до головування Німеччина зазначила¹⁰, що хоча ЄС не має брати нових зобов'язань щодо прийняття охочих, двері ЄС не повинні бути зачинені. Позиція Німеччини сприятлива для України, тому важливим завданням для українського уряду є не лише підтримка німецької ініціативи зі зміцнення ЄПС, а і вироблення власного реалістичного бачення “ЄПС+” і представлення своїх пропозицій на європейський форум.

Про підвищену увагу до України в ЄС свідчить рівень візиту до Брюсселю Юлії Тимошенко¹¹ як лідерки парламентської опозиції. Цей візит свідчить, що ключовим чинником для подальшого розвитку відносин Україна–ЄС лишаються демократичні перетворення.

Про вагу демократичного чинника у відносинах Україна–ЄС, а також готовність всебічно сприяти перетворенням в Україні свідчить також рішення іншої європейської організації, що включає країни – члени ЄС, – Ради Європи про продовження моніторингу виконання Україною зобов'язань, взятих під час вступу, та відкриття в Україні Офісу Спеціального представника Ради Європи.

**Європа посилюватиме
свою допомогу Україні
через Раду Європи**

Відповідне рішення зафіксовано у “Меморандумі про взаєморозуміння між урядом України та Радою Європи щодо заснування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу”, підписаному під час візиту до України Генерального секретаря Ради Європи Террі Девіса. Завдання Офісу – координація програм співпраці, охоплених Планом дій між Україною та Радою Європи від 2005 року. До цього з 1995 року в Україні функціонувало Бюро інформації Ради Європи. Офіси Спеціальних представників функціонують у країнах Західних Балкан і Кавказу.

Поява нового Офісу свідчить про активніше залучення Ради Європи до надання технічної допомоги Україні. Програми співпраці спрямовані здебільшого на зміцнення інститутів демократії, верховенства права, боротьби з корупцією і сприятимуть виконанню Україною “політичних” критеріїв, потрібних для вступу до ЄС. До того ж фінансування цих програм здійснюється за рахунок ресурсів Ради Європи, найбільшими донорами якої є старі члени ЄС, зокрема Велика Британія, Німеччина, Франція, та Європейської Комісії, яка фінансує цільові проекти. Такі завдання в Україні здійснює Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні, який функціонує з 1999 року.

¹⁰ Ідеться про німецький документ “Стратегічні відповіді Європи”, презентований на 10-му Міжнародному форумі Бертельсмана 2006 року.

¹¹ Юлія Тимошенко зустрілася з Комісаром ЄС із зовнішніх відносин Бенітою Ферреро-Вальднер, Верховним представником ЄС Хав'єром Соланою, головою групи соціалістів Європарламенту Мартіном Шульцом і президентом Європейської народної партії Вільфредом Мартенсом.

Сполучені Штати Америки

Для Сполучених Штатів Україна лишається ключовим партнером на пострадянському просторі, тому незалежно від конфігурації владної коаліції США підтримуватимуть стратегічне партнерство з Україною. Головною метою заздалегідь запланованого робочого візиту українського Прем'єр-міністра до США була підтримка України як держави, яка стала на складний шлях демократичного розвитку. Крім того, зустрічі Віктора Януковича з віце-президентом США Діком Чейні і держсекретарем Кондолізою Райс свідчать про те, що США прагнуть запобігти ізоляції уряду Віктора Януковича, яка б спонукала його до співпраці виключно з Росією.

Для українського Прем'єр-міністра цей візит був надзвичайно важливий через те, що він хоче сприйматися як легітимний і повноцінний лідер українського уряду і на Сході, і на Заході, а також прагне змінити свій імідж у США як проросійського політика і спадкоємця режиму Леоніда Кучми.

Цих цілей було частково досягнуто. США почули від Віктора Януковича чіткий сигнал про вступ України до ЄС як стратегічну мету зовнішньої політики України, щоправда, український Прем'єр-міністр повторив у Вашингтоні свою брюссельську тезу про неготовність України приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО.

Хоча Віктор Янукович довів, що сприймається на Заході, його імідж був попередньо заплямований низкою проблем, що встиг створити коаліційний уряд у відносинах зі США. Зокрема уряд Януковича створив проблеми американським інвесторам, впровадивши ліцензування експорту зерна, вирішивши переглянути умови участі Vanco International Ltd. в експлуатації чорноморського шельфу¹². Перед приїздом Прем'єр-міністра до Вашингтона урядова коаліція відправила у відставку міністра закордонних справ, застосувавши дискусійну з погляду Конституції процедуру, і тим самим пішла на загострення протистояння з Президентом Віктором Ющенком, підтримка якого у США беззаперечна.

Під час візиту підписано два документи – угоду про співпрацю у сферах науки і техніки, а також угоду між Україною і Корпорацією “Виклики тисячоліття” про надання Україні гранту на боротьбу з корупцією. Щоправда, останнє відбувалося на тлі критики американськими експертами уряду Віктора Януковича за вибірковий підхід до боротьби з корупцією.

Як успіх свого уряду Прем'єр-міністр привіз до США завершення підготовки вступу України до СОТ. У грудні парламент закінчив розгляд усіх законопроектів щодо СОТ. Залишається лише підписати двосторонній протокол з Киргизією та завершити звіт Робочої групи. Таким чином, Україна зможе розраховувати на вступ до цієї організації у першій половині 2007 року.

США не прагнуть ізоляції уряду Віктора Януковича...

...а сам він прагне бути легітимним лідером в очах Заходу

Законодавча фаза підготовки до СОТ завершена

¹² Див. *політичний коментар* за листопад 2006 року, с. 10.

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Ухвалення закону про Голодомор

28 листопада Верховна Рада ухвалила Закон “Про Голодомор 1932–1933 років в Україні”¹³, що стало успішним продовженням політики Президента з відновлення історичної справедливості та визнання непростого історико-культурного спадку українського народу, спрямованої на консолідацію української нації. Ухвалення законопроекту, ініційованого Президентом України, є його політичною перемогою.

**Закон визначив
Голодомор геноцидом
українського народу**

Основні положення закону:

- Голодомор 1932–1933 років в Україні визнається геноцидом українського народу;
- публічне заперечення Голодомору є приниженням гідності українського народу і протиправною дією;
- зобов’язання держави сприяти дослідженням Голодомору, увічнення пам’яті його жертв, поширення інформації про Голодомор.

**Віднині публічне
заперечення
Голодомору
є протиправною дією**

Розбіжності між президентським законопроектом і законопроектом, поданим Партією регіонів, звелися до двох основних пунктів. Замість визнання геноцидом Партія регіонів запропонувала визнати Голодомор “трагедією українського народу”. Друга відмінність – класифікація публічного заперечення Голодомору як протиправної дії у законопроекті Президента.

Офіційне визнання Голодомору в Україні може сприяти визнанню українського Голодомору Організацією Об’єднаних Націй як геноциду проти українського народу. Ще раніше свою солідарність і підтримку у засудженні Голодомору в Україні висловили парламенти 10 країн¹⁴. Під час 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН близько 40 країн і ЄС висловили свою підтримку Україні з приводу 70-ї річниці Голодомору.

Відповідно до Статті 2 Конвенції ООН з попередження та покарання злочинів геноциду, термін “геноцид” визначається як “будь-який з наступних актів, що здійснені з метою знищення, в цілому або частково, національної, етнічної, расової або релігійної групи як такої”¹⁵:

- вбивство членів групи;
- спричинення серйозної тілесної або психічної шкоди членам групи;
- навмисне створення для групи умов життя, свідомо спрямованих на спричинення фізичного знищення повністю або частково;

¹³ За закон проголосували 233 депутата: від Партії регіонів – 2, Блоку Юлії Тимошенко – 118, “Нашої України” – 79, СПУ – 30, КПУ – 0, позафракційних – 4.

¹⁴ Австралія, Аргентина, Грузія, Естонія, Італія, Канада, Литва, Польща, Сполучені Штати Америки, Угорщина.

¹⁵ Перший проект Конвенції в частині визначення терміна “геноцид” поширювався і на групи осіб, які мають подібні політичні погляди чи соціальний статус. Однак через неприйняття такого формулювання колишнім СРСР згадування про знищення груп політичних однодумців і соціальних груп усунуто з визначення задля політичного і дипломатичного компромісу.

- запровадження заходів, покликаних упередити народжуваність у рамках групи;
- насильницька передача дітей групи до іншої групи.

Саме до третього пункту цього визначення апелювали прихильники президентського законопроекту. Водночас противники формулювання “геноцид” наполягали на тому, що масовий голод був не лише українським феноменом і на той час відбувався в багатьох республіках СРСР, отже, не мав виразної спрямованості на українську національну чи етнічну групу. Загалом розрізнення геноциду та кримінальних чи нелюдських дій непросте питання. Майже в кожному історичному випадку, де висували звинувачення в геноциді, прихильники різних сторін гаряче сперечалися щодо інтерпретації таких подій, часто висуваючи діаметрально протилежні версії фактів. Звинувачення в геноциді ніколи не сприймається легко та майже завжди контроверсійне.

Аналізуючи норму щодо класифікації заперечення геноциду як протиправної дії, можна провести паралелі між ухваленим законом про Голодомор і досвідом інших країн із запровадженням обмежень на заперечення геноциду, зокрема Голокосту. Заперечення Голокосту незаконне у низці європейських країн¹⁶. Вчені зазначають, що країни, які прямо забороняють заперечення Голокосту, загалом мають правові системи, які обмежують свободу слова в інших відношеннях, таких як *hate speech*¹⁷, що в перекладі означає “мова ненависті”. Тобто мова, яку використовують для навмисної образи людини або расової, етнічної, релігійної та інших груп осіб. Така мова загалом спрямована на звинувачення або зображення варварами особи чи групи осіб; або для виразу люті, ненависті, насильства чи зневаги до них¹⁸.

Ухвалений Україною закон навряд чи матиме наслідки у сферах зовнішньої та внутрішньої політики. Він радше став політичною декларацією, визнанням глибини трагедії, якої зазнав український народ за часів більшовицького режиму. Негативна реакція Росії на ухвалення цього закону не має під собою інших підстав, крім тієї, що цей закон став частиною української політики націєтворення, що суперечить інтересам Російської Федерації. Закон не містить ані посилань на Російську Федерацію, ані згадки про будь-які види матеріальних компенсацій його жертвам будь-якими майновими спадкоємцями Радянського Союзу.

Визнання Голодомору є частиною гуманітарної політики Президента

Втручання уряду в ціноутворення

Стурбований прискоренням інфляції, восени 2006 року уряд вдався до заходів з адміністративного регулювання цін на низку товарів і послуг, ціна яких формувалася на ринкових засадах.

Уряд вдається до адміністративного регулювання цін...

Упродовж жовтня–листопада уряд двічі визначав рекомендований рівень максимальних цін на пально-мастильні матеріали. У листопаді, спираючись на постанову Кабінету Міністрів “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” від 25 грудня 1996 року, уряд через органи місце-

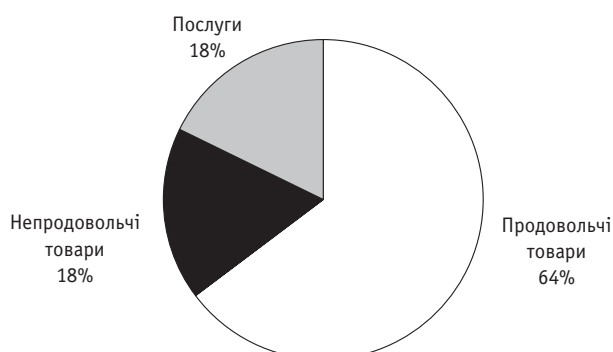
¹⁶ Австрія, Бельгія, Іспанія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Польща, Румунія, Словаччина, Франція, Чехія, Швейцарія. Джерело: http://en.wikipedia.org/wiki/Holocaust_denial.

¹⁷ D. D. Guttenplan, *Should Freedom of Speech Stop at Holocaust Denial?*, 2005.

¹⁸ Словник громадянських термінів США, <http://www.historycentral.com/Civics/H.html>.

вої влади та Антимонопольний комітет здійснював тиск на підприємства торгівлі для зниження цін на низку продовольчих товарів¹⁹, застосовуючи жорсткі граничні торгівельні надбавки.

Графік 1. Структура споживчого кошика, %



Джерело: Держкомстат

Ми вважаємо, що втручання уряду в ціноутворення на продовольчому ринку та ринку пально-мастильних матеріалів стратегічно неправильна реакція на осінній стрибок споживчих цін²⁰. Головна причина прискорення зростання споживчих цін – підвищення регульованих тарифів на послуги, що становило в січні–жовтні 2006 року 37,3%. Водночас зростання цін на продовольчі та непродовольчі товари з початку року становить відповідно 2,1% і 2,6%, що є дуже помірним показником²¹ (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

...залишаючи поза увагою справжні причини інфляції

Аби досягти прийнятних показників інфляції, уряд втручається в конкурентні ринки з високим рівнем цінової стабільності, залишаючи на другому плані ті сектори економіки, які є реальним джерелом інфляції.

Своїм втручанням уряд порушує нормальну роботу конкурентних ринків, водночас саме відсутність вільної конкуренції – одне з головних джерел неадекватного зростання цін на низку товарів і послуг. Приклад – ринок пально-мастильних матеріалів, ступінь монополізації якого високий: переважну частину АЗС контролює нечисленна група компаній, афілійованих з російськими нафтовими компаніями²². Незважаючи на спад цін на нафту в серпні–вересні на 20%, лише втручання уряду зумовило адекватне зниження цін на нафтопродукти в Україні.

Ми вважаємо, що реалізація ефективної цінової політики, спрямованої на досягнення довгострокової цінової стабільності, має базуватися на таких принципах:

- мінімізація втручання уряду в ціноутворення;

¹⁹ Боршно, хліб і хлібобулочні вироби, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичина, свинина і м'ясо птиці, ковбаси варені, молоко, сир, масло тваринне, олія та ін. Сукупна вага цих товарів у споживчому кошику становить 20%.

²⁰ Упродовж вересня–жовтня 2006 року споживчі ціни зросли на 4,7%, з початку року – на 8,7%.

²¹ Для порівняння, середнє зростання цін на продовольчі товари в січні–жовтні 2003–2005 років становило 7,7%, на непродовольчі – 3%.

²² ТНК–ВР, Татнефть, ЛУКОЙЛ.

- зосередження зусиль уряду на формуванні прозорого конкурентного середовища для бізнесу;
- підвищення ефективності системи регулювання природних монополій (наприклад, забезпечення прозорішої системи ціноутворення на соціально чутливі послуги);
- уникнення популістських кроків, спрямованих на вирішення проблем одних суб'єктів ринку за рахунок інших (наприклад, зменшення цінового шоку для населення від підвищення тарифів державних монополій за рахунок бізнесу).

Податкові зміни: перевірка на компроміси

17 листопада 2006 року Верховна Рада ухвалила Закон “Про внесення змін до деяких Законів України з питань оподаткування”. Закон ветовано і повернено до Верховної Ради із зауваженнями Президента. Головна мета ухвалення цього законопроекту — запровадження податкових змін, що мають забезпечити доходи Державного бюджету 2007 року. Законопроект передбачав цілу низку змін у сплаті різних видів податків, зокрема:

- **Адміністрування податку на додану вартість.** Пропонується впровадження електронної системи адміністрування ПДВ, заборона вексельної форми розрахунків з ПДВ в імпорті, звільнення від оподаткування операцій з поставки відходів і брухту чорних металів.
- **Оподаткування банківських установ.** Впроваджується нова методика формування страхових резервів банків, спрямована на розширення податкової бази через обмеження переліку активів²³, за якими формуються страхові резерви.
- **Стягнення акцизного збору:** збільшується акцизний збір на пиво²⁴ та скасовується пільгова ставка акцизного збору на бензини з добавками на основі біоетанолу²⁵.
- **Режим оподаткування в спеціальних економічних зонах (СЕЗ) і територіях пріоритетного розвитку (ТПР).** Передбачено запровадження в СЕЗ і ТПР пільгових ставок податку на прибуток, відстрочення зобов'язань з податку на прибуток у рамках інвестиційного кредиту, запровадження пільг зі сплати ПДВ.
- **Оподаткування доходів фізичних осіб:** запровадження пільгового режиму оподаткування дивідендів фізичних осіб на тлі загального збільшення ставки податку з доходів громадян²⁶.

*Пропозиції
Президента
підтримано
за винятком...*

*...відновлення пільг
у СЕЗ і ТПР та змін
в оподаткуванні
дивідендів...*

Рішення винести всі податкові зміни, що стосуються ухвалення бюджету на 2007 рік, в окремий закон дуже вдале з технічного погляду, оскільки сприяє систематизації всіх змін і спрощенню їх впровадження на законодавчому рівні. Водночас низка запропонованих змін досить суперечлива,

²³ Обмеження стосуються цінних паперів і деяких категорій кредитів.

²⁴ Передбачено збільшення акцизного збору на пиво з 0,27 до 0,34 грн./л.

²⁵ Передбачено збільшення акцизної ставки з 30 до 42 євро за 1 т.

²⁶ Законопроект, зокрема, передбачав зниження ставки оподаткування дивідендів з 2007 року до 5%, а податок з доходів громадян має бути підвищений до 15% проти 13% 2006 року (згідно із Законом “Про податок фізичних осіб” від 22 травня 2003 року).

що зумовило накладення вето Президента на законопроект. Зауваження Президента, зокрема, стосувалися:

- відновлення пільг для суб'єктів спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку на засадах, що були чинними до 2005 року;
- оподаткування дивідендів.

**...ці питання
відкладено на потім**

Проект Закону “Про внесення змін до деяких Законів України з питань оподаткування” розглянуто повторно і ухвалено 30 листопада 2006 року²⁷ з урахуванням більшості зауважень Президента. Водночас Верховна Рада ухвалила рішення про винесення в окремий закон усіх поправок, що стосуються оподаткування в спеціальних економічних зонах і територіях пріоритетного розвитку, проти яких виступав Президент.

Ситуація з податковими змінами стала ще одним проявом нової моделі формування державної політики у трикутнику “Президент—уряд—Верховна Рада”. Замість блокування пакетних рішень через неузгодженість позицій за окремими питаннями сторони вдаються до декомпозиції політичних ініціатив, відокремлюючи ті, за якими можна досягти консенсусу, від проблемних.

**Декомпозиція рішень
може призвести
до втрати
стратегічності
політики**

Уряд вирішив не робити бюджет, який сам собою має багато потенційних підстав для вето Президента, заручником неспроможності запровадити податкові зміни, потрібні для забезпечення його дохідної бази. Проте існує ризик, що ці компроміси можуть призвести до того, що така “рафінована” державна політика виявиться неефективною через те, що сторони політичного діалогу концентруються не так на її стратегічній важливості, як на відстоюванні своїх позицій.

Перегляд кворуму акціонерних зборів: війна за “Укрнафту”

19 жовтня 2006 року Верховна Рада ухвалила зміни до Закону “Про господарські товариства”. Проте закон було ветовано і повернуто до Верховної Ради із зауваженнями Президента. Внаслідок повторного розгляду проекту, який відбувся 16 листопада, його направлено на доопрацювання.

Цей законопроект передбачає зниження кворуму зібрань акціонерів з 60% до 50%+1 акція. Головна мета законопроекту — посилення урядового контролю над ВАТ “Укрнафта”, в якій державі належать 50%+1 акція. Це мало б дати державі змогу розпоряджатися нафтою та газом, які видобуває це підприємство²⁸, що дуже важливо для уряду в сенсі посилення контролю над кон'юнктурою ринків енергоносіїв.

Для бізнесу загалом такі законодавчі зміни не бажані, оскільки вони негативно впливають на правила гри, що й зауважив Президент, ветоючи закон. Зниження кворуму послаблює захист міноритарних акціонерів, стимулюючи розгортання корпоративних конфліктів, і шкодить власни-

²⁷ Законопроект із зауваженнями Президента підтримано 270 голосами парламенту. “За” законопроект проголосували майже всі депутати “Антикризової коаліції”, водночас законопроект підтримали лише 35 з 206 депутатів від НСНУ та БЮТ.

²⁸ Нині ВАТ “Укрнафта” де-факто контролює фінансово-промислова група Приватбанку (яка має близько 42% акцій), а пов'язані з нею компанії купують частину видобутого газу за цінами, нижчими від ринкових.

кам диверсифікованих портфелів акцій, передусім інвестиційним і пенсійним фондам. До того ж воно перешкоджає розвитку фондового ринку, оскільки кількість акцій у вільному обігу зменшується через консолідацію активів великими власниками.

Разом із тим кворум у 60% акцій завищений за міжнародними стандартами і дає змогу акціонерам із часткою від 40% до 50%-1 акція блокувати роботу підприємств, зриваючи збори акціонерів. Виходом із цієї ситуації могло б бути зниження кворуму до 50%+1 акція для повторних зібрань акціонерів у разі, якщо перші зібрання зірвано.

Проте таке рішення вирішило б лише локальну проблему корпоративного законодавства, тоді як останнє потребує комплексного реформування. Потрібно ухвалити закон “Про акціонерні товариства”, який би водночас системно захищав права міноритарних акціонерів і не давав змоги власникам великих, але не контрольних пакетів блокувати діяльність підприємств. Такий закон має передбачати заходи, спрямовані на:

- розширення можливостей для участі міноритарних акціонерів в управлінні (зокрема запровадження механізму кумулятивного голосування²⁹);
- посилення контролю міноритарних акціонерів за станом компанії, передусім через зростання доступу до інформації про фінансові показники підприємства;
- захист інвесторів від скорочення частки власності в компанії (“розмивання” акцій) через процедури додаткової емісії.

Верховна Рада розглядала кілька варіантів проектів закону “Про акціонерні товариства”, але жодного не ухвалила. Наразі ще один такий законопроект перебуває на розгляді в парламенті, але ймовірність, що його буде ухвалено, низька, адже у Верховній Раді не існує потужного лобі міноритарних акціонерів, яке б могло змагатися з власниками великих пакетів акцій.

Відсутність нового законодавства зменшує інвестиційну привабливість країни для таких важливих міжнародних інвесторів, як інвестиційні та пенсійні фонди, які зацікавлені у невеликих пакетах акцій для формування портфеля цінних паперів. Зволікання з поліпшенням умов для здійснення портфельних інвестицій відгороджують Україну від великих глобальних потоків капіталу.

Задля контролю над одним підприємством уряд змінює ключові норми корпоративних відносин

Законодавство про акціонерні товариства потребує системного перегляду

Ціна зволікання – втрата потенційного припливу глобального капіталу

²⁹ Кумулятивне голосування – порядок голосування на загальних зборах акціонерів, що дозволяє користуватися не одним, а кількома голосами в результаті їх накопичення за рахунок відмови голосувати щодо інших питань (кандидатур). Наприклад, за кумулятивного голосування під час виборів складу наглядової ради кількість голосів, що належать кожному з акціонерів, дорівнюватиме кількості його акцій, помножених на кількість кандидатів до наглядової ради. Акціонер має змогу проголосувати всіма чи частиною своїх голосів: віддавши їх усі за одного кандидата або розподіливши між кількома.

ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Динамічне зростання ВВП триває

Зростання ВВП у січні–жовтні становило 6,5%. Головний чинник зростання – високий споживчий попит, зумовлений збільшенням реальних доходів громадян. Найшвидшими темпами зростають торгівля, будівництво, транспорт, харчова промисловість, тобто галузі, найбільш залежні від споживчого попиту. Високі темпи зростання підтримуються інвестиційною активністю та сприятливою кон'юнктурою на зовнішніх ринках чорних металів.

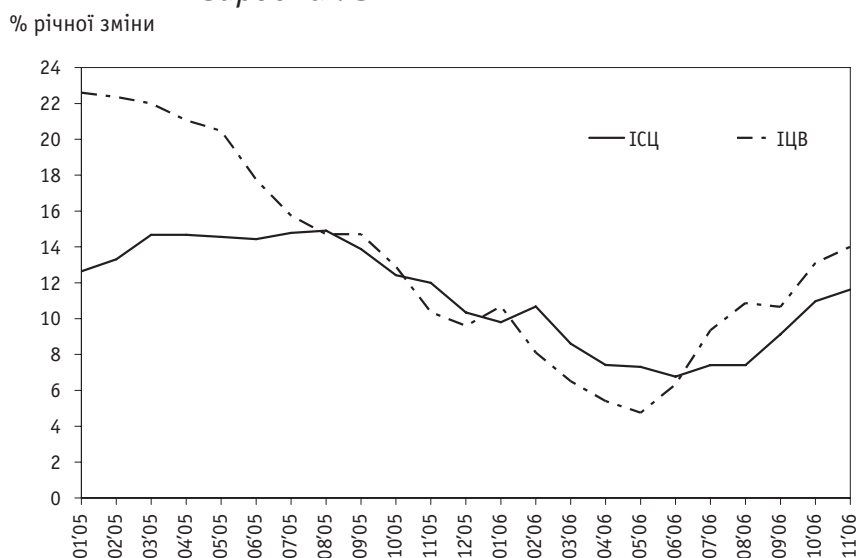
Зростання споживчих цін і цін виробників прискорилося

Восени суттєво прискорилося зростання цін. Індекс споживчих цін (ІСЦ) у жовтні зріс на 2,6%, що є найвищим місячним показником з 2000 року, а за підсумками січня–жовтня – на 8,7%. Головні чинники зростання цін у вересні–жовтні:

- Перегляд тарифів на житлово-комунальні послуги. У більшості регіонів України тарифи підвищено в 2–3,5 рази, що зумовлено збільшенням ціни на імпортований газ у січні 2006 року³⁰ і тривалим періодом незмінних тарифів на послуги ЖКГ попри наявність економічних чинників для їхнього підвищення³¹.
- Сезонне зростання цін на продукти харчування.

Уряд намагався обмежувати зростання ІСЦ через адміністративне втручання в ціноутворення низки продовольчих товарів і послуг (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Графік 2. Зміна індексів споживчих цін і цін виробників



Джерело: Держкомстат

³⁰ У січні 2006 року ціна на імпортований газ була підвищена з 50 дол. США за 1 000 м³ до 95 дол. США за 1 000 м³.

³¹ Тарифи на більшість послуг ЖКГ, газ та електроенергію для населення були незмінними з 2000 року, водночас витрати підприємств ЖКГ суттєво зросли. Наприклад, реальна заробітна плата працівників у 2000–2005 роках зросла в Україні в 2,6 рази.

У другому півріччі відчутно прискорилося зростання цін виробників. Індекс цін виробників (ІЦВ) у жовтні 2006 року зріс на 2,2%. Зростання ІЦВ у жовтні 2006 року до жовтня 2005 року становило 13,1%, проти 4,7% у травні 2006 року. Чинники прискорення ІЦВ у другому півріччі:

- вплив підвищення цін на імпортований газ у січні 2006 року;
- зростання цін у металургії та обробці металу внаслідок зростання цін на зовнішніх ринках чорних металів³²;
- великий попит на неметалеві мінеральні вироби (будматеріали, скло-вироби) внаслідок високих цін на ринку нерухомості.

Спад цін на нафту в серпні–вересні 2006 року сприяв зниженню цін на продукти нафтопереробки на 5%, що трохи обмежило зростання цін виробників.

Зростання реальних доходів громадян уповільнюється. У січні–вересні 2006 року реальні доходи населення збільшилися на 17,8% проти максимального значення 25,9% у січні–березні.

Незважаючи на сповільнення зростання доходів, зростання номінальних витрат населення в III кварталі 2006 року становило близько 33%, що навіть перевищує зростання витрат населення в першому півріччі.

Попри стрімке зростання реальних доходів...

Графік 3. Індекс споживчих настроїв



Джерело: *споживчі настрої*

Незважаючи на зростання реальних доходів і споживання, очікування населення щодо майбутнього залишаються песимістичними. Попри те, що у жовтні 2006 року індекси споживчих настроїв, оцінки поточного становища й економічних очікувань зросли порівняно з вереснем, їхні значення залишаються відчутно нижчими за 100³³, що свідчить про переважно негативне сприйняття населенням економічної ситуації. Суттєві підвищення

...настрої населення переважно песимістичні

³² Піднесення у металургії та обробці металу зумовило суттєве підвищення попиту та цін на залізну руду. У січні–жовтні 2006 року фізичні обсяги видобутку руди зросли на 6%, а ціни у видобутку неенергетичних матеріалів – на 18,6%.

³³ Очікування населення вкрай погіршилися влітку у зв'язку з тривалим періодом політичної невизначеності після парламентських виборів у березні 2006 року.

тарифів на житлово-комунальні послуги зумовили погіршення інфляційних очікувань населення³⁴.

Податкові надходження до бюджету поліпшуються...

За даними Міністерства економіки, у січні—жовтні 2006 року виконання бюджету за доходами становило 102,2%. Виконанню бюджету у жовтні сприяло поліпшення надходжень до бюджету податків — за підсумками жовтня податкові надходження до бюджету перевищили планові показники на 10,3%.

...а проблеми з адмініструванням ПДВ залишаються

Водночас негативним є те, що перевиконання плану за податковими надходженнями досягнуто через погане адміністрування ПДВ. Упродовж жовтня надходження від податку на додану вартість становили 122% планових показників, тимчасом як відшкодування ПДВ експортерам за жовтень було на 39,5% меншим за планове. Використання урядом невідшкодованого податку на додану вартість не може бути постійним ресурсом бюджету. Відтак існують високі ризики того, що поліпшення податкових надходжень до бюджету штучне і нестійке.

Попри виконання бюджету за доходами, витрати за січень—жовтень 2006 року становили лише 97,1% планових показників, що зумовило штучне втримання низького дефіциту бюджету³⁵. Недофінансовані бюджетні витрати, імовірно, будуть здійснені в грудні, що призведе до збільшення дефіциту бюджету наприкінці року³⁶.

В умовах невиконання планів приватизації та недостатніх обсягів залучення коштів на внутрішньому ринку капіталу головним джерелом фінансування дефіциту бюджету 2006 року є зовнішній капітал³⁷.

У III кварталі суттєво поліпшилося сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Додатне сальдо поточного рахунку в III кварталі становило 580 млн. дол. США, що зумовило скорочення від'ємного сальдо з початку року до -0,3% ВВП³⁸. Чинником формування в III кварталі додатного сальдо поточного рахунку платіжного балансу є поліпшення зовнішньоторгівельного балансу³⁹, зумовлене:

- сприятливою кон'юктурою ринків чорних металів і хімічної продукції;
- зростанням експорту сільськогосподарської продукції (на 26% до III кварталу 2005 року);
- сезонним поліпшенням сальдо торгівлі послугами.

³⁴ Індекс інфляційних очікувань населення у жовтні 2006 року збільшився до 185,7 проти 181,2 у вересні.

³⁵ Дефіцит бюджету у січні—жовтні 2006 року становив 1,7 млрд. грн. Затверджений граничний розмір дефіциту бюджету на 2006 рік становить 13,2 млрд. грн.

³⁶ Зокрема таку схему уряд використав 2005 року.

³⁷ У листопаді уряд розмістив єврооблігації на суму 1 млрд. дол. США під 6,58% річних терміном на 10 років. У вересні розміщено 12-річні облігації на суму 384 млн. швейцарських франків.

³⁸ Від'ємне сальдо поточного рахунку в січні—вересні 2006 року становило 202 млн. дол. США проти 743 млн. дол. США (3,7% ВВП) за підсумками I кварталу 2006 року та 782 млн. дол. США (1,9% ВВП) за підсумками першого півріччя.

³⁹ Додатне сальдо зовнішньоторгівельного балансу в III кварталі 2006 року становило 238 млн. дол. США.

Приріст прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у січні—вересні 2006 року становив 3,6 млрд. дол. США, що в 3,4 разу більше, ніж за аналогічний період минулого року. Головні напрями надходження інвестицій — банківський сектор, нерухомість, обробна промисловість і торгівля.

Приріст прямих іноземних інвестицій підтримує економічне зростання

Приріст ПІІ та внутрішні інвестиції зумовили зростання інвестицій в основний капітал у січні—вересні 2006 року проти відповідного періоду минулого року на 16,1%.

Прогноз

Ми прогнозуємо зростання реального ВВП 2006 року на рівні 6,5%. Основними чинниками зростання ВВП 2006 року буде споживчий та інвестиційний попит: ми очікуємо, що валове нагромадження основного капіталу зросте на 10%. Зростання ВВП підтримуватиметься збереженням сприятливої кон'юнктури на зовнішніх ринках чорних металів. Зростання обсягів промислового виробництва в Україні становитиме 5,5%.

2006 року економіка зросте на 6,5%

Ми очікуємо на подальше зростання надходжень іноземних інвестицій в Україну і прогнозуємо, що чисті прямі іноземні інвестиції 2006 року становитимуть 4,5 млрд. дол. США.

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 -1 164 млн. дол. США (-1% ВВП).

Ми очікуємо на сповільнення зростання реальних доходів населення 2006 року до 16,5% передусім внаслідок зниження темпів зростання зарплат у державному секторі та соціальних виплат.

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

Індекс споживчих цін зросте на 12,5%

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники

Показники	2002	2003	2004	2005	2006			Прогноз МЦПД на 2006 рік
					I–VI	I–IX	I–X	
ВВП, ркз ⁴⁰ , %	5,2	9,6	12,1	2,6	5,0	6,2	6,5	6,5
ВВП, млн. грн.	225 810	267 344	345 113	424 741	206 099	350 558	400 627	523 600
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	3,4	22,5	20,5	-0,3	9,5	...	—	10,0
Приватне споживання, ркз, %	9,0	10,7	12,5	16,2	19,8	...	—	17,0
Державне споживання, ркз, %	-6,7	6,9	1,8	2,7	4,9	...	—	6,1
Промислове виробництво, ркз, %	7,0	15,8	12,5	3,1	3,6	5,5	5,3	5,5
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	1,2	-9,9	19,1	0,0	3,2	-2,8	-1,1	1,0
Роздрібний товарообіг, ркз, %	15,0	20,5	21,9	23,4	27,3	25,0	25,0	23,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	10,4	28,5	41,6	5,0	2,1	10,4	...	11,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	7,6	35,6	26,0	24,6	22,1	22,2	...	22,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	3 173	2 891	6 804	2 531	-782	-202	—	-1 164
Чисті ПІІ ⁴¹ , \$ млн.	688	1 411	1 711	7 533	2 072	3 600	—	4 500
Наявні доходи населення, ркз, %	18,0	9,1	19,6	20,1	20,0	17,8	17,0	16,5
Індекс споживчих настроїв ⁴²	93,4	99,4	100,1	103,1	84,9	87,5	91,2	—
Середня нарахована заробітна плата, грн.	376,4	462,3	589,6	806,2	966,9	1 004,1	1 012,1	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	18,2	15,2	23,8	20,3	22,9	21,2	20,1	19,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	10,1	9,1	8,6	7,2	6,8	...	—	6,7
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	27,4	28,2	26,5	32,0	35,0	34,0	33,3	34,4
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	26,7	28,4	29,7	33,8	35,5	33,3	32,9	36,5
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+), % ВВП)	0,7	-0,2	-3,1	-1,8	-0,5	0,7	0,4	-2,0
Індекс споживчих цін, %	-0,6	8,2	12,3	10,3	2,9	5,9	8,7	12,5
Індекс інфляційних очікувань населення ⁴³	178,7	186,1	180,0	184,3	189,2	181,2	185,7	—
Грошова маса МЗ, зміна від початку року, %	41,8	46,5	32,4	54,3	10,3	21,0	23,1	35,0
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ⁴⁴	5,332	5,333	5,319	5,1250	5,050	5,050	5,050	5,050

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

⁴⁰ ркз = реальна кумулятивна зміна.

⁴¹ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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: Олексій Блінов, Борис Бордюг, Олег Мирошніченко, Іван Пресняков, Ганна Чередниченко, Віктор Чумак, Наталія Шаповалова.

Літературний редактор: Надія Цісик.

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

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

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

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

Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Розповсюджується за передплатою.

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