

політичний коментар

число 1 (43), січень 2007

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у грудні 2006 року – першій половині січня 2007 року.

Зміст

<i>Головне.....</i>	<i>2</i>
<i>Політична конкуренція.....</i>	<i>3</i>
<i>Зовнішні відносини.....</i>	<i>7</i>
<i>Державні рішення.....</i>	<i>12</i>
<i>Економічне середовище.....</i>	<i>18</i>

***міжнародний центр
перспективних досліджень***

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

ГОЛОВНЕ

Баланс влади між парламентсько-урядовою коаліцією та Президентом, який склався після формування коаліції ПР–СПУ–КПУ та переходу БЮТ і “Нашої України” до опозиції, змінюється. Ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України”, що стало можливим завдяки приєднанню до голосів коаліції фракції БЮТ, змінює правила гри, передаючи повноваження Президента уряду та парламенту. З відходом БЮТ від тактики пасивної підтримки Президента інструмент вето втрачає свою політичну ефективність. Позиція Президента послаблюється. Проте ігнорування принципу верховенства права, що стало традиційною поведінкою основних політичних гравців в Україні, позбавляє нові правила гри легітимності та загально визнаності, загострює конкуренцію між урядом і Президентом і приховує ризики для демократії в Україні (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Суперечка Президента й уряду щодо легітимності міністра закордонних справ блокує міжнародну діяльність України та погіршує її імідж. Україна може втратити можливості, що відкриваються в її відносинах з ЄС 2007 року, та стати вразливішою у відносинах з Росією. Попри те, що ЄС не готовий надати Україні перспективу членства в новій посиленій угоді, він готовий запропонувати інструменти економічної інтеграції та поглиблювати політичну співпрацю. Готовність уряду Віктора Януковича йти на компроміси у відносинах з Росією уможливила потепління, налагодження діалогу на найвищому державному рівні, проте найгостріші українсько-російські проблеми лишаються невирішеними (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Верховна Рада подолала вето Президента на Закон “Про Кабінет Міністрів України” та закон про продовження мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення. Закон “Про Кабінет Міністрів України” змінює конституційну процедуру формування уряду, звільняє уряд від обов’язку виконувати укази Президента і концентрує всю виконавчу владу в Кабінеті Міністрів. Президент вважає, що цей закон суперечить Конституції, і планує звернутися до Конституційного Суду. Підписання Президентом Закону “Про Державний бюджет України на 2007 рік” стало псевдокомпромісом між Президентом та урядом: боротьба щодо ключових параметрів бюджету виявила неспроможність сторін до співпраці у рамках співіснування (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Зростання ВВП 2006 року становило 7%. Економіка виявилася стійкою до шокового підвищення цін на імпортований газ на початку року і відновила високі темпи зростання. Важливою тенденцією 2006 року було відновлення активного зростання інвестицій. Високим був приплив іноземного капіталу. Лідером за надхоженням іноземних інвестицій є банківський сектор (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Баланс влади між парламентсько-урядовою коаліцією та Президентом, який склався після створення “антикризової” коаліції та переходу Блоку Юлії Тимошенко та “Нашої України” до опозиції, змінюється. Готовність фракції Блоку Юлії Тимошенко ситуативно виступати на боці коаліції, продемонстрована під час голосування Закону “Про Кабінет Міністрів України”, дає уряду змогу змінювати “правила гри” без згоди Президента. Президент втрачає можливість блокувати ініціативи уряду, у тому числі й ті, що обмежують його повноваження.

Закон про Кабінет Міністрів збільшить напругу у трикутнику уряд–парламент–президент

Ухвалення закону про Кабінет Міністрів – важлива подія для української політичної системи. Цей закон здатен розставити крапки над “і” в Конституції в питанні розподілу повноважень і впорядкувати правове поле для взаємодії уряду, парламенту та Президента. Однак ухвалена редакція цього закону не спроможна виконати це завдання. Закон ревізує частину норм Конституції, передаючи повноваження Президента уряду та парламенту (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Відтепер правила, за якими конкурують Президент та уряд, стають ще суперечливішими. За твердженням Секретаріату Президента, текст ухваленого закону суперечить Конституції в 11 положеннях, і Президент звернеться з поданням до Конституційного Суду з вимогою визнати цей закон чи окремі його положення неконституційними. Проте через переваженість Конституційного Суду його рішення буде ухвалено нескор¹. До того часу Президент, з одного боку, і уряд та коаліція – з іншого, керуватимуться взаємовиключними правовими нормами та ігноруватимуть ініціативи одне одного: Кабінет Міністрів виходитиме з ухваленого закону, а Президент – зі свого розуміння норм Конституції, яка є найвищим правовим документом прямої дії.

Якщо суперечка щодо порядку подання кандидатури прем’єр-міністра зараз не має прямого впливу на політичну ситуацію, інші питання, як, наприклад, тлумачення процедур подання кандидатури міністра закордонних справ, призначення заступників голів місцевих адміністрацій і заступників міністрів, скріплення міністрами актів Президента й роль Ради національної безпеки та оборони, можуть стати приводом для загострення наявних і виникнення нових конфліктів та ускладнити або навіть заблокувати роботу цих органів державної влади.

Конкуренція уряду та президента може вийти за межі правового поля. У цих випадках діятиме “право сильнішого”. На практиці реалізовуватиметься рішення того органу влади, який має безпосередній вплив на виконавців рішення.

Постійне порушення норм законодавства основними політичними гравцями засвідчує, що одна з найбільших проблем утвердження демократії в Україні – ігнорування принципу верховенства права. Якщо раніше основні владні гравці вільно тлумачили білі плями Конституції на свою користь,

Закон про Кабмін ускладнить стосунки між урядом і Президентом

Конкуренція вийде за межі правового поля

¹ Уявлення про терміни очікування цього рішення може дати той факт, що Конституційний Суд призначив початок розгляду подання про конституційність закону, що забороняє Конституційному Суду переглядати ухвалені зміни до Конституції, зроблене 20 вересня 2006 року, на 18 січня 2007 року.

то з ухваленням Закону “Про Кабінет Міністрів України”, який прямо порушує частину норм Конституції, постає питання, чи існують взагалі єдині загальновизнані і легітимні правила гри, за якими взаємодіють основні інститути влади. Співіснування уряду і Президента відбувається в атмосфері гострого політичного конфлікту тому, що її учасники не поважають правила і з легкістю змінюють їх залежно від ситуації.

**Президенту
доведеться шукати
домовленостей
і з урядом, і з БЮТ**

Ухвалене рішення хоча й зруйнувало домовленості між Президентом, Прем'єр-міністром і Головою Верховної Ради про спільну роботу над Законом “Про Кабінет Міністрів України”, але не поставить крапку у спробах Президента досягти компромісу з іншими політичними гравцями. Головним висновком Секретаріату Президента з цієї ситуації буде визнання потреби посилення співпраці не лише з урядом і коаліцією, а й з усіма фракціями опозиції.

Нова парламентська тактика БЮТ змінює співвідношення сил між основними конкурентами

**БЮТ користується
“золотою акцією”
для посилення свого
впливу**

Ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” остаточно засвідчило, що фракція БЮТ змінює свою парламентську тактику. Раніше, не підтримуючи більшість урядових і коаліційних ініціатив у парламенті, БЮТ виконував роль пасивної підтримки Президента у ситуації накладення вето. Готовність цієї фракції підтримати коаліцію у подоланні вето на Закон “Про Державний бюджет на 2007 рік”, мораторій щодо продажу землі та на Закон “Про Кабінет Міністрів України” засвідчує, що тепер БЮТ готовий розігравати “золоту акцію”: підтримувати окремі ініціативи коаліції, натомість отримуючи можливість просувати власні ініціативи.

Використання статусу незалежної від Президента опозиції дає БЮТ змогу посилити свій вплив на ухвалення політичних рішень. Внаслідок такої тактики ухвалено у першому читанні закон про опозицію, зміни до закону про депутатів місцевих рад, які фактично встановлюють імперативний мандат. Запровадження імперативного мандату відчутно посилить позиції БЮТ у місцевій владі і дасть змогу посилити контроль над своїми фракціями у місцевих радах, передусім у Київській міській раді. Це змінить політичну ситуацію на місцевому рівні та дасть БЮТ важливий майданчик для здійснення політичної кампанії². Імовірно ухвалення закону про опозицію дасть цій фракції додаткові важелі впливу на роботу парламенту.

**Позиції Президента
послабляться**

Позиції Президента через відсутність серйозної парламентської підтримки послаблюються. Вето перестає бути ефективним інструментом впливу на політику урядової коаліції. Це відкриває для коаліції можливості зменшити повноваження Президента чи створюваних ним органів через зміну законодавчої бази. У день ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” Верховна Рада подолала вето Президента на закон, який перерозподілив на користь уряду повноваження Президента та парламенту призначати наглядові ради державних банків. У Верховній Раді також зареєстровано кілька законопроектів, що ставлять за мету зменшити повноваження Ради національної безпеки та оборони: скасувати посаду Секретаря РНБО, апарат РНБО, запровадити процедуру скріплення

² Отримавши перше місце на місцевих виборах у Києві, фракція БЮТ не стала основою більшості через вихід багатьох місцевих депутатів з фракції та втрату керівництвом БЮТ контролю за голосуваннями своїх депутатів. Запровадження імперативного мандату може повернути контроль над фракцією у руки керівництва і змінити склад більшості. Це, своєю чергою, створює політичні можливості для відставки мера Києва і проведення нових виборів, на яких кандидат від БЮТ має всі можливості виграти.

прем'єр-міністром указів президента, що впроваджують у дію рішення РНБО.

Президент може використовувати інші важелі впливу, прямо прописані в Конституції. Серед них – припинення актів Кабміну з огляду на їхню неконституційність і передача їх до Конституційного Суду, направлення у Конституційний Суд законів, ухвалених Верховною Радою, кадрові повноваження, виписані у Конституції (зокрема щодо призначення голів місцевих адміністрацій).

Вплив коаліції на державну політику збільшується

Посилення позицій уряду означає також і збільшення його ролі у формуванні державної політики. Однак ідеологія і зміст державної політики від цього стають навіть менш зрозумілими.

Уряд не має чіткої програми дій

Основною проблемою державної політики залишається відсутність змістовної урядової програми, що є наслідком низької якості партійних програм учасників коаліції. Стратегічною програмою не став також і ухвалений бюджет на 2007 рік попри урядові декларації про його прогресивну суть (див. **Державні рішення**).

Відсутність програми дій, зовнішніх стимулів (перспектива членства в ЄС) і динамічне економічне зростання (див. **Економічне середовище**) позбавляють уряд будь-яких мотивів здійснювати серйозні структурні реформи. Заяви урядовців свідчать, що під реформами вони розуміють збільшення фінансування галузі (наприклад, ЖКГ) або поодинокі зміни (невелике зменшення податкових ставок). Уряд має визначені позиції лише з низки суспільно вразливих питань: НАТО, мовне питання, відносини з Росією, які є відображенням консервативної позиції виборців Партії регіонів. Окремі ж ініціативи у державній політиці є радше наслідком персональних зусиль певних посадовців. Серйозну стратегію уряду можна простежити лише у питанні продовження політичної реформи.

Президент намагається нав'язувати порядок денний державної політики. Серед різною мірою успішних лобійованих ним проектів рішень були вступ України до СОТ, ухвалення антикорупційного законодавства, створення повноцінного ринку землі, підвищення соціальних стандартів у бюджеті, досягнення порозуміння між вояками ОУН–УПА і радянської армії та ін.

Проте відтепер зміст державної політики меншою мірою залежатиме від Президента. Зміна поведінки БЮТ ще більше посилює коаліцію та уряд, які закріплюють свою роль основного центру ухвалення політичних рішень у державі. В уряді, окрім Президента, з'являється новий “партнер”, з яким можна вести переговори щодо ухвалення тих чи інших рішень. Державні рішення стануть результатом ситуативних домовленостей між коаліцією і БЮТ або між коаліцією та Президентом.

Вплив Президента на державну політику зменшується

Ініціативи Блоку Юлії Тимошенко в державній політиці переважно спрямовані на посилення своєї політичної позиції (як, скажімо, запровадження імперативного мандату у місцевих радах) чи забезпечення підтримки населення (створення слідчих комісій з розслідувань підвищення тарифів).

Розвиток інститутів демократії сповільнюється

Процес розбудови політичних інститутів, що був пов'язаний з проведенням вільних виборів, створенням коаліції та опозиції і активно відбував-

ся у першій половині 2006 року, не отримує свого продовження в інших сферах. Хоча розподіл влади між коаліцією, Президентом і опозицією гарантує певний рівень демократичності політичної системи, без утвердження демократичних інститутів, особливо на регіональному та місцевому рівні, демократія залишається вразливою.

Утвердження демократичних інститутів не відбувається

Прогресу у таких сферах, як свобода ЗМІ, особливо на місцевому рівні, реформа правоохоронних органів, утвердження верховенства права та розвиток місцевого самоврядування, не відбувається. За багатьма з цих напрямів в Україні практично відсутні впливові лобісти, які були б зацікавлені у таких реформах. Зокрема питанням роздержавлення ЗМІ та створення суспільного телебачення не займався жоден з трьох постреволюційних урядів.

Проблемою залишається абсолютна відсутність реформ у судовій системі та правоохоронних органах. Без них процес демократизації може бути зворотним: саме так багато спостерігачів оцінили повернення у МВС таких постатей, як новопризначений заступник міністра внутрішніх справ Сергій Попов, який, за інформацією низки ЗМІ та політиків, видавав наказ розігнати людей на майдані Незалежності під час Помаранчевої революції.

Порушення принципу верховенства права – основна загроза для демократії

В Україні немає незалежної судової гілки влади, Конституційний Суд неспроможний оперативно реагувати на численні подання, що надходять до нього у зв'язку з проблемами в імplementації конституційної реформи. Отже, в країні немає інститутів, які гарантували б дотримання принципу верховенства права в умовах, коли його постійно порушують основні політичні гравці. Дотримання цього принципу залежить тільки від доброї волі носія влади. Це є основною загрозою для демократії в Україні.

Прогноз: політичне протистояння існуватиме до виборів

Дальше політичне та законодавче послаблення Президента збільшує його мотиви шукати виходу із ситуації через зміну політичної системи або зміну влади. Однак зараз немає можливостей для більшості таких сценаріїв: дострокові парламентські вибори малоімовірні, оскільки для їх проведення не існує ні юридичних підстав, ні політичних умов. Єдиним ризиком залишається скасування політичної реформи Конституційним Судом. Таке подання, за словами Юлії Тимошенко, вже зробив БЮТ. Однак Президент попри безуспішність порозуміння з Кабінетом Міністрів продовжує заявляти про відмову переглянути конституційну реформу.

Вибори 2009 та 2010 років ліквідують протистояння

Вийти з ситуації співіснування Президент та уряд зможуть лише після наступного циклу виборів: президентських наприкінці 2009 року та парламентських наприкінці 2010 року. Фаворити президентських виборів незмінні: Віктор Янукович та Юлія Тимошенко. Імовірно, на вибори ітиме і Віктор Ющенко. Однак його шанси повторно зайняти президентське крісло поки що невисокі.

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

З моменту формування уряду на чолі з Віктором Януковичем почалася боротьба між урядовою коаліцією та Президентом за вплив на формування зовнішньої політики. Хоча Конституція ставить Президента на чільне місце у здійсненні зовнішньої політики, її норми водночас узалежнюють реалізацію курсу Президента від уряду та парламенту. Це дало уряду змогу здійснювати “зовнішню політику парламентсько-урядової коаліції” і навіть створити альтернативне міністерство закордонних справ у Секретаріаті Кабміну. Водночас уряд намагається законодавчо закріпити свій вплив на зовнішню політику України.

Ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” в редакції урядової коаліції передає важелі з формування та реалізації зовнішньої політики від Президента до уряду та парламенту. За Президентом лишаються його конституційні повноваження представляти державу в міжнародних відносинах, керувати зовнішньополітичною діяльністю держави, провадити переговори й укладати міжнародні договори. Проте закон забирає в нього механізми здійснення цих повноважень, змінюючи конституційну процедуру призначення міністра закордонних справ і звільняючи уряд від обов’язку виконувати укази Президента.

Нечітко виписана в Конституції процедура звільнення міністра закордонних справ стала приводом суперечки між урядом і Президентом щодо легітимності перебування Бориса Тарасюка на посаді міністра закордонних справ. Набрання чинності нормами Закону “Про Кабінет Міністрів України” може призвести до ситуації, коли в Україні буде два міністри закордонних справ: президентський та урядовий.

Перехід конкуренції між Президентом та урядом за формування зовнішньої політики у позаправове поле блокує зовнішньополітичну активність держави і погіршує міжнародний імідж України. Уже нині діяльність зовнішньополітичного відомства заблоковано: міністра не допускають на засідання уряду, заморожено фінансування Міністерства закордонних справ, скасовано низку закордонних візитів міністра.

Після роз’яснень, які був вимушений давати посол Чехії Кабміну через візит до Праги “нелегітимного” Бориса Тарасюка, інші європейські країни втримуватимуться від обміну візитами, доки питання з міністром не буде вирішено однозначно. Якщо ЄС і США стурбовані ситуацією в українському уряді, адже для них незрозуміло, хто є реальним партнером з української сторони, то для Росії така ситуація приховує потенційні вигоди: у неї є можливість вибору лояльніших партнерів для співпраці і впливу на внутрішньополітичний конфлікт в Україні.

Водночас між зовнішньополітичними пріоритетами уряду Віктора Януковича та Президента Віктора Ющенка немає стратегічних відмінностей: існує консенсус щодо імперативу інтеграції з Європейським Союзом та збереження водночас добросусідських відносин з Росією. Відмінності стосуються тактики: питання вступу до НАТО для уряду Віктора Януковича пов’язане з боротьбою за голоси виборців і дешевий газ.

Віктор Янукович, прагнучи провадити політику України однаково для всіх “і в Брюсселі, і в Москві, і у Вашингтоні”, намагається сформувати власне політичне майбутнє: з одного боку – зняти з себе поширене на Заході тавро проросійського політика, а з іншого – не втратити підтримку свого традиційного електорату. Проте виголошена Прем’єр-міністром формула зовнішньої політики, за якою проглядається принцип рівновід-

Закон про Кабмін віддає коаліції важелі впливу на зовнішню політику

Уряд вважає міністра закордонних справ нелегітимним...

...що блокує міжнародну діяльність України

“Політика, однакова для всіх” – тактичний хід Прем’єр-міністра

даленості України від основних міжнародних партнерів, є тактикою уряду в зовнішній політиці і не пропонує альтернативи стратегічному курсу на входження до об'єднаної Європи в політичному, економічному, гуманітарному і військовому вимірах.

Проблемою лишається відсутність і в уряді, і в Президента стратегії відносин з основними міжнародними партнерами України: наявне лише розуміння кінцевої мети, короткострокових інтересів чи обмежень, що існують на цьому етапі, але бракує бачення механізмів та інструментів реалізації зовнішньополітичної мети.

Російська Федерація

Візит Владіміра Путіна – наслідок компромісів уряду України

Потепління відносин з Російською Федерацією можна назвати головним успіхом зовнішньої політики України 2006 року. Візит президента Російської Федерації Владіміра Путіна до Києва та перше засідання Міждержавної комісії Ющенко–Путін стало кульмінацією поживлення міждержавного діалогу впродовж другої половини 2007 року. Візит російського президента до України після майже дворічної перерви свідчить, що Росія вітає готовність українського уряду йти на компроміси та більшою мірою враховувати інтереси Кремля у здійсненні української зовнішньої політики.

Росія не готова до компромісу з найпроблемніших питань

Проте відновлення діалогу з Росією на найвищому державному рівні та відчутне поліпшення відносин не означає, що головні проблеми буде вирішено. Демонстрована керівництвом Росії готовність до діалогу не означає готовності до компромісу. Заяви, які робить російська сторона щодо таких гострих питань, як базування Чорноморського флоту, визначення морського державного кордону, не демонструють способів вирішення цих проблем. Росія готова змінити свою позицію лише з незначних питань.

Серед конкретних результатів зустрічі президентів – угода про реадмісію

За результатами зустрічі до наступного засідання Міждержавної комісії Україна та Росія мають виробити два рамкові документи: план дій на 2007–2008 роки (“дорожню карту” з урегулювання найскладніших проблем двосторонніх відносин) і декларацію про зміст стратегічного партнерства, в якій має бути зафіксовано позиції сторін з ключових питань. Конкретним результатом засідання комісії стало підписання міжурядових угод про реадмісію, взаємну охорону прав на результати інтелектуальної діяльності, що використовуються та отримані в перебігу двостороннього військово-технічного співробітництва, протоколу, що вносить зміни до угоди про пункти пропуску через державний кордон та угоди про співпрацю між міністерствами культури.

Під час свого візиту президент Росії назвав спільною метою України та Росії “розбудову єдиної Європи без розділових ліній”. Проєвропейська і прозахідна риторика з'являється і у передноворічному виступі міністра закордонних справ Росії Сергея Лаврова. Налагодження конструктивної співпраці в геополітичному трикутнику Росія–ЄС–США на основі взаємного визнання інтересів і принципів неподільності безпеки й процвітання та встановлення взаємодії між НАТО й ОДКБ називають зовнішньополітичними пріоритетами Росії. Однак ці думки керівник зовнішньополітичного відомства Росії висловлює на тлі тривалого застою у відносинах між Росією та Заходом, основною причиною чого є різні цінності. Парадоксально, що готовність Росії до поліпшення співпраці зі США та ЄС не заперечує її неприйняття розширення НАТО на схід та активізації ролі ЄС на пострадянському просторі.

Ідея реінтеграції пострадянського простору переживає серйозну кризу. Показово, що у російській зовнішньополітичній риторичі, навіть у відносинах

з Україною, майже зникли згадування про Єдиний економічний простір. Відкритий конфлікт Росії з Білоруссю, що розгорівся навколо енергоносіїв, але ризикує перейти також на інші сфери – торгівлю та військову співпрацю, сигналізує про остаточний занепад СНД як реінтеграційної структури, яка відображала тип відносин між РФ і колишніми пострадянськими республіками за принципом “економічні переваги – політична лояльність”. На пострадянському просторі практично не лишається прихильників ідеї політично-економічної інтеграції з Росією. Росія невпинно втрачає союзників. Здавалося б, залізний союзник Росії – Білорусь, чия зовнішня політика завжди йшла у фарватері російських інтересів, почала реанімувати свої стосунки з Європою. Контроль Росії над зовнішньою та внутрішньою політикою країн СНД стає можливим лише через контроль над їхніми економічними ресурсами.

Європейський Союз

Минулий рік у відносинах між Україною та ЄС довів, що стратегічний характер цих відносин не залежить від зміни уряду. Україна та ЄС мають спільну мету формування сильної Європи, спільні цінності, що робить їхнє подальше зближення лише питанням часу. Обидва центри впливу на зовнішню політику в Україні – Президент і уряд – солідарні в тому, що Україна має стати частиною ЄС.

2007 року Україна та ЄС мають розпочати переговори з укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство і співпрацю. Рада міністрів ЄС вже ухвалила мандат Європейської Комісії для переговорів, в якому підтвердила, що “визнає європейські устремління України”, однак зауважила, що “ця угода не має визначати наперед розвиток майбутніх відносин між Україною та ЄС”. Цілями майбутньої угоди мають бути зближення з Україною, поступова економічна інтеграція та поглиблення політичної співпраці. Розвиток відносин між Україною та ЄС далі відбуватиметься у рамках Європейської політики сусідства.

Відмова ЄС визнати перспективу членства України не має впливати на європейську політику України. Рішення Ради міністрів було очікуваним: ще раніше представники ЄС різного рівня не раз висловлювалися про неготовність Євросоюзу до нових зобов’язань з прийняття нових членів³. Неготовність ЄС говорити про нові хвилі розширення передусім пов’язана з непевністю, яка зараз панує в ЄС через невирішеність долі Європейської конституції, і відсутністю консенсусу з питання, яким чином мають бути реформовані союзні інституції, аби розширений ЄС не втратив гнучкості та мобільності. У разі вирішення інституційних проблем дебати про подальше розширення ЄС отримають новий поштовх.

Обговорення мандату в Раді міністрів ЄС засвідчило, що дискусія щодо перспективи членства України в ЄС відчутно просунулася. Наприкінці 1990-х років це питання навіть не було на порядку денному – зараз Україна має своїх прибічників, і це не лише нові держави-члени, а й старі – Велика Британія та Швеція.

Розуміючи неготовність Європейського Союзу до визнання перспективи членства, Україна має сконцентруватися на тому, аби запропонована Радою міністрів ЄС політична мета угоди – “поступова економічна інтеграція та поглиблення політичної співпраці” – втілювалася у конкретних її положеннях. На основі угоди має створюватися поглиблена зона вільної

³ Чинними лишаються зобов’язання, які ЄС вже взяв перед країнами Західних Балкан і Туреччиною.

***Добровільна
реінтеграція
пострадянського
простору не має
шансів***

***ЄС визначив
політичну мету нової
угоди з Україною***

***Україна не отримає
перспективи
членства...***

***...але зможе
скористатися
інструментами
економічної
інтеграції і
політичної співпраці***

торгівлі між Україною та ЄС, яка, крім скасування тарифів у обміні товарами і послугами, передбачатиме гармонізацію законодавства, норм і стандартів, і буде стратегією економічної інтеграції України до ЄС. Поглиблення політичної співпраці має бути реалізовано через утворення інституційної структури співпраці Україна–ЄС, спільні заходи у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, подальшу інтеграцію та співпрацю у сфері юстиції та внутрішніх справ. Навіть якщо майбутня угода не передбачатиме перспективи членства України в ЄС, її виконання має зробити Україну більш підготовленим кандидатом на членство.

Перед Україною відкриваються можливості співпраці з ЄС у Чорноморському регіоні...

Крім того, з приєднанням Румунії та Болгарії ЄС виходить на нові географічні горизонти: серед завдань німецького головування ЄС є дослідження перспектив розвитку регіонального виміру для чорноморських країн. Крім того, ЄС планує сформувавши стратегію політики щодо країн Середньої Азії, що свідчить про його подальшу активізацію на пострадянському просторі і прагнення відігравати більшу роль у глобальній політиці. Невпинний процес розширення та активізація ролі ЄС на пострадянському просторі поряд з посиленням політики сусідства закладає міцне концептуальне підґрунтя для розвитку відносин між Україною та ЄС на наступні роки.

...та у сфері енергетичної безпеки

Європейський Союз заявив про прагнення сформувавши єдину енергетичну політику та виступати одним голосом із зовнішніми енергетичними партнерами. Реалізувати цю мету ЄС планує через поліпшення співпраці між головними постачальниками, транзитерами та споживачами енергоносіїв, забезпечення взаємопов'язаного, прозорого і вільного від дискримінації внутрішнього енергетичного ринку та поширення правил внутрішнього ринку ЄС на сусідні країни, зокрема через Договір про Енергетичну спільноту та Європейську політику сусідства, розвиток відновлювальних джерел енергії. На початку січня Європейська Комісія запропонувала план дій з десяти пріоритетних завдань енергетичної стратегії Європи. Головними цілями енергетичної політики ЄС будуть, по-перше, протидія зміні клімату, створення конкурентного єдиного ринку, що сприятиме кращому вибору для споживачів енергії, та зменшення вразливості на зовнішні чинники. Єврокомісія поставила за завдання збільшити на 20% енергозбереження, збільшити використання відновлювальних джерел енергії та чистих вуглеводнів і посилити роль атомної енергетики, провокуючи дебати в ЄС щодо перегляду політик держав-членів щодо атомної енергетики.

ЄС переходить від диференційованого підходу до єдиної енергополітики

Серед екологічних та економічних чинників, що вплинули на усвідомлення в ЄС потреби в єдиній енергетичній політиці, один з чинників, який спонукав до появи стратегічних документів ЄС з енергетики, став українсько-російський газовий конфлікт у січні 2006 року. Саме тоді ЄС уперше заговорив про потребу в уніфікації енергетичної політики. Україна може виграти від цього процесу. По-перше, ЄС посилить свою увагу та допомогу для розширення єдиного енергетичного ринку на сусідні країни, а крім того, єдина енергетична політика може заступити диференційований підхід, який застосували країни – члени ЄС у своїх енергетичних відносинах з третіми країнами, передусім ідеться про специфічні німецько- та французько-російські відносини. Єврокомісія зреагувала на російсько-білоруський енергетичний конфлікт і сприйняла його як додатковий виклик для формування єдиної політики.

Енергетична безпека, посилення Європейської політики сусідства та розблокування конституційного процесу, що дасть змогу Євросоюзу стати більш гнучким, сильним і впевненим, – ці основні цілі програми головування Німеччини в ЄС будуть актуальними щонайменше півтора роки (під час наступних головувань Португалії і Словенії), відкривають нові можливості для співпраці України з ЄС. Тому Україна має зайняти активнішу роль у співпраці з ЄС, перейшовши від пасивної критики до нав'язування ЄС

своїх пропозиції щодо пріоритетів політики сусідства для України, проєктів для Чорноморського регіону та енергетичної безпеки.

Сполучені Штати Америки

Минулий рік був успішним у відносинах Україна—США: Сполучені Штати надали Україні статус країни з ринковою економікою, скасували поправку Джексона—Веніка, підписали двосторонній протокол щодо вступу до СОТ. Утім, динаміка успіхів у відносинах між Україною та США зменшилася, що зумовлено внутрішньополітичними проблемами України, пов'язаними з формуванням коаліції та уряду в Україні й жорсткою конкуренцією Президента й уряду, а також рішенням України відкласти приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО. Як успішний приклад зовнішньої політики США з просування свободи і демократії у світі 2005 року за минулий рік Україна стала підтвердженням того, що реалізація цієї місії США стикається з внутрішніми складностями перебігу демократизації країн, в яких бракує традицій вільної політичної та економічної конкуренції.

Перспективним напрямом співпраці України зі США надалі лишається збільшення американських інвестицій в українську економіку. Проте перешкодою є несприятливе середовище для провадження бізнесу в Україні, антиринкова політика та непередбачуваність уряду у відносинах з американськими інвесторами. Угоду з американською енергетичною компанією Vanco International Ltd., яка виграла міжнародний тендер на видобуток вуглеводнів з Прикерченської ділянки Чорноморського шельфу ще у квітні 2006 року, досі не підписано. Уряд, що прийшов до влади у серпні 2006 року, ухвалив рішення переглянути попередній проєкт угоди щодо умов розподілу продукції. Інвестор погодився збільшити частину видобутку на користь держави, але бюрократична процедура міжвідомчого узгодження тексту угоди ще триває.

Питання вступу України до НАТО може отримати остаточне вирішення: Центральна виборча комісія визнала дійсними 4,5 млн. підписів за проведення такого референдуму і передала справу на розгляд Президента, який згідно з Конституцією має проголосити всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Політичних підстав для такого референдуму зараз немає: Соціал-демократична партія України (об'єднана), яка організувала збір підписів, найімовірніше, координує свою роботу з Партією регіонів з цього питання, тому наполягання СДПУ(о) або партій — членів урядової коаліції на обов'язку Президента проголосити референдум можуть виникнути напередодні виборчої кампанії або в разі втрати Партією регіонів влади.

Парламент спочатку має ухвалити нову редакцію Закону “Про всеукраїнський та місцевий референдум”, аби створити механізм організації та проведення референдуму. Партія регіонів внесла відповідний законопроект до Верховної Ради.

Без офіційного запрошення України до НАТО такий референдум не матиме правових наслідків. Однак він матиме політичні наслідки, надавши опозиціонерам курсу України до НАТО більшої легітимності. Крім того, на відміну від “народного референдуму”, що відбувся в грудні в Криму з ініціативи кримських комуністів, який є за суттю соціологічним опитуванням, результати референдуму, організованого державою, впливатимуть на рішення країн — членів НАТО щодо майбутнього формату відносин з Україною.

Україна втрачає динаміку розвитку відносин зі США

Проблеми американських інвесторів – больова точка відносин

Референдум щодо НАТО зараз малоймовірний з огляду на політичні і правові причини

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Закон “Про Кабінет Міністрів України”

**Парламент подолав
вето Президента...**

На заключному засіданні сесії 12 січня Верховна Рада пододала вето Президента, застосоване до ухваленого у грудні Закону “Про Кабінет Міністрів України”⁴. Ухвалений конституційний закон врегулює діяльність вищого органу виконавчої влади, закріплює повноваження та описує організацію і порядок діяльності Кабінету Міністрів.

**...порушивши
процедурні норми...**

Ухвалення закону відбувалося з порушенням численних норм Регламенту Верховної Ради. Порівняльну таблицю поправок Президента було роздано народним депутатам лише перед самим голосуванням, а не за три дні, як того вимагає Регламент. Засідання профільного комітету відбулося в той самий день, що й голосування щодо закону, а не напередодні, і без запрошення до участі представника Президента.

Універсалом національної єдності, який підписали лідери чотирьох парламентських політичних сил, передбачалося спільне опрацювання проекту закону представниками Президента, парламенту, уряду. Однак після його підписання уряд опрацював власний проект закону, який подав до розгляду у Верховну Раду. Водночас було подано на розгляд альтернативний законопроект, розроблений у Секретаріаті Президента.

Найсуттєвішими відмінностями між двома законопроектами було те, що проект закону, представлений Президентом, розмежовував політичну й адміністративну діяльність у здійсненні керівництва виконавчою владою в Україні. Окрім врегулювання повноважень і процедур діяльності Кабміну, президентський законопроект також визначав межі та процедурні підстави діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Верховна Рада ухвалила урядовий проект Закону “Про Кабінет Міністрів України” 16 листопада 2006 року у першому читанні, після чого до профільного комітету надійшло 586 пропозицій і поправок від 27 народних депутатів з усіх парламентських фракцій і 86 – від Президента. Остаточне ухвалення закону відбулося 21 грудня 2006 року 247 голосами депутатів парламентської коаліції.

**...і ухваливши закон,
що порушує норми
Конституції**

Президент застосував право вето до цього закону, мотивуючи це тим, що Верховна Рада не врахувала 86 його поправок до проекту, ухваленого у першому читанні. Аргументуючи власну позицію, Президент навів кілька головних тез щодо його неконституційності та неприйнятності ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” у чинній редакції.

По-перше, закон змінює конституційну процедуру формування та звільнення членів уряду. Закон у супереччя Конституції надає коаліції депутатських фракцій право вносити до Верховної Ради подання про призначення на посаду прем’єр-міністра в разі невнесення президентом такого подання у термін, визначений Конституцією. Закон також наділяє коаліцію депутатських фракцій правом вносити до парламенту подання про призначення міністра оборони і міністра закордонних справ “у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України кандидатур на

⁴ За подолання вето проголосували 366 народних обранців – від урядової коаліції та від фракції БЮТ: від ПР – 185, від СПУ – 31, від КПУ – 21 і БЮТ – 121, а також 8 позафракційних.

посади міністра оборони України чи міністра закордонних справ України у строк, визначений частиною першою цієї статті”. До того ж норми закону фактично зобов’язують президента вносити подання щодо призначення на посади міністрів оборони та закордонних справ за пропозиціями коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді.

Ці положення не відповідають положенням Конституції, згідно з якими внесення подання про призначення на посади прем’єр-міністра та двох міністрів належить тільки до повноважень глави держави. Основний Закон також не пов’язує внесення президентом подання про призначення прем’єр-міністра з поданнями про призначення міністрів оборони та закордонних справ і не встановлює терміну, упродовж якого президент зобов’язаний внести ці кандидатури.

Не врегульовано в законі й питання щодо особливостей звільнення міністрів закордонних справ та оборони, які призначаються за поданням президента, у контексті виконання ним його конституційних повноважень у сфері зовнішньої політики й оборони.

По-друге, за законом уряд звільнився від обов’язку виконувати укази президента і постанови парламенту. Положення закону не враховують обов’язок Кабінету Міністрів щодо забезпечення виконання актів президента, що передбачено Конституцією. У законі також не врегульовано питання, пов’язані з припиненням президентом дії актів Кабінету Міністрів, визнання їх у встановленому порядку неконституційними, а також питання оскарження актів Кабінету Міністрів у судах загальної юрисдикції, що передбачено Основним Законом. Натомість всупереч Конституції закон надає прем’єр-міністру та відповідному міністру абсолютне право на відмову від скріплення актів президента.

По-третє, не врегульовано відносини уряду з Радою національної безпеки та оборони (РНБО). У Конституції сказано, що саме РНБО “координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони” (частина 7 ст. 107). Це означає, що уряд як орган виконавчої влади є об’єктом координації і контролю з боку РНБО. Проте закон про Кабмін, який мав би передбачити способи координації та контролю, здійснювані над урядом з боку РНБО, та їхні межі, не містить таких положень.

По-четверте, законом передбачено здійснення урядом виконавчої влади через інші органи. Положення закону передбачають, що “Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів”.

Проте уряд, згідно з Конституцією, не зосереджує всієї повноти виконавчої влади, не є єдиним конституційним носієм виконавчої влади в Україні, а тому й не може здійснювати її через інші конституційні органи. Деякі інші органи виконавчої влади, такі як Служба безпеки України, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, не є лише провідниками політики уряду. Вони мають власні конституційні повноваження, що більше, вони відповідальні не лише перед урядом, а й перед президентом. Деякі ж органи, через які уряд хоче здійснювати виконавчу владу, як-от Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, взагалі не відповідальні перед урядом України.

Крім того, що Закон “Про Кабінет Міністрів України” у низці положень суперечить Конституції України, він жодним чином не врегульовує питання взаємовідносин уряду з іншими конституційними органами влади,

Закон змінює конституційну процедуру формування уряду...

...звільняє уряд від обов’язку виконувати укази Президента...

...концентрує всю виконавчу владу в Кабінеті Міністрів

Закон позбавляє сенсу реформу державної служби

такими як президент і РНБО, не встановлює меж діяльності й обсягу повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, закон не врегулює питання розподілу політичних та адміністративних посад у керівництві Кабміном, чим блокує проведення реформи державної служби в Україні.

Закон “Про Кабінет Міністрів України” в ухваленій редакції вносить дисбаланс у систему організації діяльності влади в Україні. Президент, формально маючи передбачені Конституцією повноваження впливу на виконавчу владу, після набрання чинності цим законом реально втрапить можливість їх реалізації.

Загальний позитив від ухвалення закону – нормативне врегулювання діяльності уряду в Україні. Проте норми закону, що суперечать Конституції, порушують систему стримувань і противаг, закладену в політичну систему України внаслідок конституційної реформи.

Бюджет–2007: псевдокомпромiс

19 грудня 2006 року Верховна Рада ухвалила Закон “Про Державний бюджет України на 2007 рік”⁵. Ухваленню закону передувало вето Президента, у рамках якого він вимагав підвищити рівень соціальних стандартів.

Зауваження Президента: ціна питання

Пропозиції Президента за своїм характером були гнучкими, адже вони не містили чітких вказівок щодо рівня прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Тому оцінки загальної ціни питання можуть базуватися на різному рівні підвищення соціальних стандартів.

За нашими оцінками, пропозиції Президента передбачали додаткове фінансування приблизно в 2,5 млрд. грн.⁶:

- *підвищення пенсій і соціальних допомог⁷ – 725 млн. грн.;*
- *підвищення мінімальної зарплати⁸ – 1,2 млрд. грн.;*
- *усунення диспропорцій у рівні оплати праці військовослужбовців⁹ – 500 млн. грн.*

Система стримувань і противаг дала збій

Боротьба уряду та Президента щодо ключових параметрів бюджету виявила неспроможність двох головних центрів влади працювати в рамках системи стримувань і противаг, передумови для якої створено нинішньою політичною конфігурацією. Уряд і коаліція демонстративно ігнорували зауваження Президента. Президент, своєю чергою, не зміг запропонувати переконливі аргументи на користь підвищення соціальних виплат.

⁵ За закон проголосували 245 депутатів: 184 – від Партії регіонів, 30 – від Соціалістичної партії, 20 – від Комуністичної партії, 5 – від БЮТ, 2 – від “Нашої України”, а також 4 позафракційних депутати.

⁶ Це становить 1,5% видатків Державного бюджету, або 0,4% ВВП.

⁷ Виходячи з підвищення прожиткового мінімуму на 26,6 грн. понад зазначений у проекті бюджету рівень.

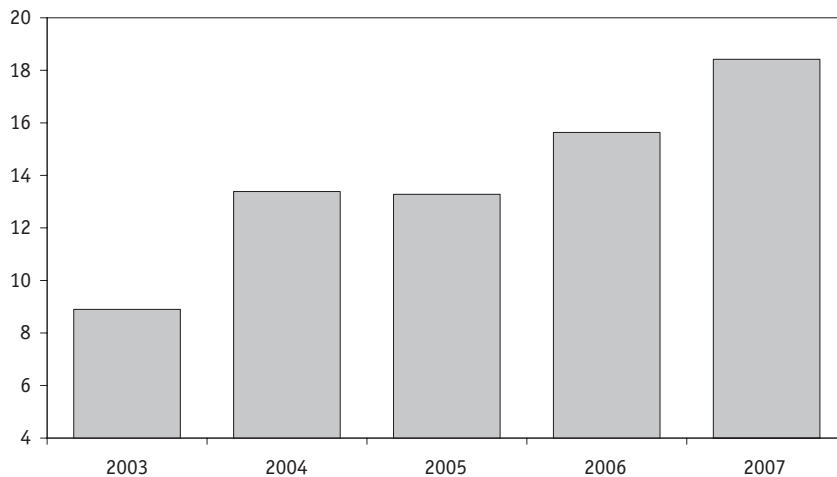
⁸ Виходячи зі збереження 2007 року темпів зростання мінімальної зарплати у 20%.

⁹ Згідно з останньою пропозицією (спочатку Президент наполягав на вдвічі більшій сумі).

Результатом суперечки став псевдокомпроміс: уряд погодився у першому кварталі 2007 року здійснити переоцінку соціальних стандартів і можливостей їх забезпечення. Це дало Президенту змогу зберегти політичне реноме та підписати закон. Проте ця домовленість видається лише красивим жестом: незрозуміло, що може змінитися у I кварталі 2007 року, щоб можна було забезпечити підвищення, яке три місяці тому видавалося неможливим. Ми очікуємо, що суттєвого перегляду закладених до бюджету соціальних стандартів не відбудеться.

Утім, бюджет–2007 містить резерви, на які Президент не зважав у своїй аргументації. Вони пов'язані з так званими видатками розвитку. За відсутності чітких і цілеспрямованих (тобто таких, що мають чіткі цілі, пов'язані з відповідними завданнями, ресурсами та критеріями досягнення) стратегій розвитку ефективність цих видатків видається сумнівною. Упродовж останніх років частка таких видатків у бюджеті неухильно зростає, проте відповідного прискорення якісних змін, передусім реформ, на загальнодержавному рівні не відбувається.

Графік 1. Частка видатків розвитку у загальному фонді Державного бюджету, %



Джерело: законодавство України; розрахунки: **політичний коментар**

Аналіз видатків розвитку на 2007 рік свідчить про продовження цієї тенденції. Тимчасом як великі обсяги коштів продовжують витрачати на підтримку сільського господарства та вугільної промисловості, уряд не має такої стратегії щодо цих галузей, яка мінімізувала б потреби у підтримці. Водночас такі важливі для соціально-економічного розвитку країни заходи, як судова реформа, грошима не забезпечено¹⁰.

**Потрібна жорстка
орієнтація видатків
розвитку
на розвиток**

Продовження мораторію на продаж землі

9 січня 2007 року Верховна Рада подолала вето Президента на закон про продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення до 2008 року¹¹. Це означає, що впродовж 2007 року, як і раніше,

¹⁰ На фінансування видатків розвитку Державної судової адміністрації передбачено лише 80 млн. грн.

¹¹ За закон про внесення змін у Земельний кодекс проголосували 367 депутатів. Закон підтримали 185 членів фракції Партії регіонів, 120 депутатів фракції БЮТ, 5 депутатів фракції “Наша Україна”, 31 соціаліст, 20 комуністів, а також 6 позафракційних депутатів.

**Заборона продажу
землі призводить
до негативних
економічних явищ**

власники земель сільськогосподарського призначення не зможуть їх продавати.

На нашу думку, відсутність вільного обігу сільськогосподарських земель призвела до низки негативних явищ в українській економіці:

- розвитку тіньових схем купівлі-продажу землі;
- виснаження ґрунтів, оскільки відносини короткострокової оренди, що склалися на селі, не створюють стимулів для збереження родючості землі;
- неможливості залучення додаткових довгострокових коштів у сільське господарство через заставу землі.

Влада вже вдруге вдається до продовження заборони на вільний обіг земель сільськогосподарського призначення. Раніше мораторій передбачалося скасувати 2005 року, але його було подовжено ще на два роки. За цей період завершення земельної реформи так і не стало пріоритетом діяльності уряду. Зокрема не ухвалено закони про земельний кадастр і ринок землі, не забезпечено цільового фінансування для створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи.

**Малоймовірно,
що чинний уряд
завершить земельну
реформу**

Ми не очікуємо, що нормативні документи, потрібні для ефективного функціонування ринку землі, будуть ухвалені впродовж 2007 року, оскільки у парламенті відсутня потужна політична сила, яка мала б відповідний чітко виражений інтерес. Що більше, наявність в урядово-парламентській коаліції СПУ та КПУ, які є послідовними противниками ідеї приватної власності на землю, вказує на те, що уряд навряд чи стане провідником відповідних законодавчих ініціатив. Це означає, що мораторій на продаж земель буде подовжено й поза 2008 рік або ринок почне функціонувати 2008 року практично за тих самих умов, що й зараз.

Уряд планує посилити безпеку кордонів

**Уряд схвалив
Концепцію програми
облаштування
кордонів**

Кабінет Міністрів 27 грудня 2006 року схвалив “Концепцію Комплексної програми облаштування та реконструкції державного кордону на період до 2015 року”, що стало кроком до підвищення рівня охорони державного кордону й увідповіднення його інфраструктури до європейських стандартів.

2006 року завершено делімітацію всіх нових сухопутних кордонів України – з Білоруссю, Молдовою та Російською Федерацією. На молдовській ділянці проходить процес демаркації державного кордону, з Російською Федерацією тривають переговори про демаркацію.

**Євроінтеграція –
потужний чинник змін
в управлінні кордоном**

Головний чинник, який визначає потребу у подальшому облаштуванні кордонів, – прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу. Надійність охорони кордону як внесок України в європейську безпеку поряд з демократичними перетвореннями й економічним розвитком є одним із пріоритетних питань європейської інтеграції України. Україна – одна з найважливіших країн транзиту товарів на шляху Європа–Азія. Територією України пролягає п'ять європейських транспортних коридорів, що потребують розвиненої мережі пунктів пропуску через державні кордони. Крім того, через територію України пролягає один з основних транзитних маршрутів нелегальних мігрантів з країн СНД і Південно-Східної Азії до Європи, що потребує ефективної системи прикордонного контролю.

Якщо західні кордони України надійні через посилений захист з боку держав – членів ЄС, то кордони на півночі та сході України недостатньо захищені через низький рівень технічного облаштування. “Слабкість” східних кордонів України не дає змогу протидіяти сучасним загрозам, таким як міжнародний тероризм, контрабанда, наркотрафік, нелегальна міграція, незаконне розповсюдження зброї масового ураження. Мережа пунктів пропуску через державний кордон не дає змоги Україні повноцінно реалізувати потенціал міжнародних економічних зв’язків, торгівлі, транзиту та руху людей.

Ці чинники стали підґрунтям для ухвалення “Концепції Комплексної програми облаштування та реконструкції державного кордону”. Головні завдання програми, передбачені Концепцією:

- завершення договірно-правового оформлення державного кордону;
- розвиток мережі пунктів пропуску, оптимізація їхньої кількості і вдосконалення механізму їх функціонування;
- створення умов для підвищення ефективності функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів;
- увідповіднення процедури контролю осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон до стандартів ЄС;
- облаштування державного кордону поза пунктами пропуску та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні з урахуванням досвіду іноземних держав;
- залучення зовнішніх і внутрішніх (недержавних) інвестицій, а також визначення пріоритетних напрямів використання фінансової та технічної допомоги для створення сучасної інфраструктури і підвищення рівня технічного забезпечення контрольних органів.

До схвалення Концепції комплексної програми облаштування державного кордону у червні 2006 року Указом Президента ухвалено Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, головне завдання якої – перетворення Державної прикордонної служби на сучасний правоохоронний орган європейського зразка. Синхронізація ухвалення двох документів, спрямованих на інституційний та інфраструктурний розвиток системи безпеки кордонів, дає підстави говорити про існування у Держприкордонслужби цілісного бачення та стратегічне планування розвитку політики у сфері управління державним кордоном.

Обидва документи передбачають фінансування з Державного бюджету, у тому числі на 2007 рік, та за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги. Їхня реалізація дасть змогу Україні досягти європейських стандартів облаштувати прикордонну інфраструктуру на всьому периметрі державного кордону та підвищити рівень його охорони.

***Програма має
наблизити Україну
до європейських
стандартів захисту
кордону***

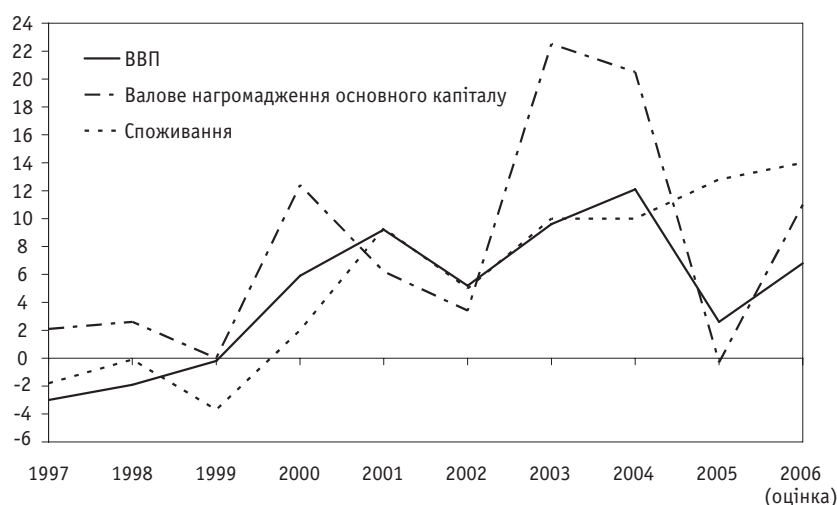
ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

2006 року ВВП зріс на 7%

За попередніми даними, зростання ВВП 2006 року становило 7%. Економіка виявилася стійкою щодо шокового підвищення цін на імпортований газ на початку року і в II кварталі відновила високі темпи зростання.

Економічне зростання підтримувалося високими темпами споживання, зумовленого стрімким підвищенням реальних доходів громадян та обсягів кредитів, наданих фізичним особам¹², і сприятливою ціновою кон'юнктурою на зовнішніх ринках чорних металів.

Графік 2. ВВП, інвестиції та споживання
% реальної річної зміни



Джерело: Держкомстат

Інвестиційна активність 2006 року відчутно поживалася. За нашими оцінками, валове нагромадження основного капіталу зросло на 11% порівняно зі зниженням на 0,3% 2005 року. Зростання інвестицій зумовлено відновленням державних капіталовкладень і суттєвим припливом іноземного капіталу, зокрема в банківський сектор.

Іноземні інвестиції в банківський сектор

2006 року банківський сектор був чи не найголовнішим об'єктом інвестування коштів іноземних інвесторів. Головною формою інвестування коштів було придбання банківських установ. Іноземні інвестори придбали низку українських банків: від найбільших до невеликих регіональних банківських установ.

Чимала частина коштів, спрямованих на купівлю банків, не потрапила до України, оскільки була сплачена офшорним компаніям, які формально володіють великою частиною українських банківських установ. Збільшення іноземного капіталу в статутних капіталах банків за січень–листопад 2006 року становило менше 0,5 млрд. дол. США, попри те, що угоди з купівлі окремих банків у деяких випадках перевищують 1 млрд. дол. США.

¹² Обсяг кредитів, наданих банківськими установами фізичним особам, зріс 2006 року на 135% до 78,5 млрд. грн. на 1 січня 2007 року.

Водночас нові власники залучили до своїх банківських установ чималі кошти, обсяг яких за підсумками січня–вересня 2006 року становив 56% усього іноземного капіталу (крім ПІ), що надійшов в Україну.

Зовнішні банківські позики стали головним джерелом зростання обсягів кредитних коштів, наданих банками України суб'єктам господарювання та населенню, на 102 млрд. грн., або на 71%, упродовж 2006 року, в умовах, коли приріст клієнтських ресурсів банків становив лише 51,5 млрд. грн. Ці ресурси стали ключовим чинником зростання інвестиційного та споживчого попиту і економіки загалом 2006 року.

Стрімка кредитна експансія, зумовлена відсутнім припливом зовнішніх ресурсів, формує, однак, низку макроекономічних і банківських ризиків, пов'язаних зі:

- швидким зростанням активів банків в умовах великого дефіциту внутрішніх заощаджень;
- фінансуванням довгострокових активів короткостроковими зобов'язаннями;
- формуванням чималих незахеджованих коротких валютних позицій позичальниками банківських установ¹³;
- різким збільшенням частки проблемних кредитів.

Зростання реальних доходів населення 2006 року, за нашими оцінками, уповільнилося до 16,5% порівняно з 20,1% 2005 року, проте залишається суттєвим. Водночас темпи зростання витрат населення залишилися на рівні 2005 року і становили близько 33%. Високі темпи зростання витрат населення на тлі поступового зниження темпів зростання доходів підтримувалися великими обсягами кредитування фізичних осіб банківськими установами.

Споживчі витрати зростають попри сповільнення зростання реальних доходів

Попри зростання реальних доходів і поліпшення доступу до кредитних ресурсів, очікування населення щодо майбутнього залишаються здебільшого негативними. Суттєве погіршення очікувань населення відбулося влітку внаслідок тривалого політичного протистояння після парламентських виборів.

Рівень інфляції залишається порівняно високим. Індекс споживчих цін 2006 року зріс на 11,6% порівняно з 10,3% 2005 року. Головне джерело інфляції – перегляд регульованих тарифів на послуги, зумовлений підвищенням цін на імпортований газ на початку 2006 року, та неефективною тарифною політикою держави¹⁴.

Перегляд регульованих тарифів – головний чинник інфляції

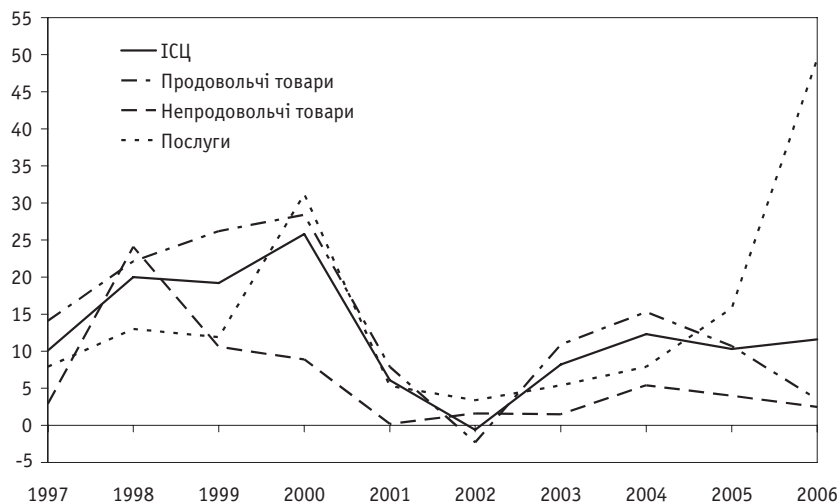
У другій половині року уряд вдався до адміністративного втручання в процеси ціноутворення на окремі товари, ціна яких формувалася на ринкових засадах. Зокрема уряд кілька разів встановлював цінові орієнтири для бізнесу на ринку пально-мастильних матеріалів. У листопаді, спираючись на постанову Кабінету Міністрів “Про встановлення повноважень

¹³ Валютна позиція становить різницю активів і зобов'язань в іноземних валютах. Коротка валютна позиція виникає в тому разі, коли зобов'язання у валюті перевищують відповідні активи. На 1 січня 2007 року валютні зобов'язання суб'єктів господарювання перевищували їхні валютні активи в банках України на 50 млрд. грн., або близько 10% ВВП.

¹⁴ Див. *політичний коментар* за грудень 2006 року, с. 15.

органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” від 25 грудня 1996 року, уряд через органи місцевої влади й Антимонопольний комітет здійснював тиск на підприємства торгівлі щодо потреби зниження цін на низку продовольчих товарів¹⁵.

Графік 3. Індекс споживчих цін і його компоненти
% річної зміни



Джерело: Держкомстат

Економічне зростання забезпечило виконання бюджету

Стрімке зростання економіки створило достатню базу для забезпечення бюджетних надходжень. 2006 року частка ВВП, що перерозподіляється через Зведений бюджет, зросла до 33,7%, а дефіцит бюджету становив близько 3% ВВП.

В умовах недостатніх надходжень коштів від приватизації та обмеженості ресурсів на внутрішньому ринку головним джерелом покриття дефіциту бюджету 2006 року були зовнішні позики. Упродовж вересня—грудня Міністерство фінансів України запозичило близько 1,9 млрд. дол. США. Фінансування дефіциту бюджету за рахунок зовнішніх запозичень зумовило відновлення тенденції до збільшення номінального розміру зовнішнього боргу державного сектору, розміри якого, втім, достатньо помірні¹⁶.

Суттєве збільшення дефіциту зовнішньоторгівельного балансу призвело до формування від'ємного сальдо поточного рахунку платіжного балансу вперше з 1998 року. Від'ємне сальдо поточного рахунку невелике і, за нашими оцінками, 2006 року становило 1,1% ВВП, проте набагато погіршилося порівняно з 2004 роком¹⁷.

Головний чинник збільшення зовнішньоторгівельного дефіциту – стрімке зростання імпорту товарів, зумовлене:

- високим інвестиційним попитом;



Джерело: Національний банк України
Оцінка: політичний коментар

¹⁵ Боршно, хліб і хлібобулочні вироби, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичина, свинина і м'ясо птиці, ковбаси варені, молоко, сир, масло тваринне, олія та ін. Загальна вага цих товарів у споживчому кошику становить 20%.

¹⁶ На 1 жовтня 2006 року зовнішній борг сектору державного управління становив 11,5 млрд. дол. США, водночас резерви Національного банку України на 1 січня 2007 року перевищили 22 млрд. дол. США. Загальний прямиий державний борг України 2006 року становив 12,7% ВВП.

¹⁷ Додатне сальдо поточного рахунку платіжного балансу 2004 року становило 10,6% ВВП.

- суттєвим споживчим попитом, підтриманим стрімким зростанням реальних доходів населення та поліпшенням доступу населення до кредитних ресурсів;
- збільшенням ціни імпортованого газу.

Дефіцит поточного рахунку платіжного балансу, однак, не призвів до знецінення гривні щодо долара США завдяки великим надходженням іноземних інвестицій і позикового капіталу. Збереження прив'язки курсу гривні до долара США в умовах надходження обсягів іноземного фінансового капіталу в обсягах більших, аніж дефіцит поточного рахунку платіжного балансу, зумовило суттєве збільшення міжнародних резервів НБУ¹⁸.

***Приплив капіталу
компенсує вплив
дефіциту поточного
рахунку***

¹⁸ Міжнародні резерви НБУ збільшилися до 22,2 млрд. дол. США на 1 січня 2007 року порівняно з 19,4 млрд. дол. США на 1 січня 2006 року.

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники

Показники	2003	2004	2005	2006				Оцінка МЦПД результатів 2006 року
				I–III	I–VI	I–IX	I–XI	
ВВП, ркз ²⁰ , %	9,6	12,1	2,7	3,2	5,0	6,5	6,7	7,0 ¹⁹
ВВП, млн. грн.	267 344	345 113	424 741	102 027	224 837	374 415	452 939	525 500
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	22,5	20,5	-0,3	8,2	9,5	12,1	—	11,0
Приватне споживання, ркз, %	10,7	12,5	16,2	19,0	19,0	17,9	—	16,5 ¹⁹
Державне споживання, ркз, %	6,9	1,8	2,7	2,0	4,9	1,7	—	6,1
Промислове виробництво, ркз, %	15,8	12,5	3,1	0,2	3,6	5,5	5,6	6,2 ¹⁹
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	-9,9	19,1	0,0	4,0	3,2	-2,8	-0,9	0,4 ¹⁹
Роздрібний товарообіг, ркз, %	20,5	21,9	23,4	30,3	27,3	25,2	25,1	25,3 ¹⁹
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	28,5	41,6	5,0	-4,4	2,1	10,4	11,4	11,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	35,6	26,0	24,6	30,2	22,1	22,2	22,4	22,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	2 891	6 804	2 531	-743	-782	-321	—	-1 164
Чисті ПІІ ²¹ , \$ млн.	1 411	1 711	7 533	662	2 072	3 600	—	4 500
Наявні доходи населення, ркз, %	9,1	19,6	20,1	25,9	20,5	17,8	16,3	16,5
Індекс споживчих настроїв ²²	99,4	100,1	103,1	—	84,9	87,5	—	—
Середня нарахована заробітна плата, грн.	462,3	589,6	806,2	918,3	966,9	1 004,1	1 020,6	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	15,2	23,8	20,3	23,6	22,9	21,2	19,1	19,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	9,1	8,6	7,2	7,9	6,8	6,4	—	6,7
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	28,2	26,5	32,0	35,3	35,0	34,3	33,6	33,7
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	28,4	29,7	33,8	35,0	35,5	33,5	32,6	36,5
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+), % ВВП)	-0,2	-3,1	-1,8	0,4	-0,5	0,7	1,0	-2,9
Індекс споживчих цін, %	8,2	12,3	10,3	2,7	2,9	5,9	10,6	11,6 ¹⁹
Індекс інфляційних очікувань населення ²³	186,1	180,0	184,3	—	189,2	181,2	—	—
Грошова маса МЗ, зміна від початку року, %	46,5	32,4	54,3	0,6	10,3	21,0	25,8	34,7 ¹⁹
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ²⁴	5,333	5,319	5,1250	5,050	5,050	5,050	5,050	5,050 ¹⁹

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

¹⁹ Факт.²⁰ ркз = реальна кумулятивна зміна.²¹ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.²² 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.²³ 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.²⁴ 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, Олексій Блінов, Борис Бордюг, Володимир Нікітін, Іван Пресняков, Віктор Чумак, Наталія Шаповалова.

Літературний редактор: Надія Цісик.

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

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

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

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

Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Розповсюджується за передплатою.

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