

політичний коментар

число 2 (44), лютий 2007

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у січні – першій половині лютого 2007 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>22</i>

***міжнародний центр
перспективних досліджень***

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

ГОЛОВНЕ

Союз між “Нашою Україною” та БЮТ тимчасовий і вимушений: Президенту потрібна підтримка БЮТ у парламенті, аби забезпечити себе від нових спроб коаліції обмежити його повноваження. Коаліція розробляє нові законопроекти на “продовження політичної реформи” і перерозподіляє адміністративний ресурс на свою користь, продовжуючи кадрові перестановки у виконавчій владі. Нехтування демократичними принципами для отримання переваг у політичній конкуренції приховує загрози для демократії в Україні (див. **Політична конкуренція**).

Політичне протистояння уряду і Президента шкодить реалізації інтересів України на міжнародній арені, а відсутність єдиної позиції у зовнішній політиці дає суперечливі сигнали міжнародним партнерам. Напередодні початку переговорів над новою базовою угодою між Україною та ЄС українські урядовці заявляють про повернення до переговорів з Росією зі створення Єдиного економічного простору і консорціуму з управління газотранспортною системою України. Хоча зовнішня політика надалі лишатиметься сферою конкурентних впливів уряду та Президента, прецедент, створений відставкою Бориса Тарасюка і закріплений у Законі “Про Кабінет Міністрів України”, послаблює можливості Президента впливати на зовнішню політику (див. **Зовнішні відносини**).

Попри те, що імперативний мандат суперечить принципам демократії, Президент підписав зміни до законодавства, які передбачають можливість відкликання депутатів місцевих рад керівним органом партії, за списком якої їх обирали. Під тиском опозиції Київська міська рада переглянула тарифи на житлово-комунальні послуги. Законопроект про державне регулювання в енергетиці, ухвалений парламентом у першому читанні, мало сприяє зміцненню незалежності національного органу з регулювання газу (див. **Державні рішення**).

Економічні показники поліпшуються, проте ситуація з поліпшенням якості життя населення менш однозначна. Песимістичні очікування щодо майбутнього постійно переважають у суспільстві з квітня 2006 року. Поза тим споживчий попит продовжує зростати, важливим чинником чого є поліпшення доступу населення до кредитних ресурсів (див. **Економічне середовище**).

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Програвши Партії регіонів і Блоку Юлії Тимошенко парламентську кампанію 2006 року та не спромігшись через власну непослідовність використати “золоту акцію” і президентську підтримку в коаліційних переговорах, “Наша Україна” продовжує втрачати політичну вагу та підтримку населення. Можливості Президента як політика без підтримки у парламенті неабияк обмежуються. Лідерство у політичній боротьбі ділять Блок Юлії Тимошенко та Партія регіонів.

Заява про спільну опозиційну діяльність між “НУ” та БЮТ: стратегічна співпраця неможлива

Укладення домовленостей між Блоком Юлії Тимошенко та “Нашою Україною” про провадження спільної опозиційної діяльності свідчить, що політична позиція Президента поступово слабшає і для збереження власних повноважень йому конче потрібні політичні союзники.

Ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України” виявило, що відсутність достатньої підтримки у парламенті має катастрофічні наслідки для Президента. Коаліція підготувала до розгляду низку нових законопроектів на подальше обмеження повноважень Президента і далі намагатиметься шукати взаємовигідного блокування з фракцією БЮТ для подолання президентського вето.

У таких умовах чи не єдиним виходом для Президента стали домовленості з БЮТ про спільну опозиційну діяльність. Внаслідок цього “Наша Україна” остаточно поступиться БЮТ лідерством в опозиції. “Наша Україна” та Президент зобов’язалися підтримати основні політичні ініціативи БЮТ: розроблення нової редакції Конституції, імперативний мандат для місцевих рад, дострокові вибори до парламенту, закон про опозицію. Вони також зобов’язалися спільно з БЮТ узгоджувати й підтримувати кадрові пропозиції, які вносить Президент на розгляд парламенту, та мати спільну позицію щодо конституційних змін у місцевому самоврядуванні.

Натомість Президент отримав обіцянку від Блоку Юлії Тимошенко про те, що ця фракція не підтримає зміни до Конституції та законопроекти, які обмежують повноваження Президента: про основи зовнішньої та внутрішньої політики, про Президента, РНБО, Конституційний Суд, про нормативно-правові акти, про місцеві державні адміністрації. Крім того, домовлено координувати дії фракцій “Нашої України” та Блоку Юлії Тимошенко в місцевих радах.

Однак ці домовленості не стануть основою для стратегічної співпраці Президента з Блоком Юлії Тимошенко. Політична конкуренція між ними не припиниться, адже стратегічно інтереси Президента і БЮТ не збігаються. Союз з БЮТ – вимушений тактичний крок для Президента, що рятує від найближчих проблем, але не дає жодних довгострокових переваг. Що більше, реалізація вимог БЮТ щодо закону про опозицію та дострокових виборів означатиме ще більше послаблення “Нашої України”, а укладання домовленостей з БЮТ вже роз’єднує президентську фракцію.

По-перше, більшість соціологічних досліджень свідчать, що в разі проведення дострокових виборів беззаперечними лідерами у парламенті стануть Партія регіонів і Блок Юлії Тимошенко. “Наша Україна” хоча й має беззаперечні шанси пройти у парламент, однак з результатом удвічі меншим, аніж у БЮТ.

Президент змушений шукати підтримки БЮТ у парламенті

“Наша Україна” поступається БЮТ лідерством в опозиції

Союз з БЮТ не вигідний Президенту

Так, за даними соціологічної служби Центру ім. Разумкова, за Партію регіонів готові проголосувати 24,3% населення, за БЮТ – 18,9%, за “Нашу Україну” – 7,1% і за КПУ – 4,8%¹. БЮТ домагається перевиборів, розраховуючи на невпинне зниження рейтингу Партії регіонів: порівняно з вереснем 2006 року підтримка цієї партії знизилася з 33,1% до 24,3%. Однак для “Нашої України” тенденції невтішні, адже її підтримка не зростає і залишається стабільно нижчою, аніж у БЮТ².

Чи існують юридичні підстави для проведення дострокових виборів?

Згідно з Конституцією, Президент може розпустити парламент, якщо після розпаду коаліції впродовж місяця не утвориться нова коаліція; після відставки уряду впродовж 60 днів не буде сформовано новий уряд; або ж якщо впродовж 30 днів однієї чергової сесії не можуть розпочатися пленарні засідання Верховної Ради. У найближчій перспективі реалізація будь-якого з цих сценаріїв малоімовірна.

Однак домовленість між БЮТ і “Нашою Україною” змусила аналітиків повторно обговорювати юридичну можливість проведення дострокових виборів до парламенту. Відомо, що у Конституційному Суді існує подання від 89 депутатів Блоку Юлії Тимошенко, згідно з яким КС має визначити легітимність призначення чинного Кабінету Міністрів. У разі позитивного рішення Конституційного Суду Кабмін може бути розпущено, і у Президента з’явиться формальний привід розпустити парламент згідно з Конституцією.

Проблемою є надзвичайна закритість Конституційного Суду. Попри те, що таке подання існує, КС не надає жодної інформації про його зміст. Тому оцінити якість юридичних аргументів цього подання неможливо.

По-друге, Віктор Ющенко відчуває не меншу загрозу від Блоку Юлії Тимошенко, аніж від правлячої коаліції. Для БЮТ сильний у сенсі повноважень Президент потрібний лише для того, щоб оголосити проведення дострокових виборів і гарантувати їх демократичний характер. Якщо після виборів БЮТ стане основою нової правлячої коаліції, а її лідер – прем’єр-міністром, сильний Президент їм заважатиме так само, як і чинному уряду.

Тому ми не очікуємо проведення дострокових виборів до парламенту. Наразі єдиним результатом досягнених домовленостей стало підписання Президентом закону про імперативний мандат для депутатів місцевих рад (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Дострокові вибори до парламенту малоімовірні

¹ Опитування проводилося з 2 до 9 лютого 2007 року і репрезентативне для України. Опитано 2 011 респондентів від 18 років у всіх регіонах України, теоретична похибка не перевищує 2,3%.

² У парламенті дискутується ідея підвищення прохідного бар’єра з 3 до 5%. У цьому разі до наступного парламенту зможуть пройти лише Партія регіонів, БЮТ і “Наша Україна”, перерозподіливши на свою користь голоси, віддані за всі інші партії. Це збільшить кількість депутатських мандатів для кожної з цих партій і може здаватися вигідним для Президента. Однак у пропорційному відношенні результат “Нашої України” щодо БЮТ і Партії регіонів буде гірший, ніж зараз. Інша ідея – підняття прохідного бар’єра до 9%, яку висловлюють представники Партії регіонів, взагалі може перетворити український парламент на двопартійний. Адже у такому разі шанси потрапити до Верховної Ради залишаються лише у Партії регіонів і БЮТ.

Можливості Президента без суттєвої підтримки у парламенті обмежені. Спроба мобілізації пропрезидентського електорату відбувається на позапарламентському полі. Зокрема організована Юрієм Луценком громадянська кампанія “Народна самооборона” планує проводити навесні “Марш справедливості”, до якого приєднаються “ПОРА!”, УНСО та “Європейська платформа” Миколи Катеринчука. З рухом Юрія Луценка планує співпрацювати і “Наша Україна”. Однак цілі громадської акції, запланованої на весну, малозрозумілі. Навряд чи вона допоможе Президенту в політичній боротьбі.

Пріоритетом коаліції є “продовження політичної реформи”

Стратегія правлячої коаліції на “виштовхування” Президента з виконавчої гілки влади не змінюється. Оскільки досягнені між “Нашою Україною” та БЮТ домовленості не мають стратегічного характеру, для коаліції немає потреби переглядати свій курс.

Пріоритетом уряду у державній політиці продовжує бути перетворення України на повноцінну парламентську республіку через обмеження повноважень Президента чи, як це називає коаліція, “продовження політичної реформи”. Боротьба з Президентом відбувається у двох площинах: ухвалення законодавства, що обмежує його повноваження, та здійснення кадрових перестановок у виконавчій владі, які зменшують кількість посадовців, лояльних до Президента.

Законодавче обмеження повноважень Президента реалізовуватиметься через:

- продовження законодавчої діяльності щодо закону про Кабінет Міністрів. По-перше, буде зроблено спробу забрати найбільш кричущі невідповідності закону Конституції. По-друге, здійснюватимуться спроби ухвалення цілої низки законів, які потребують змін у зв'язку з ухваленням закону про Кабінет Міністрів: про місцеві адміністрації, про нормативно-правові акти та ін.;
- закон про Президента, який мав би закріпити положення закону про Кабмін і, можливо, визначити порядок імпічменту Президенту;
- зміни до закону про Раду національної безпеки і оборони, що мали б усунути механізм впливу Президента на уряд, зокрема пропонується ліквідувати посаду Секретаря РНБО й апарат РНБО;
- зміни до закону про Конституційний Суд мали б зменшити повноваження КС у тлумаченні законів, можливості Президента припиняти дію постанов Кабміну та впорядкувати участь КС у процедурі імпічменту Президенту;
- закон про спеціальні слідчі комісії, в якому мала б бути виписана процедура створення таких комісій у разі проведення процедури імпічменту Президенту;
- закон про засади зовнішньої і внутрішньої політики, який має на меті нав'язати Президенту зовнішньополітичний курс коаліції;
- закон про імпічмент, який мав би виписати процедуру імпічменту Президенту.

***Наступ
на повноваження
Президента
продовжиться***

***Для цього коаліція
готує нові закони...***

...і перерозподіляє адміністративний ресурс

Перерозподіл адміністративного ресурсу на користь уряду відбувається через:

- кадрові перестановки в Міністерстві внутрішніх справ. Після призначення нового міністра замінено 12 керівників обласних управлінь;
- боротьба за вплив на Службу безпеки України, Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони. За затвердження кандидатур Президента на голову СБУ та міністра закордонних справ коаліція домагається від Президента поступок, зокрема, у вигляді призначення заступників міністра, лояльних до неї, інакше вимагатиме зміни кандидатур на більш компромісних. Можливі заміна міністра оборони на менш самостійну постать або призначення лояльних до коаліції заступників міністра;
- спроби змінити голів місцевих адміністрацій через рішення місцевих рад про недовіру їм або призначити лояльних голів місцевих адміністрацій на вакантні місця. Для реалізації цієї мети Кабмін вже підготував кілька адміністративних позовів проти Президента. У них уряд оскаржує зволікання Президента зі звільненням голів адміністрацій, щодо яких ради ухвалили рішення про недовіру, або здійснення Президентом процедури призначення без подання Кабміну.

Структурні реформи не стоять на порядку денному коаліції

Питання державної політики, що не мають безпосереднього впливу на політичну конкуренцію, менш актуальні для урядової коаліції. Поступальний економічний розвиток України позбавляє уряд мотивів здійснювати структурні реформи. Уряд обіцяє здійснити окремі секторні реформи, наприклад, ЖКГ чи податкової системи. Однак з тих планів, які він оприлюднює, впливає, що під реформами він розуміє збільшення фінансування галузі або запровадження певних косметичних змін.

Ситуація з демократією і верховенством права погіршується. Рішення, які ухвалюють у парламенті, демонструють, що на компроміс з демократичними принципами під час ухвалення ідуть усі політичні сили: і коаліція, і опозиція, і Президент. Парламентарії виправдовують недотримання демократичних принципів політичною доцільністю, Президент – волею депутатів.

Принципи демократії не дотримуються під час ухвалення рішень

Приклад такого підходу – підписання Президентом закону про імперативний мандат, який він сам же назвав недемократичним. В обмін на це він зберіг підтримку Блоку Юлії Тимошенко. Інший приклад: обрання коаліцією на посаду Уповноваженого Верховної Ради з прав людини особи, яка стала депутатом за списком правлячої партії. Опозиція мовчки погодилася з цим рішенням, аби її представника обрали віце-спікером парламенту (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**). Нехтування принципом верховенства права, що стає звичним для політичних гравців в Україні, приховує основну довгострокову загрозу для розвитку демократії в Україні.

Вибори Президента посилять боротьбу БЮТ і Партії регіонів

Слабкість політичної позиції Президента і наступ коаліції на його повноваження ставлять питання про те, чи цей інститут існуватиме надалі і наскільки важливими для політичних партій будуть наступні вибори Президента. Адже сформувавши уряд, Партія регіонів чи Блок Юлії Тимошенко не зацікавлені у сильному президентові, який би мав вагомий вплив на урядову політику.

Однак ми не очікуємо, що інститут президента буде скасовано або президентські повноваження редукують до представницьких внаслідок ревізії Конституції. До проведення виборів (дострокових парламентських або ж президентських) Блоку Юлії Тимошенко потрібен Президент, який політично слабкий і тому має шукати підтримки БЮТ, але має достатньо повноважень. Саме Президент зможе гарантувати чесність наступних виборів і захистити опозицію від наступу коаліції на її права.

Тому до 2009 року Президент збереже повноваження, які гарантуються йому Конституцією. Вибори президента 2009 року стануть важливою подією у політичному житті, на яких основними фаворитами будуть Віктор Янукович та Юлія Тимошенко. Це означає, що з наближенням виборів поляризація політичного простору навколо основних фаворитів перегонів дедалі посилюватиметься.

***Вибори 2009 року
поляризують
політичну сцену***

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

**Відставка міністра –
наслідок конкуренції
між урядом
і Президентом**

Відставка Бориса Тарасюка стала наслідком його кількомісячного протистояння з Прем'єр-міністром Віктором Януковичем, а в ширшому контексті – наслідком жорсткої політичної конкуренції між Президентом і урядом після формування коаліції на чолі з Партією регіонів.

Починаючи з вересневої заяви Прем'єр-міністра у Брюсселі про відкладення приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО, Борис Тарасюк намагався протистояти прагненням уряду провадити власну зовнішню політику, яка йшла врозріз із зовнішньополітичним курсом Президента³. Як результат, 1 грудня 2006 року парламентська коаліція ухвалила постанову про звільнення Бориса Тарасюка з посади міністра. Через розмитість формулювання у Конституції процедури звільнення виник конфлікт щодо легітимності міністра закордонних справ, вирішити який можна лише через суд⁴. Проте за відсутності судового рішення урядова коаліція не визнавала міністра легітимним, що заблокувало діяльність не тільки міністра, а й усього МЗС: було заморожено рахунки міністерства, припинено фінансування трьох бюджетних програм.

Відставка пропрезидентського міністра поряд з ухваленням Закону “Про Кабінет Міністрів України” матиме внутрішньополітичні наслідки, які вплинуть на зовнішню політику України. Хоча стратегічний курс на європейську інтеграцію лишатиметься незмінним з тими нюансами, які привнесло урядування коаліції ПР–СПУ–КПУ: припиненням інтеграції з НАТО і “зближенням” з Росією, у короткостроковій перспективі зовнішня політика України надалі лишатиметься результатом конкуруючих впливів Президента і уряду.

**Новий міністр
буде вразливішим
до тиску коаліції**

Однак з відставкою Бориса Тарасюка створено прецедент: міністра закордонних справ призначає Президент, а звільняє Верховна Рада. Звичайно, Конституційний Суд дасть офіційне тлумачення цій нормі Конституції, але доти діятиме саме така процедура, до того ж закріплена у законі про Кабінет Міністрів⁵. І хоча право Президента висувати свою кандидатуру лишається незмінним, міністр закордонних справ ще більше залежатиме від більшості, яка не лише затверджує його кандидатуру, а й може в будь-який момент звільнити.

Крім того, саме право затвердження кандидатури міністра дає право коаліції “торгуватися” з Президентом. Імовірно, якщо Президент не погодиться задовольнити вимоги коаліції в інших сферах, кандидатуру висуненого ним Володимира Огриска, чинного виконувача обов'язків міністра закордонних справ, попри його політичну нейтральність, не буде затверджено.

³ Міністерство закордонних справ поставило під загрозу візит Віктора Януковича у Вашингтон у листопаді 2006 року, крім того, МЗС не раз виступало із заявами або нотами, зокрема до МЗС Росії, які йшли врозріз з офіційною позицією Прем'єр-міністра.

⁴ Борис Тарасюк оскаржив це рішення в районному суді Києва, а Президент звернувся до Конституційного Суду з вимогою розтлумачити процедуру відставки. Ця процедура не виписана у Конституції, відповідно Президент посилається на правову аналогію з процедурою призначення, а коаліція – на загальне формулювання, що Верховна Рада звільняє членів уряду.

⁵ Згідно зі статтею 19 (пункт 2), повноваження членів Кабінету Міністрів припиняє Верховна Рада в разі звільнення з посади за поданням Прем'єр-міністра.

Очевидно, фактично подвійна підпорядкованість міністра закордонних справ, закладена Конституцією, в умовах, коли уряд і Президент представляють різні політичні сили, перешкоджає нормальному функціонуванню зовнішньополітичного відомства. Тому потрібно переглянути відповідну конституційну норму або ж досягти компромісу щодо єдиної зовнішньої політики уряду і Президента, яку втілювало б МЗС.

Російська Федерація

Після Помаранчевої революції Україна та Росія розвиваються в різних напрямках: вони мають різні геополітичні інтереси, а розрив між політичними системами двох країн дедалі збільшується. Тому, попри видиме поліпшення двосторонніх відносин за час урядування коаліції на чолі з Партією регіонів, основні проблеми лишаються без перспективи вирішення. Росія надалі прагне зберегти свій вплив на внутрішню і зовнішню політику України для зміцнення власних геополітичних позицій. Що більше, з подальшим загостренням відносин Росії з ЄС і США та наближенням виборів президента РФ російська політика щодо України стане агресивнішою незалежно від того, хто очолюватиме український уряд.

Зміна міністра закордонних справ не позначиться на українсько-російських відносинах. Найболючіші питання, такі як базування Чорноморського флоту РФ або делімітація міждержавного кордону, мають шанс на вирішення лише на рівні президентів, а економічно-енергетичні питання вже давно вирішують повз МЗС, навіть за часів уряду Юрія Єханурова.

Заява Владіміра Путіна про “революційні” пропозиції українського уряду обміняти активи української газотранспортної системи (ГТС) на активи російських газових родовищ радикалізувала патріотичні настрої українського парламенту, який за ініціативою опозиції ухвалив закон, що забороняє уряду в будь-якій формі відчужувати чи передавати в управління українські трубопроводи⁶. За закон проголосувала парламентсько-урядова коаліція, що йшло в дисонанс із заявою Прем'єр-міністра про те, що ухвалення цього закону є політичною акцією опозиції, здатною ускладнити відносини з Росією.

***Парламент
консолідувався
навколо заборони
відчуження ГТС***

Цей закон є додатковим політичним і правовим запобіжником проти відчуження української ГТС, однак лишає можливості для створення консорціуму для прийняття управлінських рішень щодо використання ГТС (тарифів, стратегії розвитку та ін.) без претензій на майно підприємств магістрального трубопроводу. Крім того, виконання закону ускладнює провадження будь-якої господарської діяльності державними підприємствами, що володіють ГТС, НАК “Нафтогаз України” та його дочірніх підприємствами. Проте цей закон має велике політичне значення і фактично позбавляє уряд легітимності ухвалювати будь-які рішення щодо ГТС повз парламент.

⁶ 6 лютого Верховна Рада ухвалила ініційований лідерами БЮТ Закон “Про внесення змін до Закону України “Про трубопровідний транспорт” (щодо підприємств магістрального трубопровідного транспорту)”. “За” проголосували 430 депутатів з 439 присутніх у залі. “Проти” не проголосував жоден депутат. Законом заборонено будь-які зміни форми власності, відчуження, передачу в концесію, оренду, управління магістральних трубопроводів, майна та акцій НАК “Нафтогаз України”, включаючи сховища і дочірні підприємства. Крім того, щодо державних підприємств магістрального трубопровідного транспорту, НАК “Нафтогаз України”, дочірніх і заснованих ним підприємств не може бути порушено справу про банкрутство.

Уряд Віктора Януковича і раніше висловлював прагнення отримати доступ до родовищ російського газу для його здешевлення. Росія вже підтвердила: єдине, що її цікавить, — це доступ до всієї української ГТС. Вочевидь, український уряд, принаймні та його частина, яка є давнім прихильником консорціуму і взагалі зближення з Росією в обмін на ресурси (Прем'єр-міністр Віктор Янукович, перший віце-прем'єр-міністр Микола Азаров, віце-прем'єр-міністр з питань ПЕК Андрій Ключев, міністр палива та енергетики Юрій Бойко), серйозно розглядала ці пропозиції. Це підтверджує щонайменше недалекоглядність українського уряду, готового для задоволення інтересів основних промислових споживачів шукати дешевий газ у російських газових родовищах, не маючи можливостей самостійно доставляти його до українського кордону і знаючи російський досвід поводження з інвесторами у сфері газовидобування.

Іншим поясненням поведінки українських урядовців може бути перспектива нових схем для збагачення окремих осіб під ширмою дешевого газу для економіки. Вочевидь, невдовзі уряд очікує чергового здорожчання імпортованого газу і тому шукає можливості уникнути підвищення. У цьому контексті можна розглядати і доручення Прем'єр-міністра з активізації переговорів зі створення зони вільної торгівлі з експертами Групи високого рівня щодо створення Єдиного економічного простору.

Обмін газовими активами: “російська рулетка”

На початку лютого 2007 року пролунали заяви найвищих посадових осіб України та Росії про можливість обміну активами за схемою “участь у капіталі транзитних потужностей України в обмін на участь у видобутку газу в Росії”. Тимчасом як ці плани досі не конкретизовано, існує кілька принципових застережень проти реалізації цієї ідеї.

По-перше, уряд Росії має великий досвід силового надбання контролю над активами у нафтогазовому секторі. 2003 року почалася так звана справа ЮКОС, у результаті якої державна “Роснефть” отримала найцінніші добувні активи цієї компанії. Останній гучний випадок стався восени 2006 року, коли російський уряд чинив тиск на власників проекту “Сахалін-2” задля отримання “Газпромом” контролю над ним⁷. За умов державної політики Росії, спрямованої на набуття дедалі більшого контролю над нафтогазовим сектором, Україна візьме на себе ризик примусової втрати активів.

По-друге, така угода матиме асиметричний характер з погляду повноправності використання активів. Росія отримає частку власності на транзитні активи, для яких вона вже має потрібні ресурси для заповнення, тобто газ, що експортується до Європи. Утім, Україна отримає добувні активи на території Росії (можливо, навіть у Східному Сибіру) без контролю над транспортними ресурсами. Так звані незалежні ви-

⁷ У жовтні 2006 року російські природоохоронні органи пред'явили іноземним учасникам проекту багатомільйонні претензії про порушення екологічних норм. Згодом російський уряд заявив про завищення кошторису на реалізацію другого етапу проекту. У результаті Royal Dutch/Shell, провідний акціонер проекту, та її партнери погодилися продати “Газпрому” 50%+1 акцію компанії Sakhalin Energy за 7,5 млрд. дол. США. (Разом з Royal Dutch/Shell у проекті беруть участь японські компанії Mitsui та Mitsubishi, які також продають частину своїх пакетів у рамках цієї угоди.) Проект “Сахалін-2” має стратегічний характер для “Газпрому”, оскільки встановлення контролю над ним означає встановлення контролю над великим каналом постачання енергоресурсів до Японії та інших країн Східної Азії.

робники газу в Росії давно де-факто залежать від “Газпрому”, оскільки змушені користуватися його трубопроводами. У разі суперечок “Газпром” може взагалі відмовити в доступі до газотранспортної системи⁸. На ймовірне продовження такої практики вказує вперте небажання Росії приєднатися до Енергетичної хартії ЄС, яка передбачає лібералізацію доступу до транспортної інфраструктури.

По-третє, такий обмін активами легітимізує енергетичну політику Росії стосовно України в очах країн ЄС. Уряду України буде дуже важко пояснити західним партнерам, чому після такої добровільної втрати повного контролю над газотранспортною системою (а можливо, і над добувними активами в Росії) країна хоче претендувати на роль надійного транзитера та рівноправного партнера в енергетичному діалозі.

По-четверте, така угода і всі пов’язані з нею процеси відволікатимуть увагу та ресурси українських уряду та нафтогазової галузі від дуже потрібних країні альтернативних маршрутів постачання. Це означтиме дедалі більшу енергетичну залежність від Росії в довгостроковій перспективі.

У Росії набрав чинності новий міграційний закон, який позбавив українських громадян привілею перебувати на території РФ 90 днів без реєстрації, передбаченого двостороннім протоколом, підписаним між Україною та Росією у розпал виборчої кампанії 2004 року на знак підтримки тодішнього Прем’єр-міністра Віктора Януковича. Відповідно до нового закону, усі іноземці, які прибувають до Росії, через три робочі дні повинні стати на облік у міграційній службі, що фактично за формою є “м’якою” візою. Зараз тривають консультації між МЗС України та Росії, чи домовленості 2004 року дозволять українцям не ставати на облік, проте Федеральна міграційна служба РФ наголошує, що міжурядовим протоколом передбачено право звільнення від реєстрації за місцем проживання, тоді як закон впроваджує обов’язок ставати на міграційний облік.

**Українців можуть
привіяти
у правах до інших
іноземців у РФ**

Європейський Союз

Європейський Союз зацікавлений у демократичній, стабільній та економічно розвиненій Україні, інтегрованій до європейських економічного простору та простору безпеки, хоча поки що не готовий відповісти на питання про потенційне членство України. Економічна інтеграція та посилення політичного діалогу будуть головними цілями співпраці України та ЄС, зафіксованими у новій базовій угоді між Україною та Євросоюзом.

Проте відсутність в Україні повноцінного міністра закордонних справ негативно впливає на політичний діалог між Україною та Європейським Союзом і перспективу початку переговорного процесу. ЄС позитивно зреагував на можливість вирішення конфлікту щодо легітимності міністра закордонних справ, хоча окремі європарламентарії висловили побо-

⁸ Росія вже має такий досвід у нафтовій сфері. Наприкінці 2005 року російська трубопровідна компанія “Транснефть” відкликала підпис під контрактом з казахською компанією “КазМунайГаз” на транзит 2006 року 12 млн. т нафти до Литви. “КазМунайГаз” мала наміри взяти участь на аукціоні з продажу пакету акцій литовського нафтопереробника Mazeikiu Nafta, на який претендували також кілька російських компаній, у т.ч. “Газпром”. Однією з вимог до претендентів була спроможність постачати на завод 10 млн. т нафти.

ювання, що внаслідок відставки Бориса Тарасюка темпи європейської інтеграції України можуть уповільнитися.

Попри те, що на засіданні Трійки Україна–ЄС не було верховного комісара зі спільної зовнішньої політики та політики безпеки Хав'єра Солани і комісара із зовнішніх відносин Беніти Фереро-Вальднер, європейська сторона була представлена на високому рівні: міністром закордонних справ Німеччини, яка головує зараз в ЄС, і Державним секретарем у європейських справах Португалії, що ділить з Німеччиною півторарічне головування.

Переговори щодо нової угоди – головна тема засідання Трійки

Головною темою засідання Трійки Україна–ЄС була підготовка до переговорів щодо укладення нової рамкової угоди, яка має комплексно підійти до регламентації українсько-європейських відносин: створення нової інституційної архітектури співпраці, створення зони вільної торгівлі, співпраця у сфері безпеки й оборони, співпраця у секторах (енергетика, транспорт, довкілля). Незважаючи на конкуренцію уряду та Президента у зовнішній політиці, виклик підписання нової угоди з ЄС може бути консолідуючим чинником. Інакше виникне небезпека, що національні інтереси стануть заручниками політичної боротьби в Україні.

До підготовки до переговорів залучатимуть ділову й експертну спільноту

Напередодні засідання Трійки Президент України призначив склад переговорної делегації з вісімнадцяти осіб найкращих урядових фахівців з євроінтеграційних питань на чолі із заступником міністра закордонних справ Андрієм Веселовським. Крім того, для потреб переговорного процесу потрібно сформувати робочі групи з представників бізнесу, науковців та експертів. Голова делегації впродовж місяця повинен подати на розгляд Президенту український проект нової угоди з ЄС.

Нову угоду Віктор Ющенко під час зустрічі обговорював з канцлером Німеччини Ангелою Меркель. Україна одногосно (і вустами Президента, і Прем'єр-міністра) наполягає на важливості визнання в угоді перспективи членства України. Однак канцлер Німеччини підтвердила позицію ЄС, висловлену в мандаті на переговори Європейській Комісії, про передчасність розмов щодо членства, запропонувавши сконцентруватися на вільній торгівлі і візовому режимі.

Український уряд неадекватно зреагував на критику Ради Європи

Європа також занепокоєна розвитком політичної ситуації в Україні та демократизацією. Серед головних проблем демократії в Україні у черговому звіті доповідачів моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи йдеться про недотримання в Україні принципу верховенства права. Українська політична система характеризується як непередбачувана, без постійних правил, моральних авторитетів і політичних традицій. У рекомендаціях звіту наголошується важливість досягнення компромісу між політичними силами в Україні та визначення з політичною системою (подолання конституційної кризи). Український уряд уперше від часів Помаранчевої революції не сприйняв критики Ради Європи, звинувативши доповідачів у необ'єктивності, що нагадує болісну реакцію української влади на такі звіти за часів президентства Леоніда Кучми.

Сполучені Штати Америки

Сполучені Штати і далі підтримують демократизацію та інтеграцію України з ЄС і НАТО. Однак після рішення уряду України відкласти приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО США зайняли позицію неопублічної підтримки євроатлантичної інтеграції України і остеронь спостерігають за перебігом політичної ситуації, аби не слугувати чинни-

ком напруження у внутрішньополітичному протистоянні в Україні. Тому Білий дім утримується від публічних реакцій на події, що відбуваються в Україні, чи то ухвалення закону про Кабінет Міністрів, чи то відставка міністра закордонних справ. Відступом від цієї тактики є законодавча ініціатива американських конгресменів щодо надання фінансової підтримки вступу до НАТО України, Грузії та балканських країн.

Невпинне погіршення американсько-російських відносин, що лише поглибиться після публічного обміну відвертими заявами нового міністра оборони США та Президента Росії Владіміра Путіна, негативно вплине на Україну. Україна є одним з чинників американсько-російського протистояння, а крім того, зростання антиамериканських настроїв у Росії відлунням відіб'ється серед частини української політичної еліти і радикалізує внутрішньополітичну боротьбу між євроатлантистами, представленими Президентом та опозицією, і нейтралістами, або орієнтованими на Росію партіями в урядовій коаліції.

Важливим чинником погіршення американсько-російських відносин стала перспектива розміщення систем протиракетної оборони (ПРО) в Центральній Європі. 19 січня 2007 року США заявили про те, що вони зробили Польщі і Чехії пропозиції розмістити на їхніх територіях об'єкти протиракетної оборони. Росія розцінила це як загрозу власній безпеці і заявила про готовність дати адекватну відповідь.

***Загострення
американсько-
російських відносин
негативно вплине
на Україну***

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Запровадження імперативного мандата⁹ для депутатів місцевих рад

**Запроваджено
процедуру відкликання
депутатів місцевих
рад**

8 лютого Президент підписав ухвалений Верховною Радою у січні закон, що запроваджує додаткові можливості для припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад (крім сільських і селищних рад)¹⁰.

Згідно із законодавчими змінами, у виборців з'явилася змога відкликати депутатів Верховної Ради АРК (на місцеві ради це не поширюється). Підстави для відкликання депутата виборцями – порушення чинного законодавства, а також “незадовільне виконання депутатських обов’язків” і “використання депутатського мандата в особистих цілях”. Однак процедуру відкликання депутата виборцями не прописано, що блокує можливість застосування цієї норми.

**Партія може
відкликати свого
депутата з будь-яких
причин**

Інший суб’єкт, який може відкликати депутата місцевої ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим, – вищий керівний орган партії чи блоку, від якого цього депутата обрано. Підстави для відкликання депутатів можуть бути фактично будь-які і встановлюються вищим керівним органом партії або блоку політичних партій самостійно (невходження депутата до своєї фракції, вихід з неї, перехід до іншої фракції, а також інші підстави, які встановлюються за рішенням вищого керівного органу політичної партії).

Рішення про відкликання депутата і припинення його повноважень вищий керівний орган партії публікує та повідомляє про нього територіальну виборчу комісію. Остання у терміновому порядку (не більше трьох днів) визнає обраним і реєструє наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної організації політичної партії. Якщо територіальна виборча комісія цього не робить, такий обов’язок лягає на плечі Центральної виборчої комісії.

**Імперативний мандат
посилить партійну
дисципліну...**

Головний лобіст цього закону – Блок Юлії Тимошенко. Його ухвалення стало можливим завдяки політичним домовленостям між БЮТ та урядовою коаліцією – фракція БЮТ погодилася подолати вето на Закон “Про Кабінет Міністрів України”, а підписання Президентом – завдяки домовленостям між БЮТ і “Нашою Україною” про спільну опозиційну діяльність – БЮТ пообіцяв не підтримувати законопроекти, що обмежують повноваження Президента (див. **Політична конкуренція**). Запровадження імперативного мандата дасть БЮТ змогу запобігти масштабній проблемі політичної нелояльності своїх членів у місцевих радах, як, наприклад, у Києві, де більшість була створена передусім завдяки переходу до неї дванадцяти депутатів від опозиції фракції БЮТ.

⁹ Політики назвали запровадження процедури відкликання депутатів імперативним мандатом і ця назва стала загальноживаною. Однак в експертному середовищі України точиться дискусія, чи можна називати відкликання депутатів керівним органом партії імперативним мандатом, адже такий мандат передбачає обов’язок делегованих представників дотримуватися інструкцій органу, який його обрав, що мало б означати можливість відкликання депутатів виборцями, а не партійним органом.

¹⁰ Закон № 602-V “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12 січня 2007 року.

Однак дію цього закону спрямовано більше на майбутніх депутатів місцевих рад, аніж на теперішніх. Для останніх упродовж найближчих місяців він буде інструментом психологічного впливу. Адже закон не має зворотної сили, і тому партійне керівництво не може позбавити мандатів тих депутатів, які вийшли зі своїх фракцій до його ухвалення.

Крім того, щоб відкликати депутата з підстав, прямо не передбачених у законі (тобто окрім перелічених: невходження у фракцію, вихід або перехід в іншу), вищий керівний орган партії своїм рішенням має заздалегідь визначити вичерпний і детальний список таких підстав. І лише в разі прямого порушення депутатом цих норм (наприклад, голосування всупереч позиції фракції) можна ухвалити рішення про відкликання депутата. В інакшому разі такі рішення будуть предметом оскарження у суді з великими шансами на те, що позивачі виграють справи. Хоча навіть перспектива судової справи може дисциплінувати депутатів.

Проблема низької фракційної дисципліни стосується всіх політичних партій в Україні. Не маючи розгалуженої партійної мережі та потребуючи фінансування виборчої кампанії, партії часто створюють місцеві списки, керуючись не політичною позицією кандидатів, а їхнім адміністративним і фінансовим впливом. Місцевими депутатами часто стають керівники підприємств, впливові бізнесмени, які мають мало спільного з партією та її політичною програмою і приходять до місцевих рад лобіювати власні інтереси. Тому вони схильні до міжфракційних переходів на користь правлячої більшості.

Очевидно, імперативний мандат усуває не причини проблеми слабкої лояльності — низьку якість партійної роботи на низовому рівні та непрозору практику складання партійних списків, — а лише нейтралізує її наслідки. Натомість він впроваджує довгострокові загрози для розвитку партійної системи і демократії. Виборці ще менше зможуть впливати на органи влади, адже депутати, яких вони обрали, голосуючи за той чи той партійний список, можуть бути у будь-який момент відкликані партійним керівництвом.

...проте негативно впливатиме на демократію

Повна залежність депутатів від центральних органів політичних партій позбавляє їх сміливості лобіювати вирішення проблем громади, якщо це може не збігатися з центральною лінією партії. Можливість покарання за відстоювання інакшого від партійного погляду та відсутність внутрішньопартійної дискусії знизить якість рішень, ухвалюваних місцевими радами. А пряма залежність позицій місцевих політиків від позиції центрального партійного керівництва ще більше політизує роботу місцевих рад.

Імперативний мандат відсутній у демократичних країнах¹¹. Він порушує принцип національного (чи в разі місцевої ради — територіального) представництва, за яким депутат, отримавши мандат, має діяти як представник усього народу (або як представник громади), але не як виконавч в волі окремої політичної партії.

¹¹ Імперативний мандат формально існував у Радянському Союзі, а також існує в таких країнах, як Куба, Китай, Північна Корея, В'єтнам, Нігерія та Вануату. У демократичних країнах він відсутній або ж взагалі заборонений конституцією. Як виняток, імперативний мандат має колегія виборців президента США, які повинні віддавати голос за того кандидата, який виграв у відповідному штаті. Різновид імперативного мандата також існує у верхній палаті німецького парламенту, члени якої вибираються урядами своїх земель і мають представляти їхню позицію.

Призначення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини

Депутат від Партії регіонів втретє обійняла посаду Уповноваженого

8 лютого Верховна Рада призначила народного депутата від фракції Партії регіонів Ніну Карпачову Уповноваженим з прав людини¹². Хоча голосування було таємним, однак напередодні підтримку Ніні Карпачовій висловили фракції коаліції, у той час як “Наша Україна” і БЮТ заявили про підтримку іншої кандидатури – Євгена Захарова, голови Української Гельсінської спілки, співголови Харківської правозахисної групи.

Участь у виборчій кампанії і мандат депутата не сумісні з мандатом омбудсмена

Ніна Карпачова обіймає посаду Уповноваженого з прав людини від самого початку заснування інституту омбудсмена в Україні 1998 року і з цим призначенням заступила на третій термін виконання обов’язків омбудсмена. Під час попередньої каденції 2005 року Ніна Карпачова була внесена другим номером у виборчий список Партії регіонів для участі у парламентських виборах. Активну участь у виборчій кампанії Ніни Карпачової з поєднанням мандата омбудсмена можна тлумачити як поведінку, що суперечить тексту присяги Уповноваженого, де він обіцяє “діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина”, оскільки асоційованість Уповноваженого з політичною силою іде врозрід з концепцією незалежності і неупередженості.

Інститут омбудсмена¹³

Інститут омбудсмена існує в багатьох країнах світу. Омбудсмен займається провадженнями за скаргами громадян щодо рішень, дій або упущень органів державного управління. Особу на цю посаду обирає парламент або призначає глава держави після консультацій з парламентом. Функція омбудсмена – захист прав людей внаслідок зловживань, помилок, недбалості чи несправедливих рішень влади, а також сприяння відкритості державних рішень і підвищення рівня відповідальності системи державного управління і державних службовців. Найсуттєвіший принцип діяльності інституту омбудсмена – його незалежність від виконавчої/адміністративної гілок влади.

Після закінчення парламентських виборів і отримання депутатського мандата Ніна Карпачова водночас обіймала дві посади – Уповноваженого з прав людини та депутата Верховної Ради¹⁴, попри те, що українське законодавство забороняє їх суміщення¹⁵.

¹² За результатами голосування кандидатура Ніни Карпачової отримала 253 депутатських голоси проти 152 голосів, відданих Євгену Захарову.

¹³ За матеріалами International Ombudsman Institute, The Ombudsman: Variations on the Ombudsman Concept, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./Concept-and-Organization.php>.

¹⁴ Така ситуація тривала до листопада 2006 року, коли Верховна Рада припинила повноваження Ніни Карпачової як Уповноваженого з прав людини.

¹⁵ Згідно зі статтею 8 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини”, “Уповноважений не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади ...” і “Він [Уповноважений] не може бути членом будь-якої політичної партії”. Закон також говорить, що в разі, коли Уповноважений не зміг усунути суміщення посад упродовж десяти днів з моменту набуття представницького мандата, “його повноваження припиняються і Верховна Рада України зобов’язана звільнити його з посади [Уповноваженого]”.

Політична асоційованість Ніни Карпачової не відповідає міжнародним принципам діяльності омбудсмена¹⁶. Факт призначення на посаду Уповноваженого з прав людини особи, яка тривалий час суміщала посади Уповноваженого і народного депутата, свідчить про брак розуміння українськими політиками суті інституту омбудсмена.

Перегляд житлово-комунальних тарифів у Києві

8 лютого 2007 року Київська міська рада ухвалила рішення про перегляд тарифів на житлово-комунальні послуги, запроваджених з 1 грудня 2006 року. Згідно з новою постановою, ухвалено рішення про підвищення тарифів з 1 грудня в 1,8–2 рази¹⁷, а не 3–3,5 рази, як це було зафіксовано в попередній постанові, а всі споживачі, які вже сплатили вартість послуг за вищими тарифами, мають отримати перерахунок до 1 березня 2007 року. Постанову про зменшення тарифів ухвалено 113 голосами з 114 присутніх у залі депутатів міської ради.

Таке рішення пом'якшить “шоковий” ефект від підвищення тарифів і буде позитивно сприйнято споживачами¹⁸, заборгованість яких за послуги ЖКГ відчутно зросла у другому півріччі 2006 року (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**). Рішення про перегляд тарифів на житлово-комунальні послуги доцільне, адже переконливих обґрунтувань на користь підвищення тарифів у 3–3,5 рази бракувало.

Проте перегляд тарифів став результатом суто політичного протистояння в Київській міській раді. Так само, як і попереднє рішення міської ради підвищити тарифи, рішення переглянути їх не було ухвалено на підставі аргументованих економічних обґрунтувань. Таким чином це політичне рішення зумовлює ризик, що нові тарифи занижено або завищено щодо економічного обґрунтованого рівня.

Механізм встановлення житлово-комунальних тарифів надалі лишається непрозорим і не містить жодних запобіжників від раптового і незрозумілого підвищення тарифів у майбутньому, наприклад, у разі зміни політичної кон'юнктури в Київській міській раді. Формування тарифів непрозорими методами виходячи з політичної доцільності, а не економічних реалій, дестабілізує роботу житлово-комунального господарства, негативно впливає на якість послуг і створює передумови для виникнення нових цінових шоків для споживачів.

**Київська міська рада
переглянула тарифи
ЖКГ...**

**...проте знову
зробила це непрозоро
і виходячи з політичної
доцільності**

¹⁶ Парламентська Асамблея Ради Європи висуває низку вимог до особи, яка може бути омбудсменом, і до процедури її призначення, зокрема: омбудсмену забороняється бути залученим до будь-якої участі в політичній діяльності; критерії для висунення омбудсмена мають однозначно визначати його як достатньо кваліфіковану та досвідчену особу високого морального авторитету та політичної незалежності; гарантована незалежність від об'єкта розслідування [яким зазвичай є представники влади]; прозора процедура призначення та звільнення кваліфікованою більшістю парламенту, що є достатньо великою для того, щоб зробити потрібною підтримку кандидатури не лише партіями, асоційованими з владою.

¹⁷ Зокрема тарифи на опалення та гаряче водопостачання підвищено вдвічі, холодну воду та водовідведення – в 1,8 разу, квартплату – в 1,9 разу.

¹⁸ Оголошення про підвищення тарифів ЖКГ у 3–3,5 рази зумовило погіршення настроїв населення в Києві: в грудні 2006 року індекс споживчих настроїв знизився до 79,0 порівняно з 98,7 у жовтні, індекс економічних очікувань – до 60,0 порівняно з 93,3, що набагато нижче за середні показники в Україні.

Ініціатива з відновлення спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку

16 січня 2007 року у Верховній Раді зареєстровано новий законопроект щодо спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР), внесений депутатами від “Нашої України” Сергієм Бичковим і Володимиром Стретовичем. Цей законопроект – спроба оптимізувати умови запровадження та функціонування спеціальних економічних режимів.

Попередні режими СЕЗ і ТПР, що існували до кінця березня 2005 року, були невдалими: вони не змогли дати поштовх економічному розвитку. Не відбулося залучення іноземних інвестицій, розвитку експорту, створення новітніх виробництв достатньою мірою, аби суттєво підвищити продуктивність праці на цих територіях і поліпшити стан економічно відсталих регіонів. Спеціальні економічні режими завдали шкоди конкурентному середовищу в країні та спричинили суттєві втрати бюджету.

Спеціальні економічні режими не можуть бути замінником загальних реформ

Потреба запровадження в Україні нових спеціальних економічних режимів не безумовна. Створення сприятливих для бізнесу умов на окремих територіях не може бути замінником для реформування ділового середовища в країні загалом. Однак такі території можуть слугувати експериментальними для реформ. Поширене також використання їх як “стартових майданчиків” для окремих галузей економіки. Крім того, це інструмент регіонального вирівнювання. За умов вдалого набору інструментів стимулювання економічної діяльності спеціальні території можуть справляти суттєвий позитивний вплив на розвиток країни.

Умови створення та діяльності СЕЗ і ТПР, передбачені в запропонованому законопроекті, – крок уперед порівняно з попередніми режимами функціонування таких територій. По-перше, стимулювання економічної активності на спеціальних територіях не призводитиме до суттєвого викривлення конкурентного середовища в країні загалом.

Пільговий імпорт товарів до СЕЗ і ТПР унеможливлено

Так, СЕЗ зможуть функціонувати лише як митні зони: вони перебуватимуть поза митною територією України й підлягатимуть обов’язковому огороженню та облаштуванню за правилами митного контролю, а всі вироблені в них товари під час ввезення на митну територію України розглядатимуться як імпорт. Тож товари, вироблені за пільгових умов у СЕЗ, не витіснятимуть виробництво на митній території України. Водночас для СЕЗ і ТПР не передбачено пільг на імпортовані сировину та матеріали, що унеможливує поширену раніше практику пільгового імпорту товарів для подальшого їх перепродажу на внутрішньому ринку.

По-друге, для ТПР, де надання пільг покликане компенсувати інвесторам порівняно несприятливі економічні умови, встановлено чіткі кваліфікаційні критерії. Таким чином виключено можливість необгрунтованого надання преференцій економічно розвиненим територіям.

По-третє, засоби стимулювання економічної діяльності в СЕЗ і ТПР кращі, аніж за того режиму, що існував до 2005 року. Пільги передбачено переважно за результатом діяльності (щодо оподаткування прибутку), тобто за фактом реального внесення інвестицій і створення продукції. Натомість можливостей отримання суттєвих преференцій без здійснення результативної виробничої діяльності практично немає, зокрема завдяки тому, що не передбачено пільг на імпортовані сировину та матеріали.

По-четверте, запропоновані заходи зі сприяння розвитку економічно відсталих територій ефективніші за ті, що існували за попереднього ре-

жиму. Застосування преференцій у межах ТПР можливе лише в окремих населених пунктах, які визнано “неблагополучними” за конкретними критеріями¹⁹. Це підвищує імовірність прискорення розвитку відсталих районів порівняно із ситуацією, за якої право використання пільг отримує велика нерівномірно розвинена територія і найрозвиненіші її частини відволікають інвестиції.

Що більше, законопроектом передбачено впровадити для ТПР механізм стимулювання розвитку інфраструктури, брак якої часто є основною причиною відставання в економічному розвитку. Витрати на створення або поліпшення суспільних капітальних активів у межах інвестиційного проекту частково враховуватимуть для зменшення податкового зобов'язання з податку на прибуток.

Однак законопроект має певні хиби. Найбільш принципова з них полягає в тому, що для стимулювання економічної діяльності в СЕЗ і ТПР заплановано вузький набір інструментів — це переважно податкові пільги, — а інших важливих заходів для поліпшення умов для бізнесу практично не передбачено. Зокрема за відсутності зниження регуляторних бар'єрів для провадження економічної, зокрема експортної, діяльності²⁰ СЕЗ і ТПР навряд чи зможуть відчутно прискорити розвиток економіки країни.

У законопроекті також не до кінця врегульовано питання повернення пільг тим інвесторам, які зареєстрували свої інвестиційні проекти за попередніх режимів СЕЗ і ТПР. Проект надає право інвесторам, які зареєстрували свої інвестиційні проекти до набрання новим законом чинності, працювати за правилами тих режимів СЕЗ і ТПР, що діяли на момент реєстрації. На нашу думку, зважаючи на повне збереження попередніх наборів пільг (серед яких є і пільги на імпортування товарів), потрібно перетворити відповідні СЕЗ і ТПР на митні зони для запобігання повторним викривленням конкурентного середовища та великим бюджетним втратам. Хоча законопроект передбачає застосування звичайного імпортного режиму до ввезення товарів з таких зон на митну територію України, він не містить механізмів контролю за виконанням цієї норми (зокрема потреби облаштування кордонів відповідних ТПР за правилами митного контролю).

До того ж законопроект містить корупційні ризики, оскільки дозволяє винятки із загального режиму діяльності ТПР, не прописуючи об'єктивних критеріїв, що уможливлували б такі винятки. Наприклад, згідно із законопроектом, “у разі особливого значення окремого інвестиційного проекту у пріоритетних видах економічної діяльності на ТПР” можливе ввезення імпортованого устаткування, комплектуючих і програмного забезпечення без сплати ввізного мита і ПДВ.

**СЕЗ і ТПР
не вирішують
головних проблем
ділового середовища**

**Законопроект містить
корупціогенні норми**

¹⁹ Згідно із законопроектом, на ТПР “спеціальний режим інвестиційної діяльності запроваджується щодо окремої адміністративно-територіальної одиниці (окремого населеного пункту та/або району), що визнається економічно неблагополучним щорічно протягом трьох років підряд за одним або з усіх з таких критеріїв: 1) середньомісячний розмір заробітної плати складає не більше 85% від середнього рівня по економіці України; 2) рівень безробіття, перевищує 110% від середнього показника по економіці України”.

²⁰ Потрібно скасувати правило щодо обов'язкового повернення виторгу від експортних операцій через 90 днів після їх здійснення і загалом лібералізувати систему валютного регулювання. Треба передбачити право підприємців оскаржувати рішення митних органів щодо класифікації товарів, а також спростити й зробити зручнішими для підприємців митні процедури. Потрібно підвищити прозорість юридичних відносин на ринку нерухомості та землі, скасувати обмеження прав іноземних інвесторів на придбання земельних ділянок несільськогосподарського призначення.

Зміни у державному регулюванні енергетики

7 лютого Верховна Рада ухвалила у першому читанні законопроект “Про державне регулювання в енергетиці України”²¹, який передбачає низку змін у розподілі повноважень зі встановлення тарифів на енергоносії. Зміни покликані деполітизувати встановлення тарифів на послуги природних монополій в енергетиці, посиливши незалежність регуляторного органу.

Більшість змін законопроекту декларативні

На нашу думку, збільшення повноважень Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ) та низка запропонованих змін у державному регулюванні декларативні. Тарифна політика надалі залишатиметься під впливом Кабінету Міністрів і залежатиме від осіб, які очолюватимуть регуляторні органи та втілюватимуть законодавство. Неодноразова ротация голів НКРЕ у 2005–2007 роках є прикладом втручання влади у діяльність регуляторного органу і свідчить про брак усвідомлення урядом і парламентом важливості забезпечення незалежності комісії та ставить під сумнів дотримання відповідних положень нового законопроекту.

Сферу повноважень Національної комісії регулювання електроенергетики (або енергетики, як пропонується законопроектом) розширено, але майже всі нові функції чи повноваження віддзеркалюють теперішню практику або сформульовано надто загально, аби їх можна було реалізувати. Наприклад, повноваження щодо встановлення тарифів на послуги з теплопостачання для окремих суб’єктів ринку НКРЕ вже визначено іншим законом²².

Електроенергетика та газовий сектор – основний центр уваги законопроекту:

- встановлено вимогу, що забороняє перехресне субсидування населення промисловими споживачами. Встановлення пільгових тарифів стає можливим за умови одночасного визначення законодавством джерел відшкодування збитків від надання таких пільг. На нашу думку, цю вимогу виконуватимуть не повністю, адже в Державному бюджеті на 2007 рік не передбачено відповідного фінансування;
- передбачено чіткіші правила щодо інвестиційної політики регульованих компаній і відокремлений облік витрат за різними видами діяльності для уникнення зловживання компаніями монопольним становищем. Проте успішність реалізації цих правил залежатиме від рівня інституційної спроможності НКРЕ.

Рішення НКРЕ надалі підпорядковуватимуться політичним пріоритетам уряду

На нашу думку, заходи, спрямовані на підвищення незалежності, важливого складника неупередженого регулювання, не змінюють статус-кво:

- **Кадрові призначення.** Згідно із законопроектом, призначення та звільнення з посади членів НКРЕ Кабінетом Міністрів відбуватиметься за поданням Прем’єр-міністра, а кандидатури на ці посади повинні узгоджуватися з Верховною Радою. Нині членів Комісії при-

²¹ Законопроект № 1221 від 2 серпня 2006 року внесли народні депутати В. Бронніков, А. Ключев, М. Мартиненко, С. Тулуб.

²² Закон “Про теплопостачання” передбачає ліцензування НКРЕ господарської діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або відновлювальних джерел енергії. Нині уряд розглядає можливість делегування НКРЕ регуляторних повноважень у сфері теплопостачання від місцевих органів влади.

значає Кабінет Міністрів²³. Це положення може підвищити ступінь незалежності НКРЕ лише в разі обрання парламентом і Кабінетом Міністрів політично нейтральних кандидатур.

- **Статус регулятора.** Законопроект передбачає, що рішення НКРЕ, з огляду на її спеціальний статус і специфічність повноважень, не підлягатимуть державній реєстрації, за винятком рішень із встановлення цін і тарифів для населення. Проте ухвалення саме цих рішень викликало найбільше проблем упродовж останнього року, тому якраз щодо встановлення цін і тарифів потрібна незалежна позиція комісії.
- **Фінансова незалежність.** Діяльність комісії надалі фінансуватиметься з бюджету, але законопроектом передбачено спрямування плати за послуги НКРЕ до спеціального бюджетного фонду, кошти з якого витратимуть на розвиток НКРЕ. Ця зміна не усуває фінансової залежності регуляторного органу від уряду, але може підвищити технічну й інституційну спроможність комісії до регулювання.

Існує кілька перешкод до створення неупередженого регуляторного органу в енергетиці. По-перше, уряд не хоче втратити контроль над органом, який здатний суттєво впливати на фінансовий стан багатьох галузей і підприємств економіки. По-друге, забезпечення незалежності комісії потребуватиме внесення змін до Конституції, якою передбачено, що повноваження Кабінету Міністрів поширюються на всі органи виконавчої влади²⁴.

Таким чином, через невизначений статус НКРЕ її політика підпорядковуватиметься політичним пріоритетам уряду, які можуть часто змінюватися. Така ситуація обмежуватиме економічну ефективність не тільки паливно-енергетичного комплексу, а й економіки загалом. Натомість неупереджене регулювання гарантуватиме баланс інтересів різних зацікавлених сторін – і постачальників, і споживачів.

Невизначеність статусу НКРЕ призводитиме до неефективного регулювання

²³ Такий порядок призначень чинний з 2006 року внаслідок запровадження конституційної реформи; до цього членів НКРЕ призначав президент.

²⁴ Діяльність НКРЕ як органу виконавчої влади зі спеціальним статусом не врегульовано ні Конституцією, ні законодавством. Докладно див. білу книгу “Державне регулювання енергетики України”, підготовлену НКРЕ та Головним управлінням державної служби, <http://www.icps.com.ua/doc/White%2003%20-%20Energy%20Regulation%20Commission%20U.pdf>.

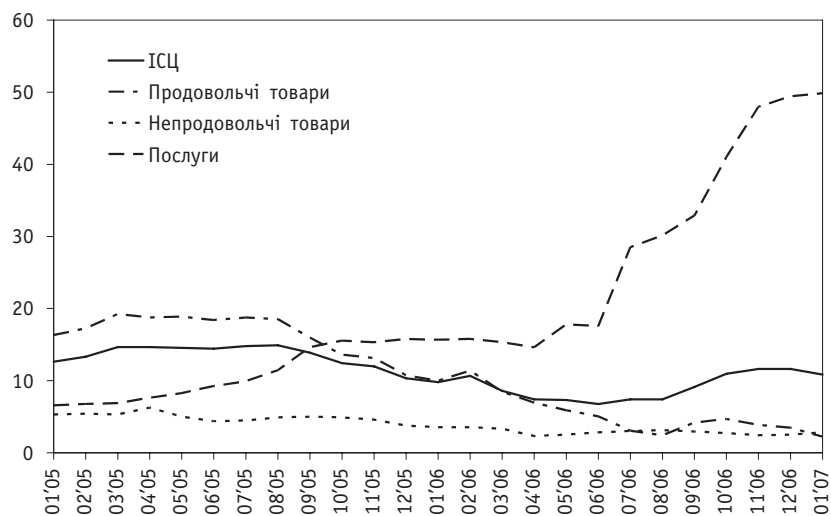
ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Економіка продовжує зростати високими темпами. У другій половині 2006 року збільшилися темпи зростання ВВП і промислового виробництва. Високі також показники зростання реальних доходів громадян, споживання, надходження інвестицій.

**У грудні – січні
інфляція була
дуже низькою...**

Згідно з даними Держкомстату, у грудні 2006 – січні 2007 років зростання споживчих цін становило 1,4%, що є найнижчим показником інфляції у відповідні періоди року за всю історію незалежної України. Водночас вагома причина досягнення низьких показників інфляції – неврахування в індексі споживчих цін підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги в Києві в грудні 2006 року.

Графік 1. Індекс споживчих цін і його компоненти
% річної зміни



Джерело: Держкомстат

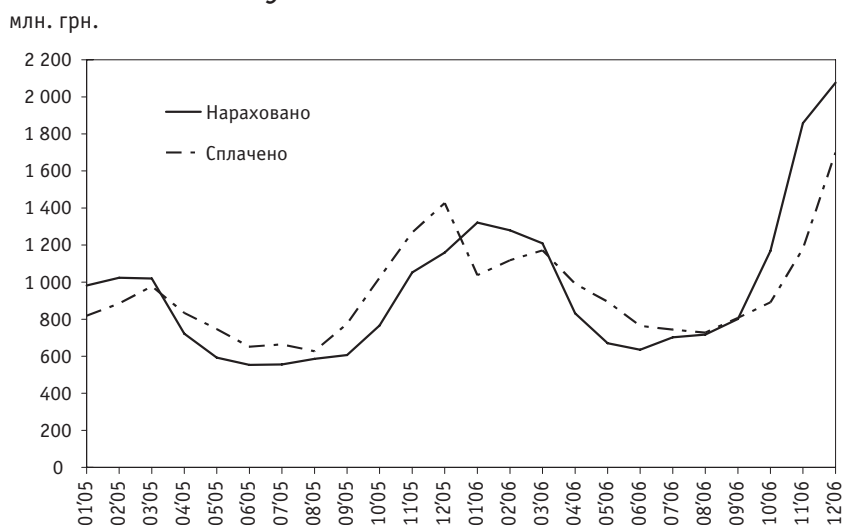
**...зокрема завдяки
неврахуванню
підвищення тарифів
у Києві**

Формальна причина для неврахування підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги в Києві – недотримання Київською міською державною адміністрацією процедури реєстрації відповідної постанови в Міністерстві юстиції. Водночас відсутність реєстрації в Мін'юсті не завадила міській владі виставити рахунки споживачам за новими тарифами, що відповідним чином відображено в статистиці Держкомстату про оплату населенням житлово-комунальних послуг.

Системний перегляд тарифів на житлово-комунальні послуги в другому півріччі призвів до суттєвих змін у структурі споживання громадян. Середні нарахування за послуги ЖКГ на одного власника особового рахунку в грудні 2006 року зросли до 21,7% середньомісячної заробітної плати працівника, зайнятого в економіці, порівняно з 15,5% у грудні 2005 року.

Упродовж 2006 року середній рівень нарахувань за спожиті послуги ЖКГ зріс на 76%, що завдало суттєвого удару по фінансах пересічних громадян і призвело до формування стійкої тенденції збільшення обсягів несплати коштів за спожиті послуги. Торік населення сплатило лише 90,6%, а в грудні – 81,8% сум за послуги ЖКГ, тимчасом як 2005 року суми платежів населення здебільшого переважали суми нарахувань і спрямовувалися на погашення боргів минулих періодів.

Графік 2. Оплата населенням житлово-комунальних послуг



Джерело: Держкомстат

Підвищення тарифів ЖКГ і зростання споживчих цін зумовлюють погіршення сприйняття населенням свого поточного стану та перспектив. У грудні 2006 року погіршилися значення індексів споживчих настроїв, поточного становища й економічних очікувань²⁵. Песимістичні очікування постійно переважають у суспільстві з квітня 2006 року і відчутно посилюються влітку, під час процесу формування в парламенті коаліційної більшості.

Попри “шокове підвищення” тарифів і негативні очікування населення, споживчий попит підтримується на стабільно високому рівні. Важливий чинник розвитку споживчого попиту, крім зростання реальних доходів громадян, – поліпшення доступу населення до кредитних ресурсів.

Упродовж 2006 року обсяг кредитів, виданих фізичним особам, зріс на 135% і на 1 січня 2007 року сягнув 78,5 млрд. грн., що становить близько 15% ВВП. Кредити, надані банками фізичним особам, фінансують придбання населенням нерухомості, автомобілів і побутової техніки. Відсоткові ставки за кредитами залишаються досить високими²⁶, проте адекватні стану грошово-кредитного ринку та рівню інфляції в країні. Зростання відсоткових ставок на найбільших світових фінансових ринках²⁷ в умовах, коли банки дедалі більше покладаються на зовнішні джерела під час формування ресурсної бази, обмежує простір для суттєвого зниження вартості кредитів 2007 року.

Очікування населення щодо майбутнього переважно негативні

Поліпшення доступу населення до кредитів підтримує споживчий попит

²⁵ У грудні 2006 року індекс споживчих настроїв становив 90,6 порівняно з 91,2 у жовтні, індекс поточного становища – 95,9 порівняно з 96,6, індекс економічних очікувань – 87,1 порівняно з 87,6. Значення індексів менше за 100 означає песимістичні настрої серед населення.

²⁶ У грудні 2006 року середня ставка за кредитами банків у гривнях становила 15,1%, у доларах США – 11,5%. Водночас ці ставки не враховують комісій банків, які часто суттєво впливають на збільшення реальної вартості коштів для позичальників.

²⁷ Облікова ставка у США зросла до 5,25% порівняно з 1% у квітні 2004 року, у єврозоні – до 3,5% порівняно з 2% у грудні 2005 року. Очікується подальше підвищення відсоткових ставок в єврозоні принаймні до 4%. У цих умовах вартість зовнішніх ресурсів для банків з урахуванням суверенних ризиків не менша 7,5–8% у доларах США, а часто перевищує 10%.

**Курс гривні
залишається
стабільним**

Зважаючи на нижчі кредитні ставки у валюті в умовах тривалого зміцнення реального ефективного обмінного курсу, населення дедалі більше бере кредити в доларах США. Частка кредитів в іноземній валюті, виданих 2006 року, становила 67% загального обсягу. Така поведінка населення формує чималі валютні ризики для позичальників, що залучають довгострокові позики. Водночас відчутний приплив прямих іноземних інвестицій і зовнішнього позикового капіталу формує чистий приплив до країни капіталу, який нейтралізує загрозу девальвації.

Стрімке збільшення кредитування банками фізичних осіб і підвищення питомої ваги великих позик у загальному обсязі кредитів, що спрямовуються на придбання дорогих об'єктів (нерухомість, автомобілі), свідчить про появу в Україні великої кількості людей, доходи яких дозволяють сплачувати великі позики.

Прогноз

**2007 року ВВП зросте
на 5,5%**

Ми прогнозуємо зростання реального ВВП 2007 року на рівні 5,5%. Споживчий та інвестиційний попит залишатимуться основними чинниками зростання ВВП: 2007 року реальне споживання зросте на 10,8%, а валове нагромадження основного капіталу на 12%. Зростання обсягів промислового виробництва в Україні становитиме 3%.

Ми очікуємо на подальше зростання надходжень іноземних інвестицій в Україну і прогнозуємо, що чисті прямі іноземні інвестиції 2007 року становитимуть 3,5 млрд. дол. США.

Темпи зростання імпорту 2007 року будуть вищими за темпи зростання експорту, що призведе до збільшення від'ємного сальдо зовнішньоторгівельного балансу та рахунку поточних операцій. Ми прогнозуємо, що сальдо рахунку поточних операцій 2007 року становитиме -4,4% ВВП.

Ми очікуємо на сповільнення зростання реальних доходів населення 2007 року до 11% передусім внаслідок зниження темпів зростання зарплат у державному секторі та соціальних виплат.

Ми прогнозуємо, що індекс споживчих цін 2007 року зросте на 9,0%. Уповільнення темпів зростання цін зумовлюється меншими темпами зростання доходів населення та увідповідненням 2006 року регульованих тарифів до рівнів, близьких до економічно обґрунтованих.

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники

Показники	2003	2004	2005	2006				Прогноз МЦПД на 2007 рік
				I-III	I-VI	I-IX	I-XII	
ВВП, ркз ²⁸ , %	9,6	12,1	2,6	3,2	5,0	6,5	7,0	5,5
ВВП, млн. грн.	267 344	345 113	424 741	102 027	224 837	374 415	...	610 500
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	22,5	20,5	-0,3	8,2	9,5	12,1	...	12,0
Приватне споживання, ркз, %	10,7	12,5	16,2	19,0	19,0	17,9	...	12,0
Державне споживання, ркз, %	6,9	1,8	2,7	2,0	4,9	1,7	...	6,7
Промислове виробництво, ркз, %	15,8	12,5	3,1	0,2	3,6	5,5	6,2	3,0
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	-9,9	19,1	0,0	4,0	3,2	-2,8	0,4	6,0
Роздрібний товарообіг, ркз, %	20,5	21,9	23,4	30,3	27,3	25,2	25,3	13,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	28,5	41,6	5,0	-4,4	2,1	10,4	12,1	6,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	35,6	26,0	24,6	30,2	22,1	22,2	24,6	15,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	2 891	6 804	2 531	-743	-782	-321	...	-5 241
Чисті ПІІ ²⁹ , \$ млн.	1 411	1 711	7 533	662	2 072	3 600	...	3 500
Наявні доходи населення, ркз, %	9,1	19,6	20,1	25,9	20,5	17,3	16,1	11,0
Індекс споживчих настроїв ³⁰	99,4	100,1	103,1	—	84,9	87,5	90,6	—
Середня нарахована заробітна плата, грн.	462,3	589,6	806,2	918,3	966,9	1 004,1	1 041,4	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	15,2	23,8	20,3	23,6	22,9	21,2	18,3	13,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	9,1	8,6	7,2	7,9	6,8	6,4	...	6,4
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	28,2	26,5	32,0	35,3	35,0	34,3	...	33,4
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	28,4	29,7	33,8	35,0	35,5	33,5	...	36,1
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+), % ВВП	-0,2	-3,1	-1,8	0,4	-0,5	0,7	...	-2,7
Індекс споживчих цін, %	8,2	12,3	10,3	2,7	2,9	5,9	11,6	9,0
Індекс інфляційних очікувань населення ³¹	186,1	180,0	184,3	—	189,2	181,2	186,4	—
Грошова маса МЗ, зміна від початку року, %	46,5	32,4	54,3	0,6	10,3	21,0	34,7	23,0
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ³²	5,333	5,319	5,125	5,050	5,050	5,050	5,050	5,120

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

²⁸ ркз = реальна кумулятивна зміна.²⁹ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.³⁰ 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.³¹ 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.³² 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, Ільдар Газізуллін, 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>