

# ***політичний коментар***

*число 3 (45), березень 2007*

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у лютому – початку березня 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>13</i>
<i>Економічне середовище.....</i>	<i>18</i>

***міжнародний центр  
перспективних досліджень***

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

# ГОЛОВНЕ

Союз БЮТ і “Нашої України” відновив баланс сил між Президентом та урядом, повернувши Президенту можливість блокувати рішення більшості. Проте якщо Президент за відсутності правових підстав не оголошуватиме дострокових виборів, БЮТ може вийти з опозиційного об’єднання. Чинником гуртування опозиції є поведінка урядової коаліції, яка вдається до застосування адміністративного ресурсу для політичної боротьби. Тим часом державна політика стала заручником політичних амбіцій уряду й опозиції: пропозиції щодо реформ не висуває ані уряд, ані опозиція (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Позиція уряду не здійснювати зовнішньополітичних кроків, які могли б викликати роздратування Кремля, призводить до того, що справжні проблеми українсько-російських відносин лише поглиблюються, а це ставить під загрозу національні інтереси України у довгостроковій перспективі. Хоча серед політичних еліт України сформувався консенсус щодо імперативу європейської інтеграції, нова базова угода з ЄС може не принести Україні бажаного результату через внутрішньополітичну ситуацію та неготовність уряду до таких масштабних переговорів. Крім того, переговори про зону вільної торгівлі цього року можуть не початися, бо дату вступу України до СОТ знову перенесено (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Схвалена Указом Президента Стратегія національної безпеки визначає найбільшим викликом безпеці України збереження національної єдності і консолідацію суспільства, підтверджує інтеграцію України до ЄС та НАТО і прагнення до регіонального лідерства. У Концепції податкової реформи уряд пропонує зменшити податкове навантаження і спрямувати його зі сфери виробництва до сфери споживання, проте ще не до кінця визначився з інструментами реалізації цих цілей (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

ВВП зростає, проте велику роль у цьому відіграють зовнішні чинники, що обмежує спроможність уряду забезпечити стійкість цього процесу. Інвестиційна активність залишається високою, однак велика частина іноземних інвестицій є поверненням попередньо виведеного за кордон вітчизняного капіталу. На тлі сповільнення зростання реальних доходів населення споживчий попит підтримується за рахунок збільшення доступу до кредитних ресурсів (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

# ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Перед загрозою політичного знищення Президент і “Наша Україна” пішли на союз із БЮТ. Попри те, що цей союз повернув Президенту можливість використовувати закладені в Конституції механізми стримувань і противаг щодо уряду і коаліції, ризики руйнування балансу влади між Президентом і урядом залишаються високими.

## *Об'єднання БЮТ і “НУ”: чи надовго відновлено баланс сил?*

Підписання повномасштабної угоди між Блоком Юлії Тимошенко та “Нашою Україною” щодо провадження спільної опозиційної діяльності тимчасово відновило наявний раніше баланс сил між урядовою коаліцією – з одного боку, і Президентом та опозицією – з іншого. Угода об'єднала у парламенті 79 депутатів фракції “Нашої України” та 125 депутатів БЮТ, що відновлює ефективність президентського вето як інструменту блокування рішень коаліції (коаліція налічує лише 237–245 депутатів і не зможе його подолати).

Своїми цілями об'єднана опозиція проголосила:

- утвердження імперативного мандату в місцевих радах, чого прагнув БЮТ;
- ухвалення нової редакції Конституції, яка зафіксувала б парламентсько-президентську систему правління, чого однаковою мірою прагнули і Президент, і БЮТ;
- проведення дострокових парламентських виборів, на чому наполягає БЮТ.

Це об'єднання було вимушеним кроком для Президента та “Нашої України”: вони пішли на нього, зрозумівши, що Президенту конче потрібна парламентська підтримка БЮТ. Її ціною стало визнання лідерства БЮТ у таборі опозиції.

Зафіксовані в угоді цілі не поділяють усі учасники домовленостей, тому об'єднання не буде довготривалим. Проблема є незбінання поглядів БЮТ і Президента на можливість проведення дострокових виборів. Позиція Президента полягає в тому, що за відсутності правових підстав дострокові вибори не можуть бути оголошені, а отже, це нереальна для країни перспектива. БЮТ робить усе можливе для того, щоб змусити Президента реалізувати сценарій перевиборів.

Незрозуміло, яким чином діятиме БЮТ, якщо Президент не оголошуватиме дострокових виборів? Чи буде БЮТ триматися союзу з “Нашою Україною” та Президентом або ж повернеться до практики вибіркової підтримки ініціатив коаліції в обмін на проведення через парламент вигідних для себе законопроектів і, таким чином, знову зруйнує відновлений баланс сил між урядом і Президентом?

Важливим чинником, який вплине на позицію БЮТ, буде поведінка коаліції та уряду. Відкриття кримінальної справи проти Олексія Івченка, екс-керівника НАК “Нафтогаз України” за часів “помаранчевих” урядів, погроза відкриття такої справи проти лідера “Народної самооборони” та екс-міністра внутрішніх справ Юрія Луценка, погрози депутатів більшості використати внутрішні війська МВС у разі оголошення Президентом дострокових парламентських виборів свідчать, що коаліція та уряд не цура-

***Об'єднання опозиції відновлює баланс між урядом і Президентом***

***Цілі учасників об'єднання не збігаються***

***Опозиція може розпастися, якщо парламентських перевиборів не буде...***

***...утримати її може посилення тиску коаліції***

ються звичних методів використовувати МВС і Генпрокуратуру як політичний інструмент. Якщо тенденція використання адміністративного ресурсу в політичній конкуренції посилюється, а жертвами коаліції стануть представники БЮТ, опозиція буде змушена ще більше згуртуватися навколо Президента, і союз “НУ” та БЮТ буде стабільнішим.

### *Дострокові вибори: оголосити не можна проігнорувати*

Попри результати соціологічних опитувань, БЮТ розраховує разом з “Нашою Україною” та іншими “помаранчевими” силами створити коаліцію у парламенті наступного скликання. БЮТ очікує, що зі збільшенням тиску коаліції та уряду на позиції Президента перевибори ставати-муть для нього дедалі прийнятнішою альтернативою.

**Перевибори дають Президенту шанс змінити баланс влади на свою користь...**

Перевибори дадуть Президенту можливість вплинути на формування коаліції (важливо, що перед цим має бути скасовано закон про Кабмін або ж деякі його статті, що досить реально) і ввести представників своєї партії до виконавчої влади. Схожий шанс може отримати “Наша Україна”, якщо знову дістане “золоту акцію” у коаліційних переговорах.

**Таблиця 1. Можливі результати дострокових парламентських виборів**

Партія чи блок	Голосів “за” <sup>1</sup> , %	Приблизна кількість місць у парламенті
Партія регіонів	34,5	198
Блок Юлії Тимошенко	24,6	142
Блок “Наша Україна”	10,6	61
Комуністична партія	5,5	32
“Народна самооборона”	3,0	17
Блок Вітренко	2,5 ± 1,1	—
Соціалістична партія	2,1 ± 1,0	—
Блок Литвина	2,1 ± 1,0	—

Джерело: КМІС<sup>2</sup>. Розрахунки: МЦПД<sup>3</sup>

**...проте він не піде на них за відсутності правових підстав...**

Однак Президент виступає проти дострокових парламентських виборів. Для проведення перевиборів не існує юридичних і політичних підстав: їх оголошення можливе лише після 30 днів відсутності коаліції або ж 60 днів відсутності нового уряду після відставки попереднього. Для Президента, для якого дотримання конституційних норм і демократичних принципів є імперативом, це достатній аргумент, аби відмовитися від персональних політичних переваг задля розвитку країни в руслі демократії та верховенства права.

**...і розуміючи, що вони не змінять розкладу сил у парламенті**

Крім того, як свідчать соціологічні дослідження, перевибори принципово не змінять політичного обличчя парламенту. Існує можливість відтворення чинної коаліції в новому парламенті, тоді як гарантована підтримка Президента парламентом (у вигляді фракції “Наша Україна”) зменшиться.

<sup>1</sup> Серед тих, хто пішов би на вибори.

<sup>2</sup> Згідно з опитуванням Київського міжнародного інституту соціології, проведеним 24–28 лютого 2007 року. Методом інтерв’ю опитано 2 039 респондентів, які мешкають у всіх областях України, у Криму та Києві, за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років. Статистична похибка вибірки не перевищує 3,5%.

<sup>3</sup> Згідно із Законом “Про вибори народних депутатів України”.

Категорично проти виборів виступає також урядова коаліція. Для неї вони створюють ризик втрати влади (хоча й відносно невеликий), є зайвою тратою коштів і, найголовніше, часу. Коаліція здійснила випереджальний крок, заявивши, що в разі оголошення дострокових парламентських виборів вона відповість на це оголошенням дострокових виборів Президента (також нелегітимних). Тому перспектива проведення дострокових виборів малоімовірна.

**Коаліція категорично проти виборів**

### *Конституційна реформа не пройде*

Президент не полишає сподівань виправити вади політичної реформи 2004 року, ухваливши нову редакцію Конституції, яка мінімізувала б конфлікт між ним та урядом. У питанні потреби здійснення реформи Президента підтримують “Наша Україна” та БЮТ. Однак слабкість Президента і невизначеність БЮТ щодо того, яка політична система їй потрібна, роблять ці проекти нездійсненними.

**Президент не зможе пролобіювати ухвалення нової редакції Конституції**

Ініціатива Президента провести референдум з питання потреби нової Конституції є лише інструментом тиску на коаліцію. Однак цей інструмент малоефективний: без консенсусу у парламенті і суспільстві щодо цього питання така ініціатива перетвориться на референдум про підтримку або непідтримку персонально Президента Віктора Ющенка.

Доки щодо цього питання не буде знайдено політичного консенсусу з більшістю парламентських партій, ця ідея буде приречена на провал. Коаліція та уряд не долучаться до неї, оскільки саме їм, як сильнішій стороні у політичному протистоянні, вигідне існування конституційних “білих плям”, які уможливають перетлумачування Конституції на свою користь.

Ймовірність обговорення цієї ініціативи з’явиться лише внаслідок скасування Конституційним Судом конституційної реформи. Однак шанси на це невеликі з огляду на повідомлення низки ЗМІ про те, що в попередньому рейтинговому голосуванні Конституційний Суд не підтримав ідеї скасування реформи.

Інші зміни до Конституції, що передбачають реформу місцевого самоврядування, мають більше шансів бути прийнятими. Коаліція виступає за пріоритетний розгляд закону, який скасовує інститут районних державних адміністрацій і передає їхні повноваження виконавчим органам районних рад.

**Реформа місцевого самоврядування відбудеться**

Крім коаліції, цей законопроект може підтримати БЮТ, який має більшість у багатьох місцевих радах. Таким чином, буде зменшено вплив на регіональну політику передусім Президента і, меншою мірою, Кабінету Міністрів, у якого залишиться вплив на органи місцевого самоврядування через розподіл Державного бюджету. Ці зміни посилять ті партії, які формують коаліції на місцевому рівні.

### *Державна політика: уряд та опозиція гають час*

Маючи стабільну більшість, уряд, утім, малоактивний у державній політиці. Його головна мета – “продовження політичної реформи”, яке вилітається в боротьбу з Президентом за повноваження та адміністративний ресурс. У інших сферах спостерігається брак стратегічних ідей і проектів. Уряд досі не презентував для затвердження Верховній Раді свою програму діяльності. Маючи підтримку парламенту, уряд не розпочинає реформ, продовжуючи працювати в “антикризовому” режимі.

**Пріоритет уряду – “продовження політичної реформи”**

**Опозиція зосередилася на передвиборній агітації**

Опозиція сповідує схожі підходи. Дії фракцій БЮТ і “Нашої України” впродовж лютого можна було однозначно кваліфікувати як початок передвиборної кампанії та перетворення Верховної Ради на майданчик для передвиборної агітації. Опозиція блокувала трибуну, намагаючись зірвати засідання Верховної Ради і вимагаючи поставити на порядок денний парламенту популістські законопроекти про обмеження зростання тарифів на житлово-комунальні послуги (за ініціативи БЮТ) чи підвищення мінімальних пенсій і зарплат (за ініціативи “Нашої України”).

Така поведінка коаліції та опозиції дає Президенту змогу стати центром продукування ідей і ініціатив, що турбують усіх виборців, народним трибуном, що апелює до інтересів усіх громадян, арбітром між політичними силами, ставши над політичною боротьбою опозиції та коаліції. Однак поки що Президент ще не до кінця адаптувався до нових конституційних повноважень, і його команда витрачає багато часу на перетягування каната влади.

### **Вибори президента залишаються важливими**

**Партії регіонів не потрібна посада президента...**

Ризик подальшого послаблення президента через ухвалення законів, які й надалі обмежували б його повноваження, залишається. По-перше, послаблення президента входить у стратегію коаліції і Партії регіонів зі збільшення влади. Сильна посада президента також створює незручності для Партії регіонів після виборів 2009 року. Можливий виграш на виборах Віктора Януковича створює ризики роздвоєння партійного лідерства (президент і прем'єр-міністр) і посилення відцентрових тенденцій всередині партії.

Для Партії регіонів було б безпечніше, якби посада президента зникла або була редукована до суто представницької, вибори якої відбувалися б у парламенті. У такому разі новим президентом, який би вже не міг впливати на державну політику, міг би залишитися Віктор Ющенко.

Цій стратегії можуть сприяти дії Блоку Юлії Тимошенко, якщо її лідер зневіриться в ефективності об'єднаної опозиції БЮТ і “Нашої України” та вирішить грати на послаблення Президента, приймаючи разом з коаліцією закони, які обмежували б його повноваження.

**...однак інститут президента залишиться потенційно сильним**

Однак, на нашу думку, якщо БЮТ діятиме стосовно Президента раціонально, посада президента збережеться потенційно сильною. До проведення виборів (дострокових парламентських або ж президентських) Блоку Юлії Тимошенко потрібен Президент, який має достатньо повноважень. Саме чинний Президент зможе гарантувати чесність наступних виборів і захистити опозицію від наступу коаліції на її права. І саме посада президента, у разі перемоги Юлії Тимошенко на виборах 2009 року, зможе стати основним майданчиком для передвиборної кампанії БЮТ перед черговими парламентськими виборами.

Тому вибори президента 2009 року будуть важливою подією у політичному житті. З їх наближенням відбуватиметься поляризація політичного простору навколо основних нинішніх фаворитів, якими наразі є Віктор Янукович з рейтингом у 36,3% і Юлія Тимошенко з 24,6%. Чинний Президент, згідно із соціологічними опитуваннями, зараз не пройшов би до другого туру: його рейтинг становить 16,3%<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Згідно з опитуванням Київського міжнародного інституту соціології, проведеним 24–28 лютого 2007 року. Методом інтерв'ю опитано 2 039 респондентів, які мешкають у всіх областях України, у Криму та Києві, за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років. Статистична похибка вибірки не перевищує 3,5%.

# ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

Відмова урядової коаліції призначити на посаду міністра закордонних справ Володимира Огризка зумовлена конфліктом між урядом і Президентом<sup>5</sup>. Незважаючи на фіаско в парламенті, Президент вніс кандидатуру Володимира Огризка вдруге. Президент обґрунтовує своє рішення тим, що кадровий дипломат Володимир Огризко найбільше відповідає критеріям професійності, тимчасом як рішення парламенту було суто політичним. Незрозуміло, що збирається робити Президент, коли коаліція вдруге проголосує проти президентської кандидатури.

Доки триватиме гра нервів між Президентом і коаліцією, зовнішньополітичне відомство України лишатиметься без міністра. Така ситуація негативно впливатиме на позицію України у світі, адже на Заході неспроможність призначити міністра однозначно сприймають як відсутність єдиної зовнішньої політики в Україні.

## *Російська Федерація*

З формуванням уряду на чолі з Партією регіонів атмосфера українсько-російських відносин поліпшилася. Це передусім пов'язано з переглядом зовнішньополітичних пріоритетів, які викликали відверте роздратування Москви, здебільшого у сфері безпеки й оборони, якими Партія регіонів традиційно мало цікавилася. Уряд Віктора Януковича заморозив інтеграцію України з НАТО, відмовився від заяв на високому рівні щодо перегляду умов базування Чорноморського флоту РФ у Криму, від активності України в рамках ГУАМ і Спільноти демократичного вибору, зайняв солідарну Москві позицію у питанні розміщення системи протиракетної оборони (ПРО) у Центральній Європі.

Проте відсутність відкритих криз і конфліктів, характерних для періоду двох “помаранчевих” урядів, не призводить до зростання довіри та вирішення головних хронічних проблем двосторонніх відносин. Переговори з делімітації державного кордону та функціонування Чорноморського флоту в Криму малорезультативні. Хоча на двадцять шостому раунді переговорів щодо кордону в Азовському морі сторони домовилися до кінця квітня створити консолідований проект тексту угоди між Україною та Росією, її підписання у короткостроковій перспективі видається нереальним, адже позиції сторін кардинально різні і способу вирішення суперечки поки що не знайдено. Президент України заявив про готовність задля розмежування кордону піти на поступки у питаннях судноплавства, рибальства, захисту морського середовища в Азовському морі, проте офіційної відповіді Москви на українську пропозицію не було.

Четверте засідання Підкомісії з питань функціонування ЧФ РФ теж не принесло результатів. Ще 2005 року Україна висунула до Росії вимогу здійснити інвентаризацію землі й об'єктів, орендованих ЧФ РФ, проте сторони досі не змогли домовитися про організацію цього процесу. Російська сторона постійно вигадує нові умови, що відтермінують можливість розпочати інвентаризацію об'єктів.

Інвентаризація і за її результатами врегулювання функціонування ЧФ РФ відповідно до законодавства України має бути першим кроком у перегово-

***Коаліція  
не підтримала  
кандидатуру  
Президента***

***Уряд іде у фарватері  
політики Москви...***

***...а проблеми  
двосторонніх  
відносин лише  
поглиблюються***

<sup>5</sup> За подану Президентом кандидатуру Володимира Огризка, виконувача обов'язків міністра закордонних справ, проголосували лише опозиційні фракції БЮТ і “Наша Україна” (196 народних депутатів).

**Мовчання уряду  
щодо Чорноморського  
флоту в інтересах  
Москви**

рах про порядок виведення російської військово-морської бази з території України. За словами виконувача обов'язків міністра закордонних справ України, сторони погодилися на 2017 рік як остаточну дату перебування ЧФ РФ у Криму. Узгодження дати виведення російського флоту з Криму є добрим сигналом для України, проте справжні наміри Росії можуть лише бути підтвержені поступом у поточних переговорах з врегулювання перебування флоту в Україні.

Однак досвід цих переговорів свідчить, що узгодження умов виведення російська сторона може зволікати роками, тим паче в умовах, коли уряд України публічно не визначився щодо можливості пролонгації договору про флот. Крім того, згодом Росія може змінити своє рішення і вимагати від України гарантій її нейтралітету в обмін на виведення своєї військово-морської бази. Додатковим чинником тиску на Україну буде розкручування Росією на напівофіційному рівні кримського питання, наприклад, через політичну активність мера Москви Юрія Лужкова чи депутатів російської Держдуми в Криму.

Загалом політика Росії щодо відбудови свого світового впливу, у тому числі за рахунок домінування на пострадянському просторі, лишається незмінною. Що більше, з розширенням своїх економічних можливостей завдяки експорту енергоносіїв Росія публічно заявила про готовність вдатися до жорсткіших дій для захисту своїх національних інтересів, критикуючи політику США та Європи у сфері міжнародної безпеки. У своєму виступі на конференції у Мюнхені у лютому 2007 року Володимир Путін вербалізував прагнення Росії закріпити зони впливу на кордонах СНД через різку позицію щодо розширення НАТО, демократизаційної діяльності ОБСЄ та військової присутності у Придністров'ї.

## **Європейський Союз**

Після Помаранчевої революції в Україні з'явилася платформа для інтеграції з ЄС – спільні цінності, передусім демократичні права і свободи. Від здатності України зберегти і примножити демократичні здобутки, такі як вільні вибори, вільна політична конкуренція, свобода слова, верховенство права, залежить розвиток її відносин з ЄС.

**Україна і ЄС почали  
працювати  
над новою угодою**

Україна прагне, щоб нова базова угода, переговори над якою почалися у березні, стала інструментом її економічної і політичної інтеграції з Європейським Союзом. Хоча ЄС не готовий дати відповідь на бажання України набути статусу кандидата, але в економічній інтеграції України готовий іти так далеко, як готова йти Україна.

**У Верховній Раді  
сформувався  
консенсус щодо  
майбутнього в ЄС**

Серед політичних сил в Україні існує консенсус щодо того, що нова угода має бути спрямована на досягнення стратегічної мети набуття членства в ЄС, тимчасом як проміжною метою на цьому шляху, віддзеркаленою в новій угоді, має бути участь України у Спільному ринку ЄС. Ця позиція була зафіксована у заяві Верховної Ради “Про започаткування переговорів між Україною та ЄС щодо укладення нового базового договору”, за яку проголосували 399 депутатів з усіх парламентських фракцій. Український парламент закликав ЄС визнати перспективу членства України, наповнити новий договір нормами прямої дії і взяв на себе зобов'язання з адаптації законодавства ЄС.

Незважаючи на підтримку переговорного процесу у парламенті, складна внутрішньополітична ситуація та нереформованість урядової машини є головними викликами переговорному процесу. Для вироблення позиції України на переговорах і майбутньої імплементації угоди потрібна злагоджена робота всіх гілок влади.

По-перше, переговорний процес потребуватиме злагодженої роботи всередині виконавчої влади, між різними міністерствами та відомствами, адже угода охоплюватиме практично всі сфери державної політики. По-друге, аби угода була ефективним інструментом інтеграції, її норми мають передбачати адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що потребуватиме співпраці уряду з парламентом і Президентом та стабільної роботи парламенту у пленарному режимі. Через гостру внутрішньополітичну боротьбу в Україні є ризик, що підготовка угоди з ЄС не буде пріоритетом урядової політики.

**Головні виклики  
переговорам –  
гостра політична  
боротьба...**

Слабкі інституційні спроможності уряду – другий виклик переговорному процесу. Через всеосяжний характер майбутньої угоди до переговорного процесу потрібно залучити представників практично всіх міністерств і відомств, проте нині в уряді бракує ефективного механізму координації європейської інтеграції, а також відповідних фахівців. Навіть кількісно збільшити число урядових спеціалістів, які займалися б підготовкою до переговорів, неможливо через брак бюджетного фінансування.

**...та слабкі  
інституційні  
спроможності уряду**

Крім того, урядовій машині бракує процедур, вмінь і навиків, що дали б Україні змогу використати можливості, які ЄС готовий надати. Надана Європейським Союзом свобода визначати рівень відкритості й адаптації законодавства і стандартів залежно від пріоритетів економічного розвитку України, готовності тієї чи тієї галузі економіки є водночас і можливістю, і викликом для уряду. Адже це збільшує відповідальність уряду за наслідки угоди і ставить вимогу чітко розуміти, які реформи потрібні країні; як можна використати торгівельно-економічну та галузеву співпрацю з ЄС для здійснення цих реформ та які наслідки й обмеження існують з української сторони (фінансові та людські ресурси, позиції груп інтересів).

Для визначення інтересів України бюрократична машина має вміти оперувати такими інструментами публічної політики, як стратегічне планування, аналіз наслідків, робота з групами інтересів, розроблення білих книг. Якщо уряд не працюватиме з групами інтересів на етапі підготовки угоди, то під час ухвалення законодавчих змін на етапі впровадження положень угоди наštтовхнеться на опір лобістських груп, як це відбувалося під час підготовки України до вступу до СОТ.

**Уряд має навчитися  
оперувати  
інструментами  
публічної політики...**

Крім того, угода ставить перед урядом виклик бути більш відкритим і публічним, передусім для власного бізнесу, який має отримати змогу дізнатися про можливості, що їх відкриває перед ним поглиблена вільна торгівля з ЄС, передбачена угодою, і сформуванню своєї позиції з тим, аби донести її до уряду. В уряді є ще рік у запасі для проведення консультацій з бізнесом, адже переговори про створення зони вільної торгівлі розпочнуться після вступу України до СОТ, тобто, за нашим прогнозом, 2008 року.

**...і почати  
консультації  
з бізнесом**

ЄС тільки планує оприлюднити свою пропозицію щодо розвитку співпраці Чорноморського регіону – “Чорноморську синергію”, але Росія вже висловлює своє невдоволення ініціативою ЄС. Москва аргументує свою позицію тим, що ЄС має розробляти цю ініціативу спільно з Росією і не створювати нових інституційних рамок. Така позиція передусім зумовлена небажанням Росії погоджуватися з розширенням впливу ЄС на пострадянські країни регіону.

**ЄС готує  
“Чорноморську  
синергію”**

Україні, яка претендує на роль регіонального лідера, у співпраці з партнерами з ГУАМ варто розробити пропозиції для європейської політики у Чорноморському регіоні і представити їх європейському головуванню. До того ж Німеччина, яка зараз головує в ЄС, має великий інтерес до Чорноморського регіону передусім через його енерготранзитний потенціал.

## Чорноморська політика ЄС

*Збільшення європейської активності в регіоні Чорного моря – один з пріоритетів посилення Європейської політики сусідства. ЄС планує долучитися до вже наявних інститутів регіональної співпраці і виступувати цілісною політикою щодо цього регіону на кшталт Барселонського процесу для середземноморських сусідів, Стабілізаційного пакту для Західних Балкан або Північного виміру для регіону Балтійського та Баренцового морів.*

*Чорноморський регіон на відміну, наприклад, від Балкан, не викристалізувався як політичний, але має важливе геополітичне розташування, поєднуючи Європу з Близьким Сходом і Каспієм. Тут перетинаються інтереси великих міжнародних гравців (США, Росія, ЄС), а також численні регіональні ініціативи, що об'єднують спільні інтереси країн регіону в різних сферах (ОЧЕС<sup>6</sup>, Чорноморський форум<sup>7</sup>, Комісія із захисту Чорного моря<sup>8</sup>, ОДЕР–ГУАМ<sup>9</sup>).*

*Європейський Союз зі вступом Болгарії та Румунії став частиною Чорноморського регіону. Крім того, з 1990-х років ЄС присутній тут через підтримку регіональних ініціатив щодо охорони довкілля (Спеціальна група Дунай–Чорне море – DABLAS Taskforce), розвитку транспорту (TRACECA<sup>10</sup>) та енергетики (INOGATE<sup>11</sup>) і через співпрацю з країнами регіону в рамках Європейської політики сусідства або полі-*

<sup>6</sup> Організація Чорноморської економічної співпраці (Organization of the Black Sea Economic Cooperation) бере свій початок з міждержавної ініціативи 1992 року, оформленої у міжнародну організацію 1999 року, і включає 12 країн: Азербайджан, Албанію, Болгарію, Вірменію, Грецію, Грузію, Молдову, Російську Федерацію, Румунію, Сербію, Туреччину, Україну. Крім того, низка країн ЄС і США мають статус спостерігача. Європейська Комісія розглядає можливість набуття статусу спостерігача.

<sup>7</sup> Чорноморський форум задля діалогу і партнерства (Black Sea Forum for Dialogue and Partnership) – нова ініціатива, запропонована Румунією (перший саміт відбувся 2006 року у Бухаресті), спрямована на створення платформи для співпраці і розвитку регіональної стратегії і політичного бачення. Форум ставить за мету забезпечити синергію різних регіональних ініціатив, підтримувати демократичну трансформацію країн регіону та інтеграцію в європейський простір.

<sup>8</sup> Комісія із захисту Чорного моря від забруднень, або так звана Чорноморська комісія (the Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution, або the Black Sea Commission), заснована на Бухарестській конвенції 1992 року, включає Болгарію, Грузію, Росію, Румунію, Туреччину й Україну і реалізує свої програми спільно з ООН та ЄС.

<sup>9</sup> Організація за демократію та економічний розвиток ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова) створена з міждержавного форуму 2006 року і ставить за мету демократизацію, економічну та гуманітарну співпрацю її учасників і зміцнення регіональної і міжнародної безпеки.

<sup>10</sup> TRACECA (Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia) – це міждержавна програма, що підтримується в рамках інструменту ЄС TACIS, спрямована на підтримку політичного й економічного розвитку регіону Чорного моря через розвиток транспортних шляхів з Європи через Кавказ до Центральної Азії і покриває тринадцять країн з Європи, Кавказу і Центральної Азії. Україна бере у ній участь.

<sup>11</sup> INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) також є міждержавною програмою, що реалізується за підтримки інструменту TACIS і спрямована на регіональну інтеграцію систем транспортування газу і нафти в регіоні СНД і в напрямку ЄС та заохочення приватних інвесторів і міжнародних фінансових організацій до проєктів транспортування енергії. INOGATE поширюється на 21 країну на основі Парасолькової угоди, яка створює інституційні рамки для співпраці країн у цій сфері. Україна є учасником Угоди; в ній розташовано Технічний секретаріат INOGATE.

тики розширення. Проте усім наявним регіональним ініціативам та ініціативам ЄС у басейні Чорного моря бракує цілісності. Існування численних організацій і програм, сфера дії яких перетинається, призводить до розпорошення ресурсів і зниження їхньої ефективності.

Завдання ЄС з вироблення цілісної політики ускладнює те, що країни регіону дуже відмінні з погляду історичного, політичного, економічного розвитку, за потенціалом міжнародного впливу, мають складні взаємовідносини, у тому числі заморожені конфлікти. Крім того, вироблення спільного підходу до регіону, який уможливив би залучення рівною мірою всіх прибережних держав, ускладнюється тим, що чорноморські країни мають різний рівень відносин з ЄС. Частина країн – учасниць Європейської політики сусідства має бажання приєднатися до ЄС, а частина – ні. Росія розраховує на особливе партнерство з ЄС, що означає прагнення взаємодіяти з ЄС на рівних. Це ускладнює Євро-союзу завдання створення спільної ціннісної платформи, яка лягла б в основу цілісної політики і поєднала б різноспрямовані інтереси країн, зв'язуючи історично розірваний регіон.

Серед пріоритетів європейської політики в регіоні Чорного моря можуть бути екологія, транспорт, енергетика, безпека (боротьба з нелегальною міграцією, транскордонною злочинністю), демократія. Водночас ЄС навряд чи може запропонувати ефективні інструменти вирішення регіональних конфліктів, які відрізнялися б від тих, що існують у рамках ОБСЄ та ООН. Неможливим є також створення чорноморської зони вільної торгівлі, адже країни мають різний рівень торгівельно-економічних відносин з ЄС<sup>12</sup>.

Стримана позиція Росії щодо активізації ЄС у Чорноморському регіоні пояснюється тим, що Росія не зацікавлена у поширенні впливу ЄС на пострадянські країни регіону, що у більшості мають складні відносини з Росією, у поширенні на ці країни норм і стандартів ЄС і включенні їх у простір європейської безпеки. Росія також не може погодитися на статус реципієнта політики ЄС, а як впливовий міжнародний гравець прагне сама формувати правила гри.

Росія не бере участі в спрямованих на Чорноморський регіон програмах під проводом ЄС (TRACECA і INOGATE), стримано ставиться до ініційованого Румунією Чорноморського форуму, в якому вбачає конкуренцію ОЧЕС, де позиції ЄС порівняно слабкі. Крім того, як монопольний постачальник вуглеводнів із Середньої Азії в Європу Росія не зацікавлена в поширенні на регіон європейських підходів до торгівлі енергоносіями та побудови альтернативних шляхів транспортування нафти і газу через регіон Чорного моря.

## Сполучені Штати Америки

США зацікавлені в демократизації України та перетворенні її на одного із східноєвропейських стовпів трансатлантичної безпеки. Проте перебування при владі політичних сил, які негативно ставляться до інтеграції України в НАТО унеможлиблюють виконання другого завдання у короткостроковій перспективі. Погіршення американсько-російських відносин поглиблює конфлікт між противниками і прихильниками вступу України до НАТО.

<sup>12</sup> Fabrizio Tassinari, *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative*. CEPS Policy Brief No. 105/June 2006.

**Президент  
і Прем'єр-міністр  
зайняли різні позиції  
щодо розміщення ПРО**

Президент і Прем'єр-міністр зайняли протилежні позиції щодо розміщення ПРО у Східній Європі. Позиція Президента полягає в тому, що уряд і Рада національної безпеки й оборони мають вивчити наслідки від розміщення системи ПРО, але Україна має діяти в рамках своїх міжнародних зобов'язань і зафіксованого законодавством наміру вступу до НАТО. Не дочекавшись результатів аналізу уряду, Прем'єр-міністр виступив із заявою, в якій зайняв солідарну позицію з Москвою, критикуючи США за ухвалене без консультацій з Росією та Україною рішення, попри те, що США проводили консультації з українськими зовнішньополітичним та оборонним відомствами. Роздвоєння української офіційної позиції перетворює Україну на непевного партнера у діалозі зі США та Європою у сфері міжнародної безпеки.

Після кількох місяців жорсткої критики бізнесу та тиску Сполучених Штатів уряд зняв обмеження з експорту зерна<sup>13</sup>. Таке рішення було зумовлене поліпшенням пропозиції на внутрішньому ринку зерна та загрозою зірвати членство в СОТ через здійснення антиринкової політики.

**Вступ до СОТ  
відкладається  
на кінець 2007 року**

Після швидкого ухвалення законів, потрібних для вступу до СОТ, 2006 року темпи завершення переговорного процесу сповільнилися. Уряд досі не підписав протоколу з Киргизією, хоча це було заплановано на січень, і не завершив багатосторонніх переговорів із визначення обсягів державної підтримки сільському господарству. Крім того, Робоча група ще не представила звіту перевірки відповідності змін в українському законодавстві взятим за результатами переговорів зобов'язанням України. Завершення переговорів і технічних процедур може тривати до липня 2007 року. Ми прогнозуємо, що Україна стане офіційним членом СОТ наприкінці 2007 року.

**Візит Юлії Тимошенко  
до США свідчить  
про підсилену увагу  
до України**

Візит Юлії Тимошенко до США у статусі лідера української опозиції та рівень зустрічей з представниками Білого дому свідчить про увагу, з якою Вашингтон стежить за внутрішньополітичною ситуацією в Україні. США прагнуть дізнатися плани опозиції та погляди її лідера на такі питання, як інтеграція України до НАТО, відносини з Росією, енергетична безпека. Натомість Юлія Тимошенко має на меті переконати США у потребі дострокових парламентських виборів в Україні, на яких опозиційні сили можуть зупинити "проросійську й антидемократичну коаліцію". Проте на офіційній позиції США це навряд чи позначиться: Сполучені Штати і надалі утримуватимуться від публічної підтримки будь-яких способів вирішення політичної ситуації в Україні, які надаватимуть перевагу одному з учасників політичної конкуренції та сумнівні з правового погляду.

<sup>13</sup> 27 лютого Україна скасувала квотування і ліцензування експорту ячменю і кукурудзи.

# ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

## *Стратегія національної безпеки України<sup>14</sup>*

12 лютого Президент своїм указом схвалив Стратегію національної безпеки України. Вироблення і періодичне уточнення стратегії передбачено Законом “Про основи національної безпеки України” від 2003 року. Стратегія конкретизує виписані у законі загрози національній безпеці, впорядковує їх за значущістю та визначає стратегічні цілі політики національної безпеки та формулює відповідні завдання і механізми для їх досягнення.

На відміну від Закону “Про основи національної безпеки України”, в якому наведено всі реальні і можливі загрози національній безпеці України відповідно до сфери, в якій вони проявляються, автори стратегії визначили найбільш значущі виклики та загрози національній безпеці України. Впорядкування загроз за їхньою значущістю дало змогу розробити перелік з десяти стратегічних пріоритетів політики національної безпеки.

Більшість загроз і викликів мають внутрішнє походження:

- 1) **НАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ І СОБОРНІСТЬ УКРАЇНИ** під загрозою внаслідок ціннісно-світоглядного розшарування українського суспільства; слабкості урядової машини й інститутів громадянського суспільства; демографічної кризи.
- 2) **НЕЗАДОВІЛЬНИЙ СТАН ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ** визначається нестійкістю економічного зростання через його надмірну залежність від зовнішніх чинників; неефективністю захисту прав власності; недосконалістю податкової системи; низьким рівнем конкурентності; надмірною залежністю від імпорту енергоресурсів; монополізацією іноземним капіталом стратегічно важливих галузей національної економіки; деградацією науково-технічного потенціалу; впливом інтелектуальних і трудових ресурсів, поглибленням регіональної диференціації та тінізацією економіки.
- 3) **ЕКОЛОГІЧНІ ТА ТЕХНОГЕННІ ЗАГРОЗИ** спричинені зношеністю виробничих фондів і комунальної інфраструктури; неналежним технічним станом ядерних об’єктів, гідротехнічних споруд і неподоланими наслідками Чорнобильської катастрофи; високим антропогенним навантаженням на довкілля через накопичення боєприпасів, військової техніки, вибухових речовин.
- 4) **НЕВІДПОВІДНІСТЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ПОТРЕБАМ СУСПІЛЬСТВА:** правоохоронні органи неспроможні захищати права й свободи людини і громадянина, боротися зі злочинністю та корупцією, неадекватна загрозам діяльність розвідки і контррозвідки, критичний стан озброєння і військової техніки.
- 5) **НЕЗАДОВІЛЬНЕ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ.**

Серед зовнішніх чинників, що негативно впливають на безпеку України: поглиблення розриву у темпах розвитку та рівня життя між багатими й бідними країнами; боротьба за природні ресурси; неконтрольоване розповсюдження зброї масового ураження; ескалація “заморожених” і виникнення нових регіональних конфліктів біля кордонів України (у При-

**Президент  
затвердив Стратегію  
національної безпеки**

**Головні загрози  
національній  
безпеці – внутрішні**

<sup>14</sup> Затверджена Указом Президента № 105/2007 від 12 лютого 2007 року.

дністров'ї та на Кавказі); міжнародний тероризм і транскордонна злочинність (відмивання грошей, незаконна міграція, торгівля людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами). Крім того, автори стратегії фіксують посилення негативного зовнішнього впливу на інформаційний простір України, що “загрожує розмиванням суспільних цінностей і національної ідентичності”.

**Стратегія  
недостатньо  
відображає людський  
вимір безпеки**

Хоча першим із життєво важливих національних інтересів України є права і свободи людини, стратегія великою мірою ґрунтується на старому розумінні безпеки – передусім безпеки держави, а не громадянина. У документі недостатньо відображено розуміння національної безпеки передусім як людської безпеки – поширеного у євроатлантичній спільноті підходу, який став наріжним каменем безпеки. Серед загроз не згадано, наприклад, наявні загрози громадському здоров'ю, такі як СНІД, ракові захворювання, рання смертність, наркоманія, нові інфекційні захворювання і пандемії. Не виявлено екологічних загроз, що впливають на здоров'я людей, такі як критичний стан питної води, забруднення територій, повітря, глобальне потепління, загрози персональній безпеці, такі як зростання кількості жертв внаслідок дорожньо-транспортних аварій, торгівлі людьми, нещасних випадків на виробництві. З державної позиції виписано й економічні загрози, тому поза увагою залишилися показники кількості населення за межею бідності, бездомних, реального безробіття, доступу до медичних послуг.

**Перша стратегічна  
ціль – національна  
єдність і консолідація  
суспільства**

Перший стратегічний пріоритет політики національної безпеки – досягнення національної єдності та консолідації суспільства. Для цього пропонується поширювати ідею спільності історичної долі, переваг тісної співпраці і взаємодопомоги, безпосередньої залежності успішності кожного громадянина України від рівня єдності українського суспільства; продовжити реформування політичної системи в напрямі утвердження плюралістичної демократії та європейських цінностей, свободи слова, розвитку громадянського суспільства на засадах Конституції.

Інші стратегічні пріоритети визначено як:

- підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування;
- здійснення структурної перебудови і підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- забезпечення енергетичної безпеки;
- досягнення високих соціальних стандартів, вирішення на цій основі нагальних демографічних проблем;
- створення безпечних умов життєдіяльності населення;
- реформування інститутів сектору безпеки – Збройних Сил, інших військових формувань і правоохоронних органів;
- прискорення реалізації судової реформи;
- розвиток системи демократичного цивільного контролю над Військовою організацією та правоохоронними органами держави;
- забезпечення сприятливих зовнішніх умов для розвитку та безпеки держави.

Проблемою для реалізації цих пріоритетів є те, що подекуди завдання під них виписано занадто загально, що ставить під сумнів можливість їх виконання. Наприклад, для підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування потрібно забезпечити “баланс загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів”, “реальне розмежування суспільних, державних і комерційних (приватних) інтересів, бізнесу і влади”; здійснити “радикальні системні реформи, спрямовані на демократизацію всієї системи державної влади”.

**Реалізацію окремих пріоритетів ускладнює нечіткість окреслених завдань**

Багато завдань стратегії уже виписано в інших державних програмах і концепціях<sup>15</sup>, проте не реалізуються. Замість того, аби проаналізувати причини невирішення цих проблем і зреагувати на них у стратегії, автори переписують їх або ж обмежуються занадто узагальненим формулюванням, як-от “подолання негативних тенденцій, що мають місце внаслідок непослідовності реалізації заходів”.

Серед зовнішньополітичних завдань стратегії визначено завершення правового оформлення державного кордону України; інтеграцію у світову економічну систему (СОТ). У відносинах з ЄС завданнями є укладення нової базової угоди, формування зони вільної торгівлі з Європейським Союзом, створення основи для повноправного членства України в ЄС; у відносинах з НАТО – взаємовигідна співпраця, формування умов для вступу України до НАТО; у відносинах з Росією – партнерство “на основі прагматизму та відкритості, взаємовигідної кооперації та співпраці”. У відносинах зі США і Канадою, іншими країнами Європи та регіональними лідерами передбачено “розширення активної взаємодії”.

**Стратегія підтверджує пріоритетність інтеграції з ЄС і НАТО...**

Стратегія передбачає утвердження регіонального лідерства України у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні. Основні пріоритети співпраці: утвердження демократії та безпеки в регіоні, співпраця у форматах Спільноти демократичного вибору й Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ; двостороння і багатостороння співпраця з країнами регіону для вироблення спільної енергетичної політики, зокрема у сфері транзиту енергоносіїв; формування субрегіональних систем колективної безпеки в інтересах усіх держав регіону. Крім того, Україна має залишатися активним учасником врегулювання “заморожених” конфліктів, передусім у Придністров’ї.

**...і відводить Україні роль регіонального лідера**

Зовнішньополітичні цілі стратегії фактично повторюють відповідні пункти Універсалу національної єдності. Позаяк стратегія обов’язкова для виконання Кабінетом Міністрів та у сфері формування законодавчої бази Верховною Радою, Президент прагнув таким чином упередити ухвалення коаліцією закону про основи зовнішньої політики, в якому пріоритети могли б бути сформовані інакше.

На нашу думку, багатьох хиб цього документа можна було б уникнути та зняти можливі гострі, у тому числі політичні, дискусії навколо нього у майбутньому, якби його ухваленню передувала широка експертна дискусія за участі неурядових мозкових центрів і громадських організацій, а не лише представників науково-дослідних інститутів при Раді національної безпеки й оборони. Тим паче, що у самій стратегії передбачено механізми громадського контролю за органами сектору безпеки: інфор-

**Стратегію розробляли без залучення неурядових експертів**

<sup>15</sup> Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, ухвалена Указом Президента від 10 травня 2006 року; Енергетична стратегія на період до 2030 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів від 15 березня 2006 року; численні урядові програми соціально-економічного розвитку, укази Президента за результатами засідань РНБО.

мування суспільства через підготовку білих книг; здійснення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань національної безпеки; обговорення найбільш гострих проблем національної безпеки в перебігу опрацювання відповідних державних рішень; створення громадських експертних рад при органах виконавчої влади.

### *Концепція реформування податкової системи*

**Мета реформування – зменшити податкове навантаження...**

Концепція реформування податкової системи, затверджена Кабінетом Міністрів 19 лютого 2007 року, – рамковий документ про основні напрями реформування податкової системи на період до 2015 року. Згідно з документом, основна мета реформування – зменшення податкового навантаження на економіку.

Концепція визначає основною негативною тенденцією збільшення частки ВВП, що перерозподіляється через податкову систему та державні соціальні фонди. Саме зменшення цього показника слугуватиме критерієм успішності реформування податкової системи. Утім, у концепції не враховано, що ця мета несе ризик обмеження можливостей фінансувати державні видатки. Отже, якщо бюджетні надходження зростатимуть повільніше, аніж раніше, держава має передбачати ефективніші способи використання державних фінансів, аби не допустити зниження стандартів якості життя в країні.

**...та спрямувати його зі сфери виробництва на сферу споживання**

Концепція пропонує спрямувати податкове навантаження зі сфери виробництва на сферу споживання, а також посилити роль ресурсних і екологічних платежів. Основними способами зменшення податкового навантаження на підприємства передбачено:

- поетапне зниження ставок податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість;
- запровадження з 2007 року інвестиційного податкового кредиту з податку на прибуток підприємств, що працюють у СЕЗ і ТПР;
- упорядкування відшкодування ПДВ експортерам.

Концепція не передбачає ні збільшення ставки податку з доходів фізичних осіб, ні запровадження прогресивної шкали оподаткування. Натомість автори документа пропонують розширити базу оподаткування за рахунок стягнення податку з усіх видів доходів громадян. Навантаження на споживачів зростатиме через збільшення акцизів і розширення переліку підакцизних товарів.

**Нерухомість оподаткують, але коли – невідомо**

Документ передбачає запровадження податку на нерухомість. Цей податок має стати основним бюджетонаповнювальним податком для місцевих бюджетів. Утім, навіть на концептуальному рівні основні положення щодо цього податку викладено дуже нечітко. Концепція не встановлює часових рамок його впровадження. Не вказано також механізмів оцінки та переоцінки вартості майна.

**Доля спрощеної системи оподаткування незрозуміла...**

Документу бракує чіткості формулювань. Наприклад, важко зрозуміти, що відбуватиметься зі спрощеною системою оподаткування для суб'єктів малого підприємництва. Зокрема у підпункті про податок на прибуток підприємств заплановано поширити (з 2011 року) дію загальної системи оподаткування прибутку на всіх суб'єктів господарювання. Передбачено також вилучити зі складу єдиного податку ресурсні платежі і внески до

державних цільових фондів. Такі заходи вочевидь означають поступове згортання або суттєве скорочення спрощеної системи оподаткування, однак концептуальне формулювання щодо перспектив існування спрощеної системи у документі відсутнє.

Концепція також не містить чіткого бачення ролі СЕЗ і ТПР на цьому етапі розвитку економіки. Як зазначено вище, для таких підприємств передбачено пільги зі сплати податку на прибуток. З іншого боку, одним з принципів реформування податкової системи зазначено рівність, однаковий підхід до суб'єктів господарювання. На нашу думку, продовження існування пільг для підприємств СЕЗ і ТПР потребує глибшого обґрунтування.

У концепції передбачено кілька позитивних змін щодо справляння фіксованого сільськогосподарського податку. Зокрема пропонується проводити щорічну індексацію грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, оподаткувати в загальному режимі доходи від продажу продукції несільськогосподарського призначення. Документ передбачає обмежити термін застосування цього податку до 2010 року. Беручи до уваги низьку ефективність сільськогосподарського виробництва в країні, а також схильність політиків провадити протекціоністську політику щодо цього сектору, ми вважаємо, що скасування фіксованого податку 2010 року повністю не відбудеться. На нашу думку, доцільніший підхід – впровадження жорсткіших критеріїв для підприємств, які можуть сплачувати фіксований податок, з відповідним збільшенням кількості підприємств, які застосовують загальну систему оподаткування.

*...як і роль СЕЗ і ТПР*

***Повне скасування  
фіксованого  
сільськогосподарського  
податку 2010 року  
недоцільне***

# ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

**Зростання економіки прискорюється...**

Зростання економіки в першому місяці року прискорилося. Валовий внутрішній продукт у січні 2007 року зріс на 9,3% порівняно з січнем 2006 року, а промислове виробництво – на 15,8%. Стрімке зростання економіки підтримується сильним споживчим попитом і жвавою інвестиційною активністю. Найшвидшими темпами зростають будівництво та переробна промисловість (зокрема машинобудування та металургійна промисловість)<sup>16</sup>.

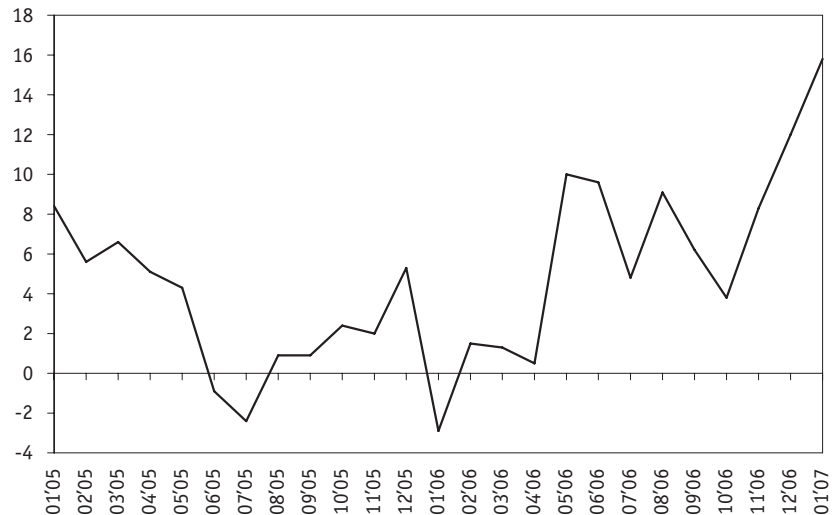
Водночас високі темпи зростання великою мірою зумовлені слабкою статистичною базою минулого року та дією зовнішніх чинників, що перебувають за межами впливу уряду. Зокрема зростання в промисловості у січні 2007 року на 15,8% відбулося на тлі зниження обсягів промислового виробництва в січні 2006 року на 2,2%, зумовленого “газовим шоком”, спадом цін на чорні метали та сильними морозами.

**...проте його чинники перебувають поза сферою впливу уряду**

Високі ціни на чорні метали й тепла зима – вагомі чинники піднесення економіки в січні 2007 року, проте вони нестійкі за природою та не залежать від політики українського уряду, а відтак формують високі ризики сповільнення економічного зростання через відсутність системних поліпшень в економічному середовищі.

**Графік 1. Промислове виробництво**

% зростання до відповідного місяця попереднього року



Джерело: Держкомстат

Споживчий попит продовжує зростати високими темпами. Обсяг роздрібного товарообігу в січні 2007 року зріс на 25,5%, що відповідає рівню цього показника за підсумками 2006 року. Споживчий попит дедалі більше підтримується за рахунок стрімкого збільшення обсягів кредитування населення<sup>17</sup> на тлі зниження в прирості обсягів споживання ваги зростання реальних доходів громадян<sup>18</sup>. Поліпшення доступу населення

<sup>16</sup> Зростання будівництва в січні 2007 року становило 26,3% порівняно з січнем 2006 року, переробної промисловості – 18,9%, зокрема зростання в машинобудуванні становило 36,2%, у металургії – 18,1%.

<sup>17</sup> Обсяг кредитів, наданих банками фізичним особам упродовж 2006 року, зріс на 135%.

<sup>18</sup> Зростання реальних доходів населення 2006 року становило 16,1% проти 20,1% 2005 року.

до кредитів – вагомий чинник зростання економіки. Водночас стрімке зростання кредитів населенню в умовах уповільнення зростання реальних доходів громадян зумовлює ризики розбалансування норми заощаджень і витрат населення<sup>19</sup> та збільшення дефіциту зовнішньоторгівельного балансу.

**Кредитування населення підтримує споживчий попит**

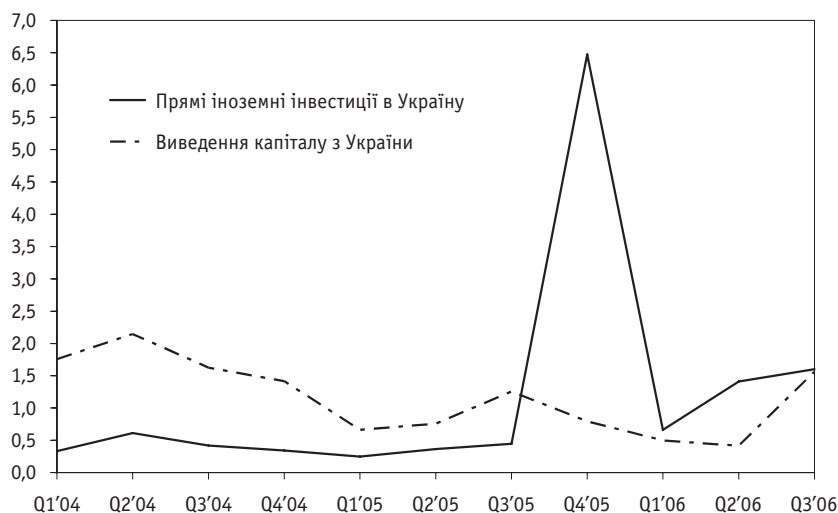
Інвестиційна активність висока. Зростання прямих іноземних інвестицій (ПІІ) 2006 року, за даними НБУ, становило 5,3 млрд. дол. США<sup>20</sup> попри відсутність продажу великих державних об'єктів. Водночас велика частка ПІІ надходить з офшорних зон. Згідно з даними Держкомстату, 33% приросту прямих іноземних інвестицій 2006 року сформовано за рахунок коштів, що надійшли з Кіпру, Віргінських Островів та Аруби. Це свідчить про збільшення ролі офшорних зон в інвестуванні економіки, питома вага яких у ПІІ за всю історію України не перевищує 20%.

**Зростання іноземних інвестицій великою мірою фінансується вітчизняним капіталом**

Збільшення інвестицій з офшорних зон відбувається на тлі великих обсягів коштів, що виводяться з України протизаконним способом. Виведення капіталу з подальшим його інвестуванням в Україну через офшорні зони – наслідок залежності місцевого бізнесу від політики, великих конфліктів щодо власності, які виникли в результаті приватизації 90-х років, і поганого інвестиційного клімату.

**Графік 2. Обсяги ПІІ та виведення капіталу**

млрд. дол. США



Джерело: НБУ

Сальдо поточного рахунку платіжного балансу 2006 року стало від'ємним вперше з 1998 року і становило близько -1,5% ВВП порівняно з додатним сальдо 3,0% ВВП 2005 року. Причини формування від'ємного сальдо платіжного балансу:

**Від'ємне сальдо торгівлі товарами зростає**

- продовження погіршення балансу торгівлі товарами;
- збільшенням відпливу капіталу, який відображається статтею платіжного балансу “Інвестиційні доходи”.

<sup>19</sup> Приріст обсягів кредитів, виданих населенню впродовж 2006 року, становив 45 млрд. грн. на тлі приросту обсягів депозитів фізичних осіб на 33,6 млрд. грн.

<sup>20</sup> Приріст ПІІ 2006 року, за даними Держкомстату, становить 4,6 млрд. дол. США.

Головна причина збільшення від'ємного сальдо балансу торгівлі товарами – стрімке збільшення імпорту, зумовлене:

- великим інвестиційним попитом;
- високим споживчим попитом, пов'язаним зі збільшенням реальних доходів громадян і поліпшенням доступу населення до кредитів;
- зростанням цін на імпортовані енергоносії.

Відплив капіталу за статтею “Інвестиційні доходи” пов'язаний з репатріацією іноземними інвесторами та кредиторами дивідендів і процентних доходів і буде стабільно збільшуватися через постійне збільшення іноземних інвестицій і позик<sup>21</sup>.

### *“Втеча капіталу”*

*Виведення капіталу за кордон – один з вагомих чинників, що перешкоджають максимально реалізувати можливості розвитку економіки. Упродовж усієї історії незалежності України уряд бореться з незаконним виведенням капіталу, вживаючи жорсткі законодавчі обмеження щодо можливості розміщення коштів за кордоном.*

*Проте адміністративні заборонні заходи не вирішують проблеми виведення капіталу за кордон. З початку 2004 року до 1 жовтня 2006 року лише через фіктивні операції з цінними паперами, недоотримання виручки за експорт та проплату за імпорт, який не надійшов, з України виведено 12,9 млрд. дол. США.*

*Адміністративні обмеження неефективні через проблематичність юридичного обґрунтування того, чи справді операцію спрямовано на виведення капіталу. Що більше, виведення капіталу – це лише симптом глибших проблем, без вирішення яких оборонні заходи уряду є лише протидією їхнім наслідкам.*

*Виведення капіталу з його подальшим поверненням в Україну через офшорні зони як іноземні інвестиції свідчить про те, що причини “втечі капіталу” – отримання бізнесом контролю над великою часткою власності юридично сумнівними методами та залежність прав власності від політичної кон'юнктури.*

*Для запобігання подальшій “втечі капіталу” потрібно спрямувати зусилля на загальне поліпшення інвестиційного клімату, вирішення системних проблем, пов'язаних з конфліктами навколо власності, захист прав власників, боротьбу з рейдерськими захопленнями та ін.*

### **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%.

<sup>21</sup> Від'ємне сальдо балансу доходів 2006 року зросло до 1,6 млрд. дол. США проти 1 млрд. дол. США 2005 року.

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 очікуємо, що сальдо рахунку поточних операцій 2007 року становитиме -4,4% ВВП.

Ми очікуємо 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%. Уповільнення темпів зростання цін зумовлюється меншими темпами зростання доходів населення та увідповідненням 2006 року регульованих тарифів до близького до економічно обґрунтованого рівня.

***Зростання споживчих цін уповільниться***

Таблиця 2. Основні макроекономічні показники

Показники	2003		2004		2005		2006		2007	
							I–VI	I–IX	I–XII	I
ВВП, ркз <sup>22</sup> , %	9,6	12,1	2,7	5,0	6,5	7,1	9,3	5,5		
ВВП, млн. грн.	267 344	345 113	441 452	224 837	374 415	535 860	44 108	610 500		
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	22,5	20,5	3,9	9,5	12,1	14,7	—	12,0		
Приватне споживання, ркз, %	10,7	12,5	19,8	19,0	17,9	13,8	—	12,0		
Державне споживання, ркз, %	6,9	1,8	2,9	4,9	1,7	2,8	—	6,7		
Промислове виробництво, ркз, %	15,8	12,5	3,1	3,6	5,5	6,2	15,8	3,0		
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	-9,9	19,1	0,0	3,2	-2,8	0,4	6,9	6,0		
Роздрібний товарообіг, ркз, %	20,5	21,9	23,4	27,3	25,2	25,3	25,5	13,0		
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	28,5	41,6	5,0	2,1	10,4	12,1	...	6,0		
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	35,6	26,0	24,6	22,1	22,2	24,6	...	15,0		
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	2 891	6 804	2 531	-782	-321	...	—	-5 241		
Чисті ПІІ <sup>23</sup> , \$ млн.	1 411	1 711	7 533	2 072	3 600	...	—	3 500		
Наявні доходи населення, ркз, %	9,1	19,6	23,9	20,5	17,3	16,1	12,8	11,0		
Індекс споживчих настроїв <sup>24</sup>	99,4	100,1	103,1	84,9	87,5	90,6	—	—		
Середня нарахована заробітна плата, грн.	462,3	589,6	806,2	966,9	1 004,1	1 041,4	1 111,9	—		
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	15,2	23,8	20,3	22,9	21,2	18,3	12,8	13,0		
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	9,1	8,6	7,2	6,8	6,4	...	—	6,4		
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	28,2	26,5	32,0	35,0	34,3	32,0	28,0	33,4		
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	28,4	29,7	33,8	35,5	33,5	32,7	19,6	36,1		
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+), % ВВП	-0,2	-3,1	-1,8	-0,5	0,7	-0,7	8,4	-2,7		
Індекс споживчих цін, %	8,2	12,3	10,3	2,9	5,9	11,6	0,5	9,0		
Індекс інфляційних очікувань населення <sup>25</sup>	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	10,3	21,0	34,7	-1,9	23,0		
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ <sup>26</sup>	5,333	5,319	5,125	5,050	5,050	5,050	5,050	5,120		

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

<sup>22</sup> ркз = реальна кумулятивна зміна.

<sup>23</sup> Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.

<sup>24</sup> Сукупний індекс споживчих настроїв розраховується як середнє арифметичне окремих індексів. Значення індексу можуть змінюватися в межах від 0 до 200. Значення індексу дорівнює 200, коли всі громадяни позитивно оцінюють економічну ситуацію. Індекс дорівнює 100, коли частка позитивних і негативних оцінок однакова. Значення індексу більше 100 означає перевагу позитивних оцінок у суспільстві.

<sup>25</sup> Значення цього індексу може змінюватися в межах від 0 до 200. Значення індексу дорівнює 200, коли всі громадяни очікують зростання інфляції. Індекс дорівнює 100 в тому разі, коли кількість громадян, які очікують зростання інфляції, дорівнює кількості громадян, які очікують її зниження. Значення індексу більше 100 означає перевагу в суспільстві очікувань щодо зростання інфляції.

<sup>26</sup> Показники поточного року обчислено як середні за останній місяць зазначеного періоду.

ISSN 1816-7160

Публікацію *політичний коментар* засновано у квітні 2003 року.

Друкований засіб масової інформації *політичний коментар* зареєстровано в Державному комітеті телебачення і радіомовлення України, свідоцтво КВ № 9221 від 30 вересня 2004 року.

Редактор: Наталія Шаповалова.

Експерти: Євгенія Ахтирко, Борис Бордюг, Іван Пресняков, Ольга Романюк, 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](mailto:marketing@icps.kiev.ua).

Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Розповсюджується за передплатою.

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