

політичний коментар

число 4 (46), квітень 2007

У цьому числі ***політичного коментаря*** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у березні – початку квітня 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>10</i>
<i>Економічне середовище.....</i>	<i>14</i>

***міжнародний центр
перспективних досліджень***

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

ГОЛОВНЕ

Політична криза в Україні сталася внаслідок відсутності інститутів, які гарантують демократичні права і свободи та непорушність принципу верховенства права. Систематичне порушення і владою, і опозицією правових норм і демократичних принципів призвело до того, що політична конкуренція вийшла за рамки правового поля. Указ Президента про розпуск парламенту попри його обов'язковість для виконання незалежно від того, конституційний він чи ні, уряд і парламент саботують, що унеможлиблює проведення дострокових виборів. Для легітимного виходу з кризи потрібна ухвала Конституційного Суду, проте невідомо, чи зможе він дати швидке рішення у цій справі, адже за попередні дев'ять місяців роботи він не ухвалив ще жодного (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Майбутнє рішення Конституційного Суду неочевидне. Указ Президента не ґрунтується на нормах, що прямо передбачають розпуск парламенту, але базується на низці інших норм Конституції, які Конституційний Суд має розтлумачити (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

Хоча офіційна позиція Кремля щодо ситуації в Україні стримано-нейтральна, російський парламент підтримав дії Верховної Ради. Тимчасом західні партнери України утримуються від публічної підтримки сторін конфлікту, наполягаючи на пошуку легітимного способу залагодження політичної кризи. Затягування конфлікту може негативно позначитися на підготовці України до нової угоди з ЄС (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Стрімке економічне зростання триває. Головні чинники поточного прискорення – зовнішні, передусім високі ціни на ринках чорних металів. Водночас відсутність системних реформ, які забезпечували б належний захист прав власності, вдосконалення корпоративних відносин, формування легального ринку землі та забезпечення інших передумов створення капіталу всередині країни, формує чималі ризики й обмеження динамічного зростання в середньостроковій перспективі (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**). Якщо непрозора приватизація, за прикладом продажу Луганськтепловоза, знову стане тенденцією, це погіршуватиме інвестиційний клімат в Україні (див. **ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ**).

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Об'єднання опозиції відновило баланс влади між Президентом та урядом лише ненадовго, оскільки у відповідь коаліція вдалася до спроб збільшити свій склад до трьохсот осіб за рахунок включення депутатів з опозиції. Перед загрозою втрати балансу влади і дальшої ерозії принципів демократії та верховенства права Президент вдався до крайнього заходу, яким став указ про розпуск парламенту.

Указ про розпуск парламенту засвідчив слабкість української демократії

Політична криза в Україні стала можливою через відсутність інститутів, які гарантують демократичні права і свободи і вільну політичну конкуренцію.

Політичні зміни, що відбулися з останніми президентськими виборами, принесли демократичні свободи: вільні вибори, свободу слова, свободу зібрання, свободу політичної конкуренції, почало формуватися громадянське суспільство. Однак за два роки не створено основних демократичних інститутів, які захистили б і утвердили здобуті демократичні свободи. Не була створена нормативно-правова база для функціонування системи стримувань і противаг між гілками влади, закладена в Конституції. Конституційний Суд виявився неієздатним, судова система не здійснює правосуддя, права опозиції законодавчо не захищено, організація політичних партій далека від стандартів демократії, інструменти впливу громадянського суспільства на владу існують лише формально.

Жоден з урядів не здійснив потрібних для цього реформ. Жоден з урядів не працював за стандартами публічної політики, не запровадив демократичної системи ухвалення політичних рішень, що дало б змогу опозиції та громадськості впливати на урядову політику.

У результаті усі політичні сили систематично вдавалися до порушення принципів демократії та верховенства права. Політична боротьба вийшла за межі правового поля і почала загрожувати основам демократії, зокрема праву громадян на управління державними справами і формування влади. Політичне рішення Президента про розпуск парламенту було спровоковано тим, що інститути захисту демократії виявилися неієздатними. Але через те, що конституційність рішення Президента не очевидна і була поставлена під сумнів частиною політичних сил, указ Президента поглибив політичний конфлікт.

Чинники, що призвели до кризової ситуації:

- Коаліція ухвалювала нормативні акти, зокрема закон про Кабінет Міністрів, що вочевидь суперечили Конституції і принципу верховенства права. Крім того, вона збільшувала свою чисельність у супереч конституційним нормам. Уряд і коаліція не навчилися демократичним механізмам вирішення політичних конфліктів, використовуючи у політичній боротьбі адміністративний ресурс. Нереагування Президента на такі дії означало б збільшення ризику авторитаризму в Україні.
- Опозиція також засвідчила готовність застосовувати демократично сумнівні методи конкуренції. Свідчення цього — юридично необґрунтовані заклики до розпуску парламенту, які розпочалися від моменту

Криза сталася через слабкість демократичних інститутів...

...які захистили б політичну конкуренцію і демократичні свободи...

створення коаліції, заклики до запровадження імперативного мандата для депутатів місцевих рад і парламенту – недемократичної норми, якою опозиція намагалася “виправити” недемократичні і неефективні механізми складання партіями своїх виборчих списків.

...а потенціал переговорів не було використано

- Конституційний Суд виявився неієздатним, самоусунувшись від вирішення конституційних суперечок і з’ясування стосунків у трикутнику парламент–уряд–Президент. Відсутність рішень Конституційного суду або ж перспективи їх швидкої появи спонукали сторони на подальші порушення правових норм.
- Переговори, ініційовані Президентом, не дали результату. Потенціал переговорів як способу вироблення державної політики, в умовах, коли жодна зі сторін не може самостійно її формувати, не було використано. Коаліція не розглядала переговори як інструмент пошуку компромісу у питаннях державної політики, тому навіть якщо вона підписувала якісь документи щодо узгодження державної політики із Президентом, як, наприклад, Універсал національної єдності, вона не була зацікавлена у виконанні досягнених домовленостей. Свій вплив на державну політику коаліція прагнула здійснювати не через спільне з Президентом і опозицією вироблення рішень, а через нейтралізацію цих “центрів впливу” переглядом правил гри. Тому коаліція використовувала переговори головним чином як тактичний засіб для досягнення саме цієї цілі: граючи на розбіжностях інтересів між Президентом і БЮТ, коаліція по чергово формувала з ним тимчасові союзи, чим збільшувала свою переговорну перевагу.

Розпуск парламенту – політично вмотивований, але юридично небездоганний

У таких умовах не існувало жодного задовільного способу вирішення кризи, який дав би змогу повернути ситуацію в демократичне русло суто правовим чином. Рішення про розпуск парламенту було політично вмотивованим і відповідало радше духу Конституції, аніж її прямим нормам, тому небездоганне з юридичного погляду. Рішення про розпуск парламенту було політично вмотивованим і відповідало радше духу Конституції, ніж її прямим нормам, тому не є бездоганним з юридичного погляду. Відсутність в указі Президента посилання на норми Конституції, якими передбачено розпуск Верховної Ради, зробило його нелегітимним в очах правлячої коаліції та уряду, і без співпраці із ними нездійсненним для виконання. Уряд унеможливив проведення виборів 27 травня, відмовившись їх фінансувати.

На яких підставах Президент видав указ про розпуск парламенту?

Згідно з указом Президента, оприлюдненим 3 квітня 2007 року, дострокове припинення повноважень парламенту оголошено у зв’язку з порушенням Верховною Радою конституційних норм у формуванні правлячої коаліції: замість формування коаліції на фракційній основі до неї масово почали входити окремі депутати від опозиції, що спотворює вибір, зроблений людьми на парламентських виборах.

Виходячи з казуального тлумачення та розуміння норми статті 102 Конституції про те, що Президент є гарантом дотримання прав і свобод громадян, незалежності та державного суверенітету України й дотримання Конституції України, вважаючи, що такі дії коаліції у Верховній Раді спотворюють результати народного волевиявлення і маючи за статтею 106 Конституції право розпуску парламенту, Президент підписав відповідний указ.

Однак, з погляду коаліції та уряду, Президент перевищив свої повноваження, оскільки розпуск парламенту відбувався не відповідно до статті 90 Конституції, яка перелічує підстави, у яких Президент може скористатися таким правом: неформування коаліції впродовж місяця, відсутність сформованого Кабінету Міністрів упродовж двох місяців після відставки попереднього та неможливість розпочати пленарні засідання сесії парламенту впродовж тридцяти днів.

Оцінюючи перспективи розгляду справи про конституційність указу у Конституційному Суді, можна констатувати, що перед останнім стоїть нелегке завдання. Йому треба ухвалити рішення не про те, чи порушив Президент статтю 90 Конституції, оскільки Президент не посилався на неї у своєму указі. Таке рішення має дати відповідь на питання про значення термінів “гарант дотримання прав та свобод громадян” і “гарант дотримання Конституції”. Крім того, Конституційний Суд має вирішити, чи справді дії, перелічені Президентом як підстави для розпуску парламенту, порушували Конституцію і права громадян. Таким чином, від Конституційного Суду очікується рішення про те, чи може Президент розпустити парламент з політичних підстав.

Для виходу з кризи потрібен політичний компроміс

Наявна ситуація не розвиватиметься за силовим сценарієм. Обидві сторони конфлікту не зацікавлені у виході ситуації з-під контролю, оскільки це остаточно унеможливує її повернення у правове русло. Крім того, у разі насильницьких провокацій обидві сторони мають підтримку в різних силових структурах: міністр оборони виконуватиме накази Президента як Верховного головнокомандувача країни, під президентським контролем також залишається і СБУ. Міліцію і Генеральну прокуратуру натомість контролює коаліція та уряд. Такий баланс сил унеможливує втручання силових структур на боці одного центру влади і позбавляє сенсу всі силові сценарії вирішення конфлікту.

Можливості виходу з наявної кризи – ухвалення Конституційним Судом оперативного рішення щодо конституційності указу Президента або знаходження політичного консенсусу між більшістю політичних сил. Однак з огляду на попередній досвід діяльності Конституційного Суду (за 9 місяців його роботи не ухвалено жодного рішення) є висока вірогідність, що він і надалі уникатиме виконання своїх обов’язків.

Хоча указ Президента є чинним до рішення Конституційного Суду, без згоди уряду на фінансування виборів, провести їх не можливо. Президент не розглядає можливості скасування свого указу і запропонував свій план виходу з кризи, але коаліція поки що не реагує на цю пропозицію. Вона чекає на рішення Конституційного Суду або ж готова погодитися на дострокові парламентські вибори за умови одночасних президентських виборів. Уряд і коаліція готові йти на поступки, що стосуються політичної боротьби, а не змін у політичній системі.

Позиція коаліції може змінитися через наростання тиску всередині неї. Учасники коаліції мають різні позиції щодо можливості перевиборів. Партія регіонів і КПУ радше схильяться на варіант виборів, оскільки рейтинги цих політичних сил дають їм змогу створити правлячу коаліцію у наступному парламенті. Представники СПУ займатимуть непримиреннішу позицію, оскільки шанси цієї політичної сили на проходження у парламент низькі. Крім того, усередині Партії регіонів також немає єдиного погляду на протистояння.

**Силовий сценарій
малоймовірний**

**Коаліція заблокувала
виборчий процес**

Вибори не знімають потреби у змінах у політичній системі

Дострокові вибори незалежно від їхніх результатів не вирішать причин проблем, через які розгорнулася політична криза. Вони можуть стати можливістю для виходу з політичної кризи демократичним чином і зупинити ерозію демократії, але нинішня ситуація повториться, якщо політики не зроблять висновків з цього досвіду і не почнуть змінювати політичну систему.

Перевибори не змінюють розкладу сил...

Існує висока ймовірність, що лідером наступної коаліції знову стане Партія регіонів, і саме вона формуватиме коаліцію депутатських фракцій та уряд.

Таблиця 1. Можливі результати позачергових виборів¹

Назва партії	Кількість голосів ² , %	Приблизна кількість депутатських мандатів
Партія регіонів	33,5	207
Блок Юлії Тимошенко	24,9	153
Блок "Наша Україна"	9,6	59
Комуністична партія	5,0	31
Блок Наталії Вітренко "Народна опозиція"	2,5	—
"Народна самооборона"	2,3	—
СПУ	2,1	—
Народний блок Литвина	2,0	—

Джерело: КМІС/УЦЕПД. Розрахунки: *політичний коментар*

...і не усувають причин проблеми

Для неповторення кризової ситуації коаліції потрібно буде вирішити ті самі проблеми, які стояли перед нею до цього: створення інститутів захисту принципів демократії та верховенства права, демократизація системи ухвалення політичних рішень. Інакше нові політичні кризи стануть лише справою часу.

Те саме стосуватиметься й опозиції. Для запобігання новим кризам їй потрібно буде демократизувати принципи формування виборчих списків, що унеможливило б масове проходження у парламент депутатів, які зможуть перейти до інших фракцій.

Крім того, перевибори не означатимуть позитивних змін у державній політиці, якщо новий уряд не почне використовувати методи публічної політики в ухваленні державних рішень і реформувати систему державного управління. Перевибори дають шанс усім політичним силам почати дебати навколо пріоритетів державної політики та змагатися навколо програм діяльності і підходів до проведення реформ.

Треба почати дебати навколо реформ

¹ Опитування проведено Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) спільно з соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Разумкова (УЦЕПД). Опитування проводилося з 27 лютого до 16 березня 2007 року. Опитано 11 114 респондентів віком від 18 років, статистична похибка вибірки не перевищує 1%.

² Серед тих, хто пішов би на вибори.

ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ

Як і під час подій на майдані Незалежності 2004 року, Україна знову опинилася під посиленою увагою закордонних партнерів. Проте якщо 2004 року міжнародні партнери України, сприяючи дотриманню демократичних прав і свобод українських громадян, які масово виступили проти фальсифікацій виборів, допомогли українським політикам сісти за стіл переговорів і знайти мирний і легітимний шлях виходу з політичної кризи, ситуація 2007 року принципово інша.

Нинішня політична криза спровокована внаслідок виходу політичної конкуренції за правові рамки і в цьому сенсі є внутрішньою справою України. Тому основні міжнародні партнери та міжнародні організації виступають з однаковими стримано-нейтральними заявами із закликом знайти легітимний і мирний спосіб врегулювання. Хоча не виключено: якщо не буде прогресу у самостійному залагодженні конфлікту і ситуація загрожуватиме реалізації прав і свобод громадян і громадського спокою в Україні, західні партнери України, головним чином Європейський Союз, запропонують українським політикам свої послуги медіатора.

До допомоги посередників закликає здебільшого урядова коаліція, тоді як Президент до цієї ідеї ставиться прохолодно. Однак міжнародне посередництво у нинішній політичній ситуації може бути виходом для України. Адже в умовах пришвидшеної трансформації політичним елітам дуже важко швидко знаходити відповіді на виклики, що постають перед політичною системою. У такій ситуації потрібні точки зовнішньої опори для врегулювання конфлікту, роль яких можуть зіграти західні посередники, чії країни мають тривалі історію функціонування демократії та досвід допомоги трансформаціям в інших країнах.

Російська Федерація

Міністерство закордонних справ РФ виступило з коментарем у зв'язку з подіями в Україні, в якому закликала всі сторони враховувати висловлювані зараз заклики до пошуку компромісу задля стабільності українського суспільства. Водночас голова російського МЗС заявив про готовність допомогти у врегулюванні політичної кризи в Україні на прохання української сторони. МЗС Росії у своїх офіційних висловлюваннях демонструє рівновіддаленість від усіх сторін українського політичного конфлікту.

Маючи негативний досвід 2004 року, президент Росії взагалі втримується від коментарів. Водночас депутати Держдуми у своїй заяві підтримали позицію українського парламенту, засудивши “спроби залагодити політичну кризу розгоном законно обраної Верховної Ради”. У російських ЗМІ, на відміну від західних, політичний конфлікт в Україні пояснюється не проблемами у функціонуванні демократії, а як конфлікт між Заходом і Сходом України, між двома геополітичними орієнтаціями.

Через політичну кризу в Україні не відбувся офіційний візит Віктора Ющенка в Москву, під час якого мав бути підписаний План дій українсько-російських відносин на 2007–2008 роки. У цьому документі планувалося знайти вирішення довготривалих проблем двосторонніх відносин, таких як делімітація і демаркація міждержавного кордону, питання базування Чорноморського флоту в Криму, торгівельно-економічна та галузева співпраця. Проте через політичну ситуацію в Україні та близь-

Усі міжнародні партнери закликають до легітимного виходу з кризи

Міжнародне посередництво може допомогти вийти з кризи

МЗС РФ виступив з обережною заявою...

...тимчасом як Держдума підтримала Верховну Раду

Політична криза в Україні негативно впливає на вирішення двосторонніх проблем

кий початок парламентської та президентської кампаній у Росії поряд денний двосторонніх відносин, запропонований у Плані дій, може бути важким для реалізації у найближчі два роки.

Крім того, російський уряд і далі демонструє непоступливість у вирішенні ключових для України проблем двосторонніх відносин. Останні заяви представників російського МЗС фіксують дуже жорстку позицію Росії щодо базування Чорноморського флоту: Росія не збирається виводити свої правоохоронні органи з Криму, відтягує початок інвентаризації майна та землі, наполягає на модернізації флоту. Ці кроки спрямовано на досягнення головної мети – пролонгації договору про тимчасове перебування Чорноморського флоту РФ у Криму після 2017 року.

Європейський Союз

У своїх заявах Європейський Союз закликав усі політичні сили в Україні до пошуку компромісу, наголошуючи на важливості дотримуватися Конституції та демократичних принципів. Позиція Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка має вплив на формування позиції ЄС щодо України, така сама за духом. ПАРЄ закликала Конституційний Суд якнайшвидше винести рішення щодо конституційності указу Президента, і в разі позитивного рішення дострокові вибори є прийнятним виходом із політичної кризи.

Політична криза в Україні, з одного боку, розвіює ілюзії ЄС щодо можливості швидкої демократизації та реформ в Україні і негативно впливає на імідж України як політично стабільного партнера. З іншого – політична криза в Україні спровокувала обговорення проблем української трансформації в Європі і є шанс, що ЄС збільшить фокус на допомозі Україні у розбудові демократичних інститутів.

Для майбутніх відносин з ЄС важливе демократичне врегулювання конфлікту

Врегулювання політичної кризи демократичним способом і продовження демократизації України є ключовим чинником інтеграції України до ЄС і стабільності відносин. Початок демократизації 2005 року сприяв безпрецедентній інтенсифікації двосторонніх контактів між Україною та ЄС і став одним із чинників появи України в європейських дебатах щодо розширення ЄС. Тому ЄС підтримуватиме в Україні не окремі політичні сили, а процес врегулювання політичної кризи легітимними та демократичними методами. Очікуючи на вирішення політичного конфлікту, Європейський парламент відклав розгляд звіту, в якому пропонувалася надати Україні перспективу членства.

Політичний конфлікт поки що не впливає на переговори про нову угоду

Рішення Президента України про розпуск парламенту було ухвалене у день проведення другого раунду переговорів між Україною та ЄС щодо нової посиленої угоди. Поки що політичний конфлікт не вплинув на переговорний процес, адже на цьому етапі йдеться про узгодження позицій на рівні урядових експертів у тих сферах, там де вже є близькі позиції, у той час як переговори над більш складними питаннями, пов'язаними із вільною торгівлею, будуть вирішуватися після вступу України до СОТ, а важливі політичні питання, такі як політична мета, термін її дії, – на фінальному етапі. Однак затягування політичного конфлікту негативно вплине на підготовку нової угоди. Пауза у роботі Верховної Ради може загальмувати завершення процесу приєднання України до СОТ, а конфлікт між гілками української влади ускладнює формування механізмів координації європейської інтеграції в трикутнику Президент–Уряд–Парламент, необхідних для визначення переговорних позицій України та їх імплементації.

Переговори ведуться у чотирьох робочих групах: політичний діалог і співпраця в галузі зовнішньої політики та політики безпеки, співпраця в галузі юстиції, свободи та безпеки, економічна і галузева співпраця та вільна торгівля. Ключова мета – глибока апроксимація законодавства України до норм ЄС у кожній з чотирьох частин угоди.

Ядром угоди має стати встановлення між Україною та ЄС поглибленої вільної торгівлі (або “ЗВТ+”). Поглиблена вільна торгівля, окрім скасування митних тарифів, передбачатиме лібералізацію сфери послуг та увідповіднення регуляторного середовища до європейського. Хоча “поглиблений” варіант вільної торгівлі потребуватиме чималих фінансових і людських ресурсів, а також інституційних і законодавчих змін, він може стати основою для нової економічної стратегії країни та підсилити інтеграцію України з ЄС. Формула “ЗВТ+” стане новою практикою ЄС у відносинах з третіми країнами, яка зараз не має аналогів. Кінцевий формат частини про вільну торгівлю та її зміст залежатиме від переговорів, на яких Україна отримає чималу свободу, а саме можливість обирати рівень відповідності законодавства та стандартів згідно з готовністю тієї чи тієї галузі та її пріоритетністю для розвитку економіки³.

Сполучені Штати Америки

Державний департамент США виступив із заявою, в якій закликав українські політичні сили “поважати верховенство права і вирішувати суперечки у ненасильницький спосіб, що відповідає демократичним цінностям і національним інтересам”. Так само, як і російський уряд, офіційний Вашингтон утримується від заяв, що можуть бути використані як засіб у політичній конкуренції в Україні. Тим паче, що з перспективою виборчої кампанії в українському парламенті посилюються антинатовські настрої, частково підбурені ухваленим у Конгресі США законом про підтримку вступу України до НАТО.

Урядова коаліція використовує питання НАТО суто як засіб політичної боротьби й інструмент тиску на опозицію та Президента. Саме через таку призму варто розглядати заклики представників коаліції провести одночасно з виборами референдум щодо вступу до НАТО та відкликання теперішнього складу Центральної виборчої комісії. Існує ризик, що такі питання-символи, як вступ України до НАТО, відносини з Росією, можуть знову стати головними розділовими лініями між партіями у наступній виборчій кампанії та ускладнити вирішення проблем, пов’язаних із політикою безпеки України.

У березні Державний департамент США оприлюднив щорічний звіт про дотримання прав людини в Україні, що базується головним чином на інформації українських і міжнародних правозахисних організацій. Найбільше занепокоєння в авторів звіту викликають проблеми дотримання прав людини міліцією та органами пенітенціарної системи, зокрема порушення прав затриманих, зловживання міліцією своїми повноваженнями. Серед інших проблем, згаданих у звіті: корупція у виконавчій і законодавчій владі, насильство та дискримінація на расовому й етнічному ґрунті.

³ Докладніше про перспективи вільної торгівлі між Україною та ЄС – див. публікацію МЦПД і Центру досліджень європейської політики “Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС”, ред. М. Емерсон, квітень 2006, http://www.icps.com.ua/doc/Ukraine_EU_FTA.pdf; і публікацію МЦПД “Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС”, ред. О. Шумило, квітень 2007 року, http://www.icps.com.ua/doc/FTA_Impact_U.pdf.

***США обережні
у своїх заявах щодо
України***

***Тема НАТО знову
стає інструментом
політичної боротьби***

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Чи конституційний указ Президента про розпуск парламенту?

Указ не ґрунтується на нормах, що прямо передбачають розпуск парламенту

2 квітня Президент підписав Указ “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України”, яким призначив позачергові вибори до парламенту на 27 травня 2007 року. Верховна Рада та Кабінет Міністрів своїми постановами визнали цей указ неконституційним і відмовилися від його виконання. Головним закидом урядової коаліції до президентського рішення стало те, що Президент не мав перелічених у статті 90 Конституції України виключних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Ці підстави такі:

- 1) упродовж місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліції депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції;
- 2) упродовж шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів не сформовано його персонального складу;
- 3) упродовж тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Президент мотивує своє рішення іншими нормами Конституції...

Проте Президент видав свій указ на підставі інших статей Конституції. Зокрема він побудував конституційне обґрунтування свого рішення щодо розпуску парламенту та призначення дострокових виборів виходячи з власного казуального тлумачення статті 102 Конституції, яка визначає, що Президент є “гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина” та спираючись на пункт 1 статті 106 щодо забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави та пункт 7 статті 106, який передбачає його право призначати позачергові вибори.

...він діє як гарант державного суверенітету, Конституції та прав і свобод громадянина...

Підставами для застосування цих статей, на думку Президента, є порушення прав громадян, виникнення загрози узурпації влади, державному суверенітету та національній безпеці, спричинених діями урядової коаліції. Такими діями, на думку Президента, є практика масового поповнення складу коаліції депутатських фракцій на засадах індивідуального або групового членства, що “є грубим порушенням статті 83 Конституції України, яка передбачає формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій виключно депутатськими фракціями”. У результаті змінюється політичний склад влади, обраної громадянами через парламентські вибори на пропорційній основі, тобто за списком окремих партій (блоків), що висували власну програму та підтримували власні ідеологічні принципи й засади, і спотворюються результати народного волевиявлення.

...що опинилися під загрозою через дії коаліції

Тим самим, на думку Президента, порушуються права громадян на реалізацію статей 5 і 69 Конституції щодо виборів і здійснення влади. Позиція Президента підтверджується рішенням Конституційного Суду від 2005 року⁴, в якому той дійшов висновку, що “результати народного волевияв-

⁴ Рішення КС № 6-рп/2005 щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції в контексті положень статей 5, 156 і за конституційним зверненням громадян В. Галайчука, В. Підгорної, Т. Кислої про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року.

лення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими". Крім того, Президент вбачає у діях коаліції передумови до узурпації влади та небезпеку для державного суверенітету. Те саме рішення Конституційного Суду розтлумачує, що "узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо".

Водночас у своєму указі Президент ігнорує пункт 8 статті 106 Конституції, в якому передбачено, що Президент має право розпустити Верховну Раду лише у випадках, передбачених Конституцією, і який не піддається розширеному тлумаченню і щодо якого не існує офіційного тлумачення Конституційного Суду. Такі дії можна тлумачити як вихід Президента за межі повноважень, передбачених Конституцією. Непосилання на цю норму Конституції може бути вмотивоване потребою припинити порушення Конституції Верховною Радою.

Таким чином, для встановлення конституційності або неконституційності указу Президента Конституційний Суд мусить поставити та відповісти на такі запитання:

1. Чи були дії народних депутатів з індивідуального входження до коаліції порушенням прав громадян у тлумаченні статті 5 Конституції?
2. Чи несли такі дії загрозу національному суверенітету та вели до узурпації влади в розумінні статті 5 Конституції?
3. Що означає офіційний статус Президента як "гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина"?
4. Чи дає такий статус "для зупинення порушень Конституції України, прав громадян, для попередження загроз державному суверенітету та територіальній цілісності держави" право Президенту здійснити свій "обов'язок достроково припинити повноваження парламенту в разі порушень ним Основного Закону України, якщо немає інших запобіжників грубим порушенням Конституції України Верховною Радою України"⁵?

Якщо Конституційний Суд буде керуватися суто буквою закону, тобто принципом "верховенства закону", то, найвірогідніше, рішення буде не на користь Президента. Якщо КС зможе взяти до уваги не тільки "букву", а й "дух" і сутність Основного Закону, тобто керуватися принципом "верховенства права", то і рішення може бути позитивним для глави держави.

Що стосується постанови Кабінету Міністрів про невиконання указу Президента з приводу розпуску парламенту, то, за Конституцією, уряд у своїй діяльності мусить керуватися указами Президента. Невиконання указів Президента і власне тлумачення їх неконституційності до ухвалення відповідного рішення Конституційного Суду є ознаками узурпації влади в розумінні рішення Конституційного Суду № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року, справа № 1–5/2005 "Справа про здійснення влади народом"⁶.

***Рішення
Конституційного
Суду залежить
від широти
тлумачення низки
конституційних норм***

***Постанови уряду
та парламенту
щодо невиконання
указу Президента
нелегітимні***

⁵ Указ Президента № 264/2007 "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України" від 2 квітня 2007 року.

⁶ "Урядовий кур'єр" № 198 від 19 жовтня 2005 року; "Офіційний вісник України" № 41 від 26 жовтня 2005 року, с. 31, ст. 2605; "Голос України" № 209 від 4 листопада 2005 року.

Це саме, за винятком підконтрольності указам Президента, стосується і Постанов Верховної Ради, ухвалених у ніч на 3 квітня 2007 року.

Для виходу з нинішньої політико-правової кризи легітимним чином потрібно:

- суворе дотримання всіма органами державної влади правових норм, що регулюють їхню діяльність, невтручання правоохоронних органів і збройних формувань у політичні процеси та підтримання ними правопорядку та законності в державі;
- виконання Верховною Радою та урядом у повному обсязі заходів, передбачених Указом Президента “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради”;
- якнайшвидше ухвалення Конституційним Судом рішення про визнання або невизнання указу Президента таким, що є нелегітимним;
- у разі визнання указу Президента неконституційним до моменту проведення дострокових парламентських виборів негайне припинення виборчої кампанії та повернення до роботи Верховної Ради V скликання;
- у разі визнання такого указу неконституційним після дати проведення виборів та оприлюднення їхніх результатів має бути ухвалено політичне рішення щодо визнання всіма учасниками їхніх результатів і формування Верховної Ради VI скликання на їх підставі. Проте в обох випадках вся політична та моральна відповідальність за ухвалення неконституційного акта лягає на Президента.

Непрозора приватизація

**Приватизація
Луганськтепловоза
відбулася
без конкурсу**

23 березня 2007 року відбувся аукціон із продажу 76% акцій ВАТ “Холдингова компанія “Луганськтепловоз”, до якого було допущено лише два учасники – підприємства російської фінансово-промислової групи “Трансмашхолдинг”: ВАТ “Демиховский машиностроительный завод” і ЗАТ “Управляющая компания “Брянский машиностроительный завод”. За відсутності конкуренції остаточна ціна об’єкта піднялася несуттєво від початкової ціни у 292 млн. грн. – на 505 тис. грн., і переможцем визнано Брянський машинобудівний завод. За оцінками інвестиційних компаній, справедлива ціна підприємства не менша, аніж 400 млн. грн.

**Приватизаційні умови
однозначно визначили
покупця об’єкта**

Цей аукціон – повернення до практики непрозорого продажу державних підприємств: низка умов конкурсу (а саме його додаткові умови) заздалегідь визначили переможця. Три з чотирьох додаткових умов вимагали від інвестора не менш як трирічного досвіду у: 1) виробництві локомотивів та електропоїздів; 2) виробництві комплектуючих та устаткування для Луганськтепловоза; 3) використанні у своїй економічній діяльності локомотивів та електропоїздів, вироблених Луганськтепловозом. Із цих умов економічно доцільною є лише перша, яка могла сприяти приходу досвідченого профільного інвестора на підприємство, а решта не мали суттєвого економічного сенсу з погляду подальшого розвитку підприємства.

Основні приватизаційні умови також сприяли перемозі Трансмашхолдингу. Вимога започаткування розробки локомотивів, придатних лише для пострадянських країн (а саме розрахованих на колію завширшки 1 520 мм), знижувала привабливість підприємства для неросійських ін-

весторів, оскільки останні не змогли б налагодити масовий збут таких моделей через закритість російського ринку локомотивів та електропоїздів для закордонних постачальників (державна монополія “Российские железные дороги”, яка наразі є основним споживачем локомотивів та електропоїздів на пострадянських теренах, закуповує таку продукцію лише в російських підприємств).

Приватизація Луганськтепловоза не оптимальна з погляду ані довгострокових інтересів держави – максимізації довгострокової конкурентоспроможності підприємства, ані короткострокової мети наповнення бюджету. За відсутності не виправданих обмежень у конкурсі, найімовірніше, взяли б участь підприємства, які використовують ефективніші технології виробництва, аніж російська компанія, що збільшило б потенціал зростання конкурентоспроможності Луганськтепловоза. Відповідно, й ціна, яку був би готовий сплатити такий покупець, була б вищою.

До того ж існує ризик перегляду результатів приватизації, що може в майбутньому негативно позначитися на роботі підприємства. За умов, коли під час приватизації на об’єкт претендує один учасник (як фактично й сталося, хоча номінально брали участь дві компанії), не можна застосувати механізм аукціонного продажу.

Прецедент непрозорого продажу означає, що виконання приватизаційного плану на 2007 рік під загрозою. Якщо аналогічну практику застосовуватимуть під час приватизації Укртелекому та Одеського припортового заводу, то надходження коштів від продажу до бюджету будуть набагато нижчими за очікувані, а потенціал зростання конкурентоспроможності цих підприємств буде обмежено.

***Держава
не максимізувала
потенціал зростання
конкурентоспроможності
підприємства***

***Непрозорість
цієї приватизації
приховує ризики
для подальшого
великого продажу***

ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Стрімке економічне зростання підтримується...

Зростання економіки відбувається високими темпами. У січні–лютому 2007 року ВВП зріс на 8,6%. Найвищими темпами розвиваються будівництво, торгівля та промисловість⁷.

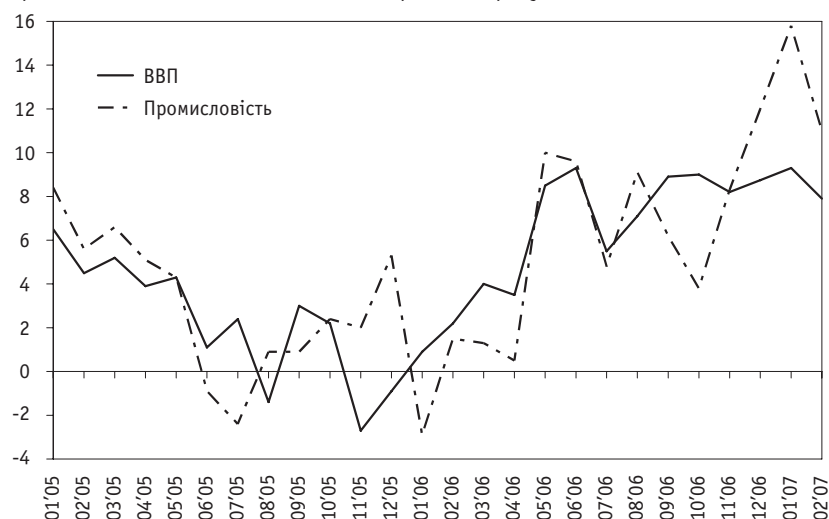
Головні чинники поточного прискорення економічного зростання в другій половині 2006 – на початку 2007 року – сприятлива кон'юнктура на зовнішніх ринках чорних металів і великі обсяги надходжень іноземного капіталу.

...високими цінами на ринках чорних металів...

Кон'юнктура на зовнішніх ринках чорних металів – головний чинник зростання в металургії та видобуванні залізної руди, які поряд з машинобудуванням і виробництвом будматеріалів є основними рушіями піднесення в промисловості.

Графік 1. ВВП і промислове виробництво

% зростання до відповідного місяця попереднього року



Джерело: Держкомстат

Стрімке зростання в будівництві та торгівлі зумовлено високим споживчим попитом. Головне джерело підтримання споживчого попиту в умовах поступового сповільнення зростання реальних доходів населення – збільшення обсягів кредитування економіки банківською системою, передусім збільшення споживчого й іпотечного кредитування⁸.

Водночас зростання кредитів в економіку 2006 року на 101 млрд. грн. забезпечено збільшенням заощаджень населення та бізнесу лише на 51 млрд. грн., що створює структурні розриви між споживанням і заощадженням й узалежнює стабільність розвитку економіки від обсягів надходжень іноземного капіталу.

⁷ Зростання в будівництві в січні–лютому 2007 року до відповідного періоду минулого року становить 18,7%, у торгівлі – 14%, у промисловості – 13,4%.

⁸ Обсяги кредитування фізичних осіб 2006 року зросли в 2,3 разу, в тому числі іпотечного – в 2,9 разу. Таке зростання відбулося на тлі загального зростання вимог банків за кредитами в економіку на 71%.

Сальдо припливу капіталу за позиковими операціями та портфельними інвестиціями становило 2006 року близько 15 млрд. дол. США, або 14% ВВП, що є вагомим чинником стрімкого економічного зростання минулого року. Найбільші потоки капіталу акумулював корпоративний сектор, зокрема банківська система⁹, водночас зростання рівня заборгованості сектору державного управління набагато помірніше¹⁰.

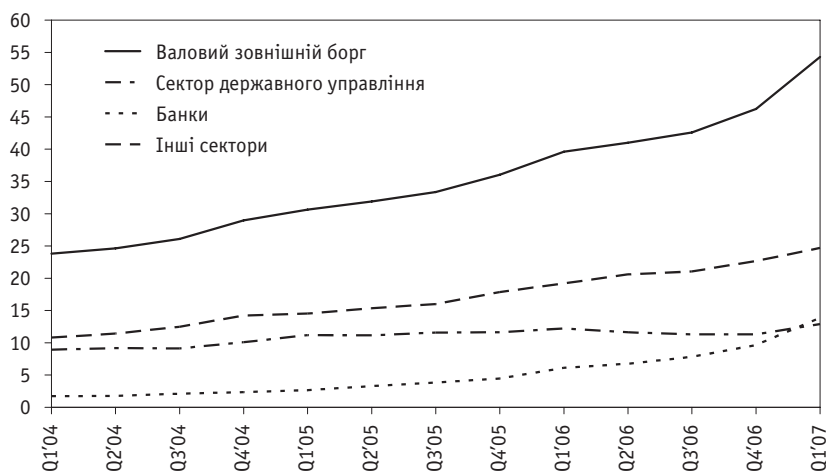
...та великими зовнішніми позиками корпоративного сектору

Активне залучення зовнішнього капіталу підтримує стрімке зростання економіки 2006 року та на початку 2007 року. Водночас вартістю цього процесу є накопичення зовнішнього боргу, валовий обсяг якого на 1 січня 2007 року зріс до 54,2 млрд. дол. США, або 51% ВВП, проти 46% ВВП на 1 січня 2006 року.

2006 року суттєво зріс валовий зовнішній борг

Графік 2. Зовнішній борг

млрд. дол. США, на початок відповідного періоду



Джерело: НБУ

Темпи зростання реальних доходів населення високі. У січні 2007 року зростання становило 12,8% до відповідного періоду минулого року. Водночас темпи збільшення реальних доходів населення мають стійку тенденцію до зниження починаючи з березня 2006 року¹¹.

Уповільнене зростання реальних доходів населення — один з фундаментальних чинників гальмування зростання споживчих цін. Зростання індексу споживчих цін у грудні 2006 — лютому 2007 року становило 2%, що є найнижчим показником інфляції взимку за всю історію України, за винятком 2002 року¹².

⁹ Зовнішні позики банків 2006 року становили 7,8 млрд. дол. США, або 53% всього припливу зовнішнього капіталу (крім ПП), у тому числі в IV кварталі — 4,2 млрд. дол. США.

¹⁰ Заборгованість сектору державного управління на 1 січня 2007 року зросла до 12,9 млрд. дол. США проти 12,2 млрд. дол. США на 1 січня 2006 року, або на 0,7 млрд. дол. США. Водночас резерви НБУ в цей період зросли з 19,4 млрд. дол. США до 22,3 млрд. дол. США, або на 2,9 млрд. дол. США.

¹¹ Зростання реальних доходів населення в січні—березні 2006 року до відповідного періоду 2005 року становило 25,9%.

¹² Зростання ІСЦ у грудні 2001 — лютому 2002 року становило 1,1%.

**Взимку зростання
споживчих цін
уповільнилося**

Уповільнення інфляції відбувається на тлі стабільних цін на продовольчі та непродовольчі товари і завершення головної хвилі перегляду регульованих тарифів у житлово-комунальному господарстві¹³. Водночас імовірність прискорення інфляції дуже висока з огляду на низку чинників, головні з яких:

- стрімке зростання цін виробників, яке з часом відіб'ється на зростанні споживчих цін¹⁴;
- зростання ціни на імпортований газ¹⁵;
- стрімким збільшенням розриву між обсягами споживчих кредитів і вкладів населення.

**Поліпшення поточного
рахунку не має
довгострокового
економічного
підґрунтя**

За попередніми даними, поточний рахунок платіжного балансу в січні 2007 року був додатним і становив 2,7% ВВП. Позитивний вплив на досягнення додатного сальдо справляє зростання вартісних обсягів експорту в металургії та хімічній галузі, зумовлене сприятливою кон'юнктурою ринків збуту.

Водночас підвищення ціни на імпортований газ і зростання споживчого імпорту, підтримане стрімким зростанням кредитування фізичних осіб, зумовлюють потужні фундаментальні чинники для подальшого погіршення зовнішньоторгівельного балансу в разі стабілізації цін на зовнішніх ринках металів. У січні 2007 року сальдо зовнішньої торгівлі товарами залишалось від'ємним і становило -0,5 млрд. дол. США.

Довготривалий чинник погіршення сальдо поточного рахунку платіжного балансу – зростання зовнішнього боргу, що зумовлює збільшення платежів з його обслуговування. Сальдо відпливу інвестиційних доходів зросло 2006 року до 1,7 млрд. дол. США, або на 75% проти 2005 року, з огляду на динаміку нарощування зовнішнього боргу його погіршення триватиме й надалі.

Прогноз

**2007 року ВВП зросте
на 6,5%**

Ми прогнозуємо зростання реального ВВП 2007 року на рівні 6,5%. Споживчий та інвестиційний попит залишатимуться основними чинниками зростання ВВП: 2007 року реальне споживання зросте на 11%, а валове нагромадження основного капіталу – на 18%. Зростання обсягів промислового виробництва в Україні становитиме 5%.

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

Темпи зростання імпорту 2007 року будуть вищими за темпи зростання експорту, що призведе до збільшення від'ємного сальдо зовнішньоторгі-

¹³ Згідно з даними Держкомстату, ціни на продовольчі товари в лютому 2007 року знизилися порівняно з лютим 2006 року на 0,3%, на непродовольчі товари – зросли на 4,3%. Зростання цін на послуги в грудні 2006 року – лютому 2007 року становило менше 5%, що набагато нижче річних темпів зростання цін на послуги, яке становило в лютому 2007 року 51% до лютого 2006 року.

¹⁴ Зростання індексу цін виробників у січні–лютому 2007 року становило 3,4%.

¹⁵ Ціна імпортованого газу з Росії становить з 1 січня 2007 року 130 дол. США за 1 000 м³ проти 95 дол. США 2006 року.

вельного 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 13% передусім внаслідок зниження темпів зростання зарплат у державному секторі та соціальних виплат.

Ми прогнозуємо, що індекс споживчих цін 2007 року зросте на 9,5%. Уповільнення темпів зростання цін зумовлюється меншими темпами зростання доходів населення та приведенням 2006 року регульованих тарифів до рівнів, близьких до економічно обґрунтованих.

Зростання споживчих цін уповільниться до 9,5%

Таблиця 2. Основні макроекономічні показники

Показники	2003	2004	2005	2006		2007		Прогноз МЦПД на 2007 рік
				I–VI	I–XII	I	I–II	
ВВП, ркз ¹⁶ , %	9,6	12,1	2,7	5,0	7,1	9,3	8,6	6,5
ВВП, млн. грн.	267 344	345 113	441 452	224 837	535 860	44 108	87 392	651 600
Валове нагромадження основного капіталу, ркз, %	22,5	20,5	3,9	9,5	14,7	—	—	18,0
Приватне споживання, ркз, %	11,1	12,3	19,8	19,0	13,8	—	—	13,0
Державне споживання, ркз, %	6,9	1,8	2,9	4,9	2,8	—	—	4,5
Промислове виробництво, ркз, %	15,8	12,5	3,1	3,6	6,2	15,8	13,4	5,0
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	-9,9	19,1	0,0	3,2	0,4	6,9	5,6	6,0
Роздрібний товарообіг, ркз, %	20,5	21,9	23,4	27,3	25,3	25,5	26,2	13,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	28,5	41,6	5,0	2,1	12,1	37,2	...	8,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	35,6	26,0	24,6	22,1	24,6	36,5	...	15,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	2 891	6 804	2 531	-782	-1 617	—	—	- 5 694
Чисті ПІІ ¹⁷ , \$ млн.	1 411	1 711	7 533	2 072	5 336	—	—	5 500
Наявні доходи населення, ркз, %	9,1	19,6	20,1	20,5	16,1	12,8	12,2	13,0
Індекс споживчих настроїв ¹⁸	99,4	100,1	103,1	84,9	90,6	—	92,2	—
Середня нарахована заробітна плата, грн.	462,3	589,6	806,2	966,9	1 041,4	1 112,0	1 126,0	—
Середня нарахована заробітна плата, ркз, %	15,2	23,8	20,3	22,9	18,3	12,8	12,3	13,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	9,1	8,6	7,2	6,8	...	—	—	6,4
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	28,2	26,5	32,0	32,1	32,0	28,0	31,2	33,5
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	28,4	29,4	33,8	32,6	32,7	19,8	24,1	36,0
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+), % ВВП	-0,2	-3,2	-1,8	-0,4	-0,7	8,3	7,2	-2,6
Індекс споживчих цін, %	8,2	12,3	10,3	2,9	11,6	0,5	1,1	9,5
Індекс інфляційних очікувань населення ¹⁹	186,1	180,0	184,3	189,2	186,4	—	183,7	—
Грошова маса МЗ, зміна від початку року, %	46,5	32,4	54,3	10,3	34,7	-1,5	0,5	23,0
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ²⁰	5,333	5,319	5,125	5,050	5,050	5,050	5,050	5,050

Джерела: Держкомстат, Казначейство, НБУ, МЦПД

¹⁶ ркз = реальна кумулятивна зміна.¹⁷ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ 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: Борис Бордюг, 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>