



політичний коментар

№ 10 (64)

У цьому числі **політичного коментаря** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у жовтні 2008 року.

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ

Упродовж останніх чотирьох років політична система України еволюціонує в напрямі демократичних процедур врядування. Утім, поряд з демократичними досягненнями – вільною політичною конкуренцією, вільними виборами та свободою слова – залишаються елементи, які гальмують трансформаційні процеси: незавершеність демократизаційних реформ інститутів влади та масова корупція. Здобуті досягнення і старі проблеми разом формують характерні риси політичної системи України:

- Змагальність і плюралізм – монополія на політичну владу відсутня, натомість відбувається гостра боротьба за неї.
- Вибори як головний засіб отримати владу – останнє слово в боротьбі політичних сил належить виборцям.
- Відірваність політичних партій від виборців. Чинна пропорційна система виборів із закритими списками не сприяє демократизації суб'єктів виборчого процесу: партії лишилися “закритими акціонерними товариствами”, в якій переважають інтереси бізнес-груп.
- Налаштування політичних гравців на гру з нульовою сумою – бажання отримати все призводить до постійної та виснажливої політичної боротьби.
- Правовий нігілізм – неповага суб'єктів влади до Основного Закону та українського законодавства.
- Інституційна слабкість і неефективність системи урядування як розробника й імплементація політичного курсу уряду.

Поєднання вільної і гострої політичної конкуренції, слабкість інститутів влади й орієнтація політичних еліт на гру з нульовою сумою призводять до політичної нестабільності. Неспроможність партнерів по “демократичній” коаліції втілювати спільну програму дій і працювати на спільний результат призвела до розпаду коаліції, що де-юре проіснувала дев'ять місяців, але фактично перестала працювати набагато раніше. Водночас лінії розколу між основними політичними гравцями були настільки глибокі, а рівень недовіри – настільки високий, що сформувати нову коаліцію в парламенті виявилось неможливо.

Як наслідок, в Україні втретє за останні три роки відбудуться парламентські вибори. Однак вони не принесуть політичної стабільності, адже де-факто розпочинають передвиборчу боротьбу за посаду Президента, що завершиться 2010 року. Таким чином, українська демократія поки що дисфункціональна:

Дисфункціональна демократія – треті вибори за три роки

система урядування паралізована, що позбавляє Україну шансів на здійснення внутрішніх реформ і успішну зовнішню політику.

Нову коаліцію не створено – знову вибори

Упродовж існування демократичної коаліції, що створилася після дострокових парламентських виборів восени 2007 року, партнери по коаліції Віктор Ющенко та Юлія Тимошенко зі своїми партіями не змогли продемонструвати ефективною та злагодженою роботи. Причини запеклої боротьби між Президентом і Прем'єр-міністром лежать в інституційній і політичній площині.

“Демократичну” коаліцію вбила боротьба між Президентом і Прем'єр-міністром

По-перше, впроваджена Конституцією подвійна виконавча влада є постійним джерелом конфлікту між її центрами. По-друге, політична конкуренція в Україні визначається принципом “пан або пропав”: більшість політичних гравців, для яких реалізація особистих амбіцій є головною метою, не готові ділити владу, не вміють поступатися, домовлятися і йти на компроміси. По-третє, Президент і Прем'єр-міністр хочуть бути головною особою в країні, що в українській політичній системі може забезпечити тільки пост Президента.

Постійна критика і часте втручання Президента в дії уряду стали однією з причин тактичного союзу БЮТ і Партії регіонів. БЮТ і ПР відновили консультації щодо нової редакції Конституції України і почали обговорювати можливість підвищення прохідного бар'єра.

Можливість союзу БЮТ і ПР розколола обидві партії

Після розпаду “демократичної” коаліції Юлія Тимошенко та Віктор Янукович почали обговорювати можливість створення власної коаліції. Однією з умов створення більшості мав бути такий сценарій: Юлія Тимошенко залишається на чолі уряду, а Віктор Янукович стає спікером парламенту. Однак можливість такого союзу розколола і БЮТ, і Партію регіонів. Для БЮТ союз з ПР загрожував електоральними втратами і створив би незручний майданчик для президентської кампанії. У Партії регіонів вирішальну роль зіграли групи Бориса Колесникова та Сергія Львовичкіна і Дмитра Фірташа. Категорично виступаючи проти союзу з БЮТ, депутати поставили на порядок денний парламенту питання, конфронтаційні для БЮТ: надання російській мові статусу другої державної, а також змогли переконати Віктора Януковича в безперспективності союзу із сильним суперником.

Переговори з БЮТ яскраво виявили суперечності всередині ПР. Внутрішня боротьба противників і прихильників коаліції з БЮТ вилилася у вихід з партії Тараса Чорновола, який не погодився з обраним політичним курсом ПР. За словами Тараса Чорновола, нині ПР працює під Секретаріат Президента, а йти на дострокові вибори і не створювати коаліцію з БЮТ Віктора Януковича схилила “група” співвласника “РосУкрЕнерго” Дмитра Фірташа. Цілком можливим є подальший вихід депутатів з лав ПР, які активно виступали на співпрацю з БЮТ, зокрема братів Ключевих.

Про коаліцію “демократи” плюс Володимир Литвин також не домовилися...

Про створення парламентської більшості намагалися домовитися БЮТ, “НУ–НС” і блок Литвина. Офіційно про прагнення відновити “демократичну” більшість заявляли і Президент, і Прем'єр-міністр. Однією з умов відновлення коаліції було переголосування ухвалених БЮТ і ПР 2 вересня законів, що обмежували президентські повноваження.

...блок Литвина вийшов з переговорів

Однак переголосування цих законів не призвело до створення коаліції. По-перше, з коаліційних переговорів вийшов Володимир Литвин, офіційно пояснивши свою позицію тим, що коаліціада є тільки політичною завісою для затягування часу й оголошення дострокових парламентських виборів. Іншою імовірною причиною відмови стало ігнорування амбіцій Володимира Литвина знову обійняти пост спікера Верховної Ради.

По-друге, не було єдності у блоці “НУ–НС”: з дев’яти партій, що входять до складу “НУ–НС”, тільки шість (“Уперед, Україно!”, “Християнсько-демократичний союз”, Партія захисників Вітчизни, Українська республіканська партія “Собор”, Європейська партія і Народний Рух України) чітко заявили про готовність підписати коаліційну угоду. Натомість лідер блоку В’ячеслав Кириленко демонстрував брак бажання відродити коаліцію.

...а в “НУ–НС” не було єдності між партіями

У результаті блок “НУ–НС” розколовся, і велика частина партій не йтиме в одному фарватері з головною партією блоку – Народним Союзом “Наша Україна”. Про вихід з блоку “НУ–НС” вже оголосила “Народна Самооборона” та Народний Рух України. Партія захисників Вітчизни заявила, що навіть ініціюватиме збір підписів громадян за референдум щодо підтримки курсу Президента. Розпад “Нашої України–Народної Самооборони” відбувся через конфлікт між партіями блоку та Президентом, чий курс був спільною ідеологічною платформою блоку.

...у результаті блок “НУ–НС” розпався

По-третє, Президент так і не подав своїй фракції чіткого сигналу про створення коаліції, зробивши ставку на перевибори. Електоральна ситуація для Віктора Ющенка неоднозначна. У вересні президентський рейтинг становив 5,8%, а рейтинг пропрезидентського блоку – 5,8%¹. Вибори можуть стати неприємним фактором, який покаже електоральні вподобання напередодні президентських перегонів. Однак дострокові вибори створюють для Президента невелике, але все-таки поле для маневру. Позбавляючи Юлію Тимошенко прем’єрського крісла, Віктор Ющенко завдає потужного політичного удару своєму головному конкуренту. Окрім того, за відсутності чинного парламенту Президент стає єдиним повноцінним і легітимним інститутом влади.

Головне – новій коаліції з БЮТ не хотів Президент

Політичним завданням Президента напередодні виборів є створення свого блоку. До нього можуть увійти Народний Союз “Наша Україна” (“НС–НУ”) та Українська народна партія. Під питанням залишається участь у блоці партії “Єдиний центр” – “НС–НУ” не відмовляється йти з цієї силою разом. Електоральний результат об’єднання має виявити, наскільки реальні шанси Віктора Ющенка йти на другий президентський термін.

Президент вибрав вибори і створюватиме новий блок

Зараз розглядають кілька кандидатур, які можуть увійти до першої п’ятірки президентського блоку. Найвірогіднішими є кандидатури голови фракції “НУ–НС” В’ячеслава Кириленка, секретаря Ради національної безпеки та оборони України Раїси Богатирьової та Голови Верховної Ради шостого скликання Арсенія Яценюка. Останній донедавна вагався: приєднуватися до президентського блоку чи йти на вибори самостійно. Врешті спікер, який продовжує роботу над створенням власної політичної сили, заявив, що не має наміру самостійно брати участь у позачергових парламентських виборах і не виключає своєї участі на вибори в складі “якогось блоку демократичних сил”.

До першої п’ятірки можуть увійти секретар Ради національної безпеки та спікер парламенту

Вагомих політичних втрат у результаті коаліційних переговорів вересня–жовтня 2008 року зазнав БЮТ. Під час переговорів він так і не зміг повернути довіру партнера по коаліції “Нашої України”. Не зміг заручитися підтримкою партій, які могли б бути сателітами в наступній коаліції – КПУ та блоку Литвина. Ще більші втрати очікують Юлію Тимошенко після парламентських виборів. БЮТ розуміє, що втретє очолити Кабінет Міністрів Юлії Тимошенко не вдасться і працювати знову доведеться вже в опозиції. Втрачаючи прем’єрську посаду, лідер БЮТ позбувається і гарного майданчика для підтримання свого рейтингу, а також для старту президентської кампанії.

Вибори не вигідні БЮТ...

¹ Джерело: Київський міжнародний інститут соціології.

...тому БЮТ їх саботує

Саме тому, на відміну від 2007 року, коли Юлія Тимошенко була одним з ініціаторів дострокових виборів, зараз інші обставини змушують БЮТ чинити так, як рік тому чинила Партія регіонів: саботувати проведення виборів. Методи старі: різночитання законодавства – БЮТ не погодився з датою проведення виборів, які у своєму указі від 9 жовтня Віктор Ющенко призначив на 7 грудня. Одразу після оприлюднення указу про розпуск парламенту БЮТ оскаржив його в Окружному адміністративному суді міста Києва, який згодом ліквідував Президент. Юлія Тимошенко також затягує фінансування виборів, мотивуючи це необхідністю внесенням відповідних змін до бюджету.

Фінансова криза також проти виборів

Окрім БЮТ, опосередковано затягує проведення виборів і фінансова криза. 21 жовтня Віктор Ющенко відновив роботу Верховної Ради на кілька днів, щоб ухвалити необхідні для виборів закони й антикризові заходи, і переніс вибори на 14 грудня.

Роботу парламенту довелося відновити для ухвалення антикризових законів

Вже перші дні роботи парламенту виявили, що до продуктивної роботи депутати не готові: блок БЮТ кілька разів блокував трибуну парламенту, вимагаючи розгляду антикризових заходів, запропонованих Кабінетом Міністрів у проекті “Про мінімізацію світової фінансової кризи на економіку України”. На наш погляд, імовірним наслідком поведінки БЮТ у парламенті може стати ще один указ Президента про нову дату виборів.

Верховна Рада сьомого скликання буде схожа на Верховну Раду шостого скликання

Верховна Рада шостого скликання була неефективною

Верховна Рада шостого скликання, що розпочала свою роботу 23 листопада 2007 року і припинить існування в день присяги нового парламенту, продемонструвала низьку ефективність законодавчої роботи, головним чином через конфлікти всередині коаліції та позмінне блокування трибуни. Взимку 2008 року більш як місяць роботу парламенту блокувала Партія регіонів, яка таким чином протестувала проти підписання спікером парламенту листа від української влади до керівництва НАТО з проханням про приєднання України до Плану дій щодо членства. Пізніше не давали працювати парламенту БЮТ, які вперше в історії українського парламенту зірвали щорічне звернення Президента до Верховної Ради. Депутати майже рік не могли сформувати президію Верховної Ради України.

Важливі закони не ухвалено...

3-поміж важливих для суспільства законів депутати ухвалили закон про державну допомогу для сімей, що прийняли опіку над сиротами; закон про обмеження на телебаченні реклами тютюну та алкоголю. Натомість не змогли ухвалити нові редакції Трудового і Податкового кодексів, програму приватизації, закон про безпеку на дорогах, поліпшення соціального статусу шахтарів і зміну регуляторної системи підприємців.

...законопроектів зареєстровано менше, аніж торік

За інформацією Комітету виборців України, впродовж трьох сесій на 18 вересня було зареєстровано 2 635 законопроектів, 1 000 з яких мала “технічний характер”: призначення позачергових місцевих виборів, ратифікація міжнародних угод, процедурні рішення. Це на 700 законопроектів менше, аніж за рік роботи Верховної Ради шостого скликання, яка також працювала в умовах політичної кризи.

Від Верховної Ради сьомого скликання не варто чекати продуктивної роботи

Оскільки на політичну композицію парламенту позачергові вибори суттєво не вплинуть, нестабільна робота парламенту буде характерною і для Верховної Ради сьомого скликання: постійна конфронтація політичних сил, кулуарні переговори та затяжне формування парламентської більшості, нестійка та неефективна коаліція.

Жодна з партій не зможе самостійно сформувати більшість

Ані БЮТ, ані Партія регіонів найвірогідніше не зможуть самостійно сформувати більшість. Тому ймовірність коаліційних форматів залежатиме

від того, який відсоток наберуть інші політичні сили. Основні варіанти формування коаліції у наступному скликанні Верховної Ради такі:

- Варіант 1. “Широка президентська коаліція”: Партія регіонів – пропрезидентська сила – Блок Литвина. За такого сценарію Віктор Янукович може стати Прем’єр–міністром, Володимир Литвин – спікером. У разі успішних домовленостей у Віктора Ющенка з’явиться шанс на другий президентський термін. Ризики цього сценарію: негативний досвід попередніх спроб, президентські амбіції лідера Партії регіонів.
- Варіант 2. “Червоно-блакитна антипрезидентська коаліція”: Партія регіонів – комуністи – блок Литвина. Ризики такого сценарію: небажання групи Рината Ахметова в Партії регіонів іти на гостру конфронтацію з Президентом.
- Варіант 3. “Широка антипрезидентська коаліція”: ПР – БЮТ. Ризики: потреба в публічній конфронтації перед президентськими виборами, взаємна недовіра та негативний досвід створення коаліції.

Парламентські вибори – проекція президентських

Проведення парламентських виборів означає, що здійснення конституційної реформи малоймовірне, а тому президентські вибори найвірогідніше відбуватимуться за чинними правилами, а отже, ставка у передвиборчій кампанії 2009 року буде дуже висока. Президентські вибори визначатимуть політичні стратегії Віктора Ющенка, Юлії Тимошенко та Віктора Януковича, а розгортання і результати парламентської кампанії дадуть чіткі орієнтири щодо того, якою буде президентська кампанія.

*Президентська
виборча кампанія вже
розпочинається*

Результати парламентських виборів, а згодом і формування коаліції, виявлять:

- чи готова Партія регіонів відмовитися від президентського крісла і підтримати на виборах Віктора Ющенка;
- чи готовий Віктор Ющенко стати Президентом з меншими повноваженнями;
- якими є електоральні переваги Юлії Тимошенко і чи готова вона на поступки й ефективну співпрацю з іншими політичними силами;
- наскільки сильними є альтернативні кандидати (Арсеній Яценюк, Анатолій Гриценко) і яку роль вони можуть зіграти в президентських виборах.

Залежно від відповідей на ці питання існують два ймовірні сценарії розгортання подій:

1) оптимістичний, який передбачає зміну правил гри та прийняття цих правил головними політичними гравцями (чесна конкуренція, визнання переможця), зменшення напруги за рахунок чіткого розподілу владних повноважень (чіткий розподіл прав і обов’язків Президента і Прем’єр-міністра); консолідація політиків навколо принципових питань, які не можуть чекати кінця президентської кампанії (наприклад ухвалення Податкового кодексу);

2) реалістичний – жорстка боротьба за принципом “пан або пропав”. Існує небезпека, що під час кампанії використовуватимуть ідеологічні суперечності на кшталт тих, які використовували 2004 року: Захід проти Сходу, Захід проти Росії. За такого сценарію Україна ризикує багатьма речами: внутрішніми

реформами, перспективами вступу до НАТО та ЄС, демократичними здобутками.

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ

Світова фінансова криза та українська реакція на неї

На нашу думку, уряд підтримуватиме стійкість фінансової системи країни, тимчасом як державна підтримка промисловості буде мінімальною. У вересні–жовтні через поглиблення світової фінансової кризи погіршилася ліквідність української банківської системи, поглибився спад у металургії та посилюється девальваційний тиск на обмінний курс. Як наслідок, рейтингові агенції переглянули у бік зниження суверенний рейтинг України, а представники МВФ розглядають можливість надання фінансової підтримки.

Уряд ефективно підтримуватиме лише фінансову систему країни

Довіра до банківської системи падає

У жовтні Національний банк України (НБУ) вжив заходів для запобігання погіршенню ліквідності банківської системи через падіння довіри населення до неї¹. Паніка серед вкладників розпочалася через проблему зняття готівки з пластикових карт одного з найбільших банків – Промінвестбанку². Упродовж 20 днів жовтня з рахунків було знято близько 18 млрд. грн., з них близько 14 млрд. грн. – населенням. НБУ надав фінансову підтримку деяким банкам і заборонив дострокове зняття депозитів (вдруге після кризи 2004 року).

Ослаблення курсу – єдиний дієвий інструмент НБУ

НБУ також встановив обмеження на кредитування імпортерів для стримування імпорту та почав здійснювати вливання валюти через міжбанківський ринок для підтримання платоспроможності приватного сектору за зовнішніми зобов'язаннями з огляду на збільшення дефіциту зовнішньоторговельного балансу. Головним наслідком погіршення умов торгівлі та очікуване збільшення платежів за зовнішнім боргом 2009 року³ стане ослаблення курсу гривні до долара. На кінець жовтня курс ослабився до близько 6 гривень.

Антикризовий план Кабінету Міністрів має суттєві прорахунки

На нашу думку, коли йдеться про підтримку економіки та окремих її галузей, в яких спостерігаються негативні тенденції, антикризовий план Кабінету Міністрів має суттєві прорахунки⁴:

- Несуттєвий економічний ефект деяких заходів. Це, зокрема, повернення ПДВ експортерам упродовж трьох днів (в Україні дотепер зберігається практика тривалої заборгованості держави перед підприємствами), впровадження мораторію на підвищення тарифів на електроенергію, зниження тарифів на залізничні перевезення, скасування цільової надбавки на газ для металургів. Усі ці заходи матимуть лише маргінальний фінансовий ефект до кінця 2008 року.
- Суперечність міжнародним зобов'язанням України, передусім як члена СОТ. Якщо уряд надаватиме пільги у вигляді зниження тарифів на енергоносії чи транспортування лише окремій галузі, наприклад

1 Постанови НБУ № 319 від 11 жовтня 2008 року та № 328 від 16 жовтня 2008 року.

2 Причиною проблем ліквідності банку називають рейдерську атаку на банк і фінансові махінації деяких з його акціонерів.

3 Загальний зовнішній борг становить близько 100 млрд. дол. США з якого майже 30% має бути виплачено 2009 року та складність рефінансування в умовах світової кризи ліквідності. Детальніше див. Вісник Центру від 20 жовтня 2008 року.

4 Під час позачергового засідання Кабінету Міністрів 14 жовтня та у законопроекті від 22 жовтня “Про мінімізацію впливу світової фінансової кризи на економіку України”.

металургії, чи перегляне імпорتنі мита – це, імовірно, призведе до впровадження відповідних торговельних санкцій.

- Брак фінансових ресурсів для їхньої імплементації. Уряд не має вільних коштів цього року для проведення масованих фінансових інтервенцій і допомоги. Цілі та умови використання позики МВФ, що може становити близько 14 млрд. дол. США, імовірно, будуть чітко визначені позичальником.
- Відсутність консенсусу щодо запропонованих антикризових заходів серед політичних сил. Запропонований законопроект зумовить супротив конкурентних з Прем'єр–міністром політичних сил, адже передбачена роль Кабінету Міністрів у розподіленні коштів та регулюванні економікою надто велика.

Водночас деякі запропоновані урядом заходи щодо фінансової системи та відкладення збільшення чи навіть скорочення соціальних виплат можуть мати позитивні наслідки і будуть підтримані МВФ.

Тривалість і глибина економічної рецесії в Україні буде більшою, ніж в інших країнах. Економічне зростання останніх років відбувалося завдяки таким сприятливим зовнішнім чинникам, як високі ціни на чорні метали та економічне піднесення Росії. З ослабленням позитивної дії цих чинників Україна виявилася надто вразливою через низьку конкурентоспроможність економіки та відсутність реформ за останні вісім років. На відміну від інших країн, що долають наслідки фінансової кризи, наявність невирішених структурних проблем в економіці України обмежуватиме дієвість заходів уряду.

Інші державні рішення пройшли повз увагу через світову кризу. У жовтні уряд ухвалив зміни до закону про акціонерні товариства та рішення про перехід бюджетних установ на використання енергоощадних ламп.

Структурні проблеми економіки заважатимуть швидкому виходу з кризи

Інші заходи урядової політики пройшли повз увагу

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 № 922 від 30 вересня 2004 року.

Редактор: Наталія Шаповалова.

Експерти: Ольга Львова, Іван Пресняков, Віктор Чумак,
Наталія Шаповалова, Ільдар Газізуллін.

Літературний редактор: Надія Цісик.

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 -4401, e-mail: marketing@icps.kiev.ua.

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>

© 2008 Міжнародний центр перспективних досліджень
У разі цитування обов'язкове посилання на *політичний коментар*.