



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Бориса Грінченка, 4, офіс 3.
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Inside Ukraine

20 листопада 2014 року
№38

Зміст

Державні рішення	1
Політика відсутності Києва на Донбасі	1
Коаліційна угода: великий обсяг не є запорукою вичерпності	2
Економічна ситуація	5
Економічна частина — одна з основних у коаліційній угоді	5
Реформи енергетичного сектора VS політична конкуренція	7
Політична конкуренція	9
Безрезультатна гра на випередження Прем'єра та Президента	9
Шведський досвід у написанні коаліційних угод	10
Солідарна відповідальність членів коаліції за діяльність уряду	11

Державні рішення

Український уряд офіційно самоусувається від вирішення проблем районів Донбасу, підконтрольних бойовикам. Відповідно до рішення РНБО, державні підприємства та установи при можливості будуть евакуйовані на територію, яка підпорядковується Києву. Уряд розробить особливий порядок обліку постачання енергоносіїв у «сепаратистські» райони, тоді як дер-

жавні виплати на цій території припиняться.

Тим часом продовжуються переговори щодо майбутньої коаліції, важливим аспектом якої є коаліційна угода. Опублікований проект угоди містить пропозиції щодо реформ у 18 галузях, але вони не об'єднані єдиною методологією, подекуди містять занадто загальні формулювання та не беруть до уваги попередні дії влади у цих сферах.

Політика відсутності Києва на Донбасі



Українська влада так і не розробила комплексної стратегії щодо Донбасу. Кволю спробою запропонувати суспільству своє бачення політики Києва у цьому регіоні стало рішення РНБО «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях», яке Президент ввів у дію своїм указом від 14 листопада 2014 року.

Відповідно до рішення, всі інституції, створені в результаті «сепаратистських» виборів, визнаються такими, що суперечать Конституції України. Закон «Про

Закон про особливий порядок місцевого самоврядування на Донбасі буде скасовано

особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який Президент «з боєм» проштовхував через парламент у вересні, втратить чинність після відповідного голосування нової Верховної Ради.

Кабміну доручено встановити порядок надання гуманітарної допомоги та покращити інформаційну політику щодо військово-політичної ситуації в державі. Впродовж тижня уряд має опрацювати фінансовий аспект надання гуманітарної допомоги й оплати за спожиті енергоносії в районах, контрольованих бойовиками.

У той же час Київ припиняє діяльність всіх державних підприємств, установ і організацій

на цій території, переводить всіх державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування на інші території та намагається вжити заходів щодо вивезення майна та документації.

З метою недопущення збільшення заборгованості за поставлені енергоносії уряд має розробити особливий порядок централізованого обліку постачання енергоносіїв у райони, контрольовані бойовиками.

Впродовж місяця уряду необхідно сформулювати зміни до Бюджетного кодексу щодо особливостей взаєморозрахунків із місцевими бюджетами та дослідити питання запровадження особливого порядку обліку платників податків у районі проведення АТО. Також Мінфін розробить концепцію функціонування вільної економічної зони «Крим».

Рішенням РНБО відводиться два місяці на затвердження комплексної програми перепідготовки та працевлаштування внутрішньо переміщених осіб. При цьому відповідний закон, який гарантує права і свободи внутрішніх переселенців, був підписаний Президентом лише 19 листопада 2014 року. Також уряд не підрахував, скільки коштуватиме державному бюджету реалізація цього закону: безкоштовне забезпечення житлом протягом

Київ припиняє діяльність державних підприємств і установ у «сепаратистських» районах

Уряд не підрахував, скільки коштуватиме бюджету закон про права внутрішньо переміщених осіб

шести місяців, соціальні виплати, допомога по безробіттю, допомога у перевезенні майна. При прийнятті подібних рішень політики мають оперувати конкретними цифрами: скільки коштів потрібно для реалізації закону; де ці кошти можна взяти; які фінансові втрати понесе держава, якщо закон не буде втілено в життя, тощо.

Окремим пунктом рішення РНБО є перенесення в'язниць із зони АТО на територію, контрольовану українським урядом. Осіб, які перебували у них і були засуджені за злочини невеликої та середньої тяжкості, пропонується звільнити через амністію. Також пропонується перевести суддів з Донбасу на територію, підконтрольну українському уряду.

Фактично цим рішенням українська влада самоусувається з районів, які контролюються бойовиками. Це перетворює окремі райони Донбасу на невизнані республіки, тоді як насправді ця територія, як і Крим, має вважатися тимчасово окупованою Росією.

В умовах окупації саме країна-агресор займається проблемами окупованих територій.

Як влучно зауважив Віталій Портніков, коли у 1941 році Німеччина напала на СРСР, останній не займався питанням постачання електроенергії чи соціальних виплат на окупованій території. Але щоб історична аналогія спрацювала, потрібно уникати підміни понять, коли війна називається анти-терористичною операцією, а країна, яка є жертвою зовнішньої агресії, живе у двох паралельних реальностях: війни й удаваного миру.

В умовах окупації країна-агресор має фінансувати окуповані території

Коаліційна угода: великий обсяг не є запорукою вичерпності

Проекту коаліційної угоди, опублікованої на сайті «Блоку Петра Порошенка» минулого тижня, бракує внутрішньої логіки та конкретики. Об'ємний текст розділено на 18 напрямів реформ, але в них не вказана ні пріоритетність, ні хронологічна послідовність. Відчувається, що різні секції готувалися різними авторами

Коаліційній угоді бракує внутрішньої логіки та конкретики

і механічно були об'єднані в один документ. По деяких напрямках характеристика майбутніх дій уряду більш вичерпна, тоді як інші обмежуються загальними політичними деклараціями та спекулюванням на темі європейських стандартів.

Крім того, опис деяких реформ не пов'язаний із напрацюваннями уряду у відповідних сферах за останні роки. Наприклад, у межах антикорупційної реформи протягом II кварталу 2015 року

планується створити Національне агентство з питань запобігання корупції, тоді як в антикорупційному пакеті, прийнятому Верховною Радою у жовтні 2014 року, немає згадки про такий орган. Відповідно до антикорупційних ініціатив уряду напередодні виборів, планується створити два органи: Національну комісію з питань запобігання корупції, яка підзвітна Кабміну, та Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Функції цих двох органів і так дублюються, тому незрозуміло, звідки автори коаліційної угоди взяли ідею про створення ще Національного агентства.

Автори угоди не опираються на дії уряду, зроблені у відповідних сферах

Ілюстрацією загальних декларацій в описі антикорупційної реформи є формулювання на кшталт «ліквідація корупційних схем у державному секторі». Крім того, реалізація антикорупційної реформи розбита по кварталах, при чому в описі не дотримуються навіть хронологічної послідовності та неперервності, не кажучи вже про відсутність логічної ієрархії, які кроки мають бути першими, а які — вимагають певної бази для реалізації.

Порівняно з антикорупційною, судова реформа виглядає більш комплексно. Добір на суддівські посади відбуватиметься лише за конкурсом, будуть сформульовані критерії добросовісності та затверджено вимогу щодо відповідності витрат кандидатів на посаду судді та членів їх сімей їх доходам. Діяльність суддів буде регулярно оцінюватись, а закон визначить чітку процедуру притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Верховному Суду повернуть важелі впливу, заборані в цієї інституції в часи Віктора Януковича. Коаліційна угода декларує необхідність принципу змагальності у судах, коли суддя — незалежний арбітр, а прокурори та адвокати мають рівні права. У кримінальних справах планується використовувати суд присяжних. Автори угоди обіцяють запровадити ефективні правові механізми дотримання строків розгляду у судах, а також удосконалити процес виконання судових рішень, коли відповідальність за невиконання судових рішень буде посилена, а також створено стимули для добровільного виконання судових рішень.

Опис судової реформи містить навіть необхідні зміни до Конституції: підвищення вимог щодо віку та досвіду потенційних суддів, надання суддям лише функціонального імунітету, а також вилучення розділу про прокуратуру.

Опис судової реформи в коаліційній угоді — більш комплексний

Концепція реформи правоохоронних органів, зазначена в коаліційній угоді, відповідає варіанту, розробленому у співпраці з правозахисниками та презентованому Арсеном Аваковим напередодні виборів. У межах структури Національної поліції будуть ліквідовані транспортна міліція, міліція у справах дітей, ветеринарна міліція, Державна служба охорони, ДАІ. Функції останньої у забезпеченні безпеки дорожнього руху буде передано єдиній патрульній службі.

Пропонується провести повну переатестацію поліцейських і оновити особовий склад міліції. Система підготовки правоохоронців включатиме чотири поліцейських школи та Академію поліції.

До I кварталу 2017 року пропонується запровадити посади детективів. До МВС належатиме Державне бюро розслідувань, до якого перейдуть слідчі функції прокуратури та Служби безпеки України та який реалізовуватиме політику у сфері протидії корупції та організованій злочинності. Незрозуміло, чому функції боротьби з корупцією, крім Антикорупційного бюро, надаватимуться ще й Державному бюро розслідувань.

Реформа МВС повторює концепцію, оприлюднену Арсеном Аваковим

Автори коаліційної угоди обіцяють надати органам місцевого самоврядування право створювати муніципальну поліцію, яка займатиметься питаннями громадської безпеки.

У Збройних силах Військова поліція займатиметься розслідуванням кримінальних правопорушень, вчинених військовими, зокрема безпосередньо у зоні бойових дій.

Виникають також питання щодо реформи публічної адміністрації. Коаліційна угода не визначає чіткого механізму розмежування політичних та адміністративних посад в структурі центральних органів виконавчої влади. Автори угоди пропонують запровадити посаду

державних секретарів уряду та міністерств, однак не конкретизують, хто буде призначати державних секретарів, яке поле їхньої діяльності та яким чином вони будуть захищені від партійного втручання.

Текст угоди не закріплює за державними секретарями повноважень, які дозволять здійснювати управління корпусом державних службовців. Натомість пропонується утворювати типові секретаріати міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які, швидше за все, будуть виконувати канцелярську роботу та будуть усунені від управління кадрами.

Щодо виборчої реформи, пропонується запровадити пропорційну систему з відкритими списками навіть на місцевому рівні, за винятком виборів до сільських і селищних рад, які проводитимуться за мажоритарною системою. Вибори мерів великих міст відбуватимуться у два тури. Автори угоди наголошують на необхідності прозорого фінансування партій і законодавчого закріплення відповідальності за порушення вимог виборчого законодавства.

Розділ про конституційну реформу є найкоротшим, хоча ця реформа має бути чи не найглобальнішою. Розробкою змін займатиметься тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради,

створена з урахуванням пропорційного представництва депутатських фракцій. Подібна комісія вже створювалася на початку року, але безрезультативність її роботи та закритий від суспільства характер прийняття рішень викликав потужну критику. Розробка нової Конституції стане можливою лише при винесенні її на позапарламентський рівень, з активною участю різних регіонів і представників громадських організацій.

Для того, щоб бути ефективною, коаліційна угода не обов'язково має бути об'ємною. У ній мають зазначатися пріоритетні напрями реформ і конкретні тези щодо бачення цих реформ. Ці тези в майбутньому і стануть основою для документів про публічну політику в окремо взятій сфері. У межах цих політик діятимуть і парламент, і уряд. Лише подібний принцип дозволить системно підійти до питання реформ і водночас налагодити інформаційну підтримку ініціатив влади.

Розробка конституційної реформи має бути інклюзивною і публічною

Коаліційна угода — сукупність ключових тез майбутніх публічних політик, а не набір політичних декларацій

Економічна ситуація

Основними розділами коаліційної угоди, які стосуються економіки, є регуляторна політика, розвиток підприємництва, забезпечення умов конкуренції, реформа фінансового сектору, забезпечення прискорення економічного розвитку. На думку авторів, саме ці сфери забезпечать створення сприятливого бізнес-середовища, залучення інвестицій, підвищать якість надання фінансових послуг, створення

високопродуктивних робочих місць, виробництво конкурентоздатної продукції, нарощування експорту тощо.

Нинішня політична конкуренція демократичних сил і розподіл міністерських портфелів негативно впливають на енергетичну безпеку держави. Замість анонсованих реформ в енергетичному секторі держава посилює контроль за енерговиробниками.

Економічна частина — одна з основних у коаліційній угоді



Економічна частина коаліційної угоди передбачає деякі інституційні та законодавчі зміни, проте загалом вона характеризується відсутністю системності у поглядах та вибірковістю у сферах регулювання, що навряд чи забезпечить очікуваний економічний розвиток.

У частині забезпечення прискореного економічного розвитку найбільшим позитивом є бажання розвивати високотехнологічні виробництва, які сприятимуть випуску продукції з високою доданою вартістю, що за умов спаду

ВВП є своєрідним рятувальним колом. Досягнення таких амбіційних завдань можливе за умов створення ефективної інноваційної інфраструктури та ефективної системи захисту прав інтелектуальної власності, на чому акцентується увага в коаліційній угоді. Успішна реалізація основних положень даного пункту можлива тільки за

Запорука прискореного економічного розвитку — високотехнологічні виробництва

рахунок проведення антикорупційної, адміністративної, правоохоронної, судової, дерегуляційної, податкової реформ, які мають забезпечити привабливі умови для розвитку інноваційного бізнесу в Україні та, в першу чергу, захисту прав власності.

Поставивши завдання створити сприятливе для інвестицій середовище, автори угоди не вказують конкретний алгоритм дій для майбутнього парламенту. Чинна система державного регулювання економіки уже себе вичерпала, тому для України величезним викликом є

Автори угоди не пояснюють, як парламент створить сприятливе для інвестицій середовище

створення абсолютно нової системи ринкового регулювання. Необхідними є системні інституційні та законодавчі кроки, які повністю змінять чинну командно-адміністративну систему, а не тільки забезпечать «належне виконання усіма центральними органами виконавчої влади Закону України «Про основні засади регуляторної політики» 2003 року, на чому акцентується у першому пункті відповідного розділу коаліційної угоди. Як мінімум три пункти з семи дублюють та включають одне одного, що знову ж таки свідчить про відсутність системності у вибудуванні стратегії проведення реформ.

Пріоритетною для України є також податкова реформа. Серед позитивних сторін угоди варто відзначити скорочення кількості податків до дев'яти, проте невідомо, які податки трансформуються або скасовуються. Ліквідація корупційної складової в адмініструванні податків повинна застосовуватися до всіх їх видів, тому незрозуміло, за якими критеріями робиться акцент на платі за земельні ділянки та адмініструванні екологічного податку.

Зменшення чисельності працівників Державної фіскальної служби повинно проводитися з одночасним підвищенням ефективності її діяльності та перегляду функцій. Зокрема, важливо встановити особисту фінансову відповідальність працівників податкових і митних органів за втрати, понесені суб'єктами

підприємницької діяльності в результаті незаконних дій або бездіяльності чиновників. Важче буде з механізмами реалізації даної норми у зв'язку зі статусом податківців як державних службовців.

На даний момент вже існує публічна база виданих індивідуальних податкових консультацій, тому наразі мова може йти тільки про її модернізацію. Це саме стосується заборони на законодавчому рівні кримінального переслідування особи за ухилення від сплати податків до остаточного узгодження податкових зобов'язань — в Україні законодавством гарантується презумпція невинності.

Варто позитивно відзначити намагання реформувати податок на додану вартість, зокрема, скасування Закону України № 1621-VII про запровадження системи електронного адміністрування податку на додану вартість (ПДВ-рахунків), який отримав шквал критики від підприємців та бухгалтерів. Найбільшою проблемою у даному контексті є відсутність механізмів впливу підприємств на державні органи у разі недотримання податкового законодавства. Незрозумілими є принципи реформування адміністрування податкових накладних, що не дає змогу провести оцінку цієї ініціативи.

Забезпечення сплати податку з доходів фізичних осіб виключно за місцем діяльності працівника є позитивним кроком, оскільки дана норма створюватиме додаткові стимули до фінансового розвитку громад і зростання зайнятості. Проте, норма щодо зменшення фіскального навантаження на фонд оплати праці є достатньо суперечливою з огляду на дефіцит Пенсійного фонду України у розмірі 18 млрд. грн. у 2014 році.

Однією з найбільших проблем коаліційної угоди є відсутність системного підходу до зміни адміністрування податків, зокрема акцентується увага найбільше на ПДВ, податку на прибуток та ПДФО. Жодним чином не передбачається імплементація змін в оподаткуванні, які містяться у зобов'язаннях України в контексті реалізації Угоди про Асоціацію з ЄС.

Декларується скорочення кількості податків, але не пояснюється, які з них будуть ліквідовані

Сплата податку з доходів фізичних осіб за місцем діяльності покращить фінансовий розвиток громад

Особливе місце у коаліційній угоді відведено реформі фінансового сектору. Ефективність залучення капіталу, трансформація заощаджень в інвестиції дозволяє розвивати реальний сектор економіки, який впливає на стан ВВП в країні. Коаліційна угода передбачає зміни в роботі страхового, фондового, кредитного, валютного ринків, а також корпоративного управління, що спрямовані на наближення ві-

тчизняного законодавства до європейського, єдиних міжнародних стандартів електронного документообігу та розвиток інфраструктури фінансового ринку, що, безумовно, є необхідністю для подальшого економічного розвитку.

Реформа фінансового сектору дозволить розвивати реальний сектор економіки

Реформи енергетичного сектору VS політична конкуренція

Команда партії Президента та Прем'єр-міністра виграла позачергові парламентські вибори, після чого, здавалося, буде створено міцну коаліцію та розпочато реформування країни. Втім, замість єдності бачимо внутрішню конкуренцію між демократичними силами, яка ставить під удар головне завдання нового парламенту та уряду — оновлення держави за допомогою реформування. Прем'єр-міністр прагне отримати повний контроль над економічно-енергетичним блоком. Так, анонсуєчи оновлений склад уряду, Арсеній Яценюк запропонував замінити Міністра енергетики і вугільної промисловості Юрія Продана та нинішнього голову НАК «Нафтогазу» Андрія Коболева. Таким чином, в умовах енергетичного дефіциту, коли держава попереджає про можливе відключення промислових підприємств від енергопостачання, контроль Прем'єр-міністра над ресурсною складовою держави може зробити його ключовою фігурою, на яку орієнтуватимуться депутати-олігархи незалежно від партійної приналежності.

Реформування енергетичного сектору є дуже актуальним питанням як для Президента, так і для Прем'єр-міністра. У проекті коаліційної угоди «Блоку Петра Порошенка» зазначаються задекларовані структурні орієнтири подальшого реформування енергетичної галузі: «Ми забезпечимо необхідні умови щодо залучення інвестицій в енергетичну галузь для

Реформа енергетичного сектору є надзвичайно актуальною і для Президента, і для Прем'єра

проведення її структурної модернізації, реконструкції об'єктів інфраструктури та збільшення власного видобутку газу, нафти та вугілля з метою формування конкурентоздатної та ефективної інфраструктури галузі, зменшення залежності від імпорту енергоносіїв і гарантування стабільності постачання енергії споживачам».

У коаліційній угоді Арсенія Яценюка наголошується, що пріоритетним завданням оновленого Кабінету Міністрів України має стати «посилення енергетичної незалежності України, забезпечення політики диверсифікації постачання енергоносіїв, підвищення енергоефективності виробництва та впровадження енергозберігаючих технологій».

Однак дії уряду не відповідають подібним заявам. 7 листопада 2014 року було прийнято Постанову КМУ №596, відповідно до якої Кабмін зобов'язав визначити список промислові, енергогенеруючі та теплогенеруючі підприємства (всього 90 суб'єктів господарської діяльності) з 1 грудня 2014 року до 28 лютого 2015 року купувати природний газ лише в НАК «Нафтогаз». Не виключено, що причиною такого ухвалення може бути спроба посилити контроль за виробничими та фінансовими потужностями суб'єктів господарювання.

Втім намір Кабміну стосовно монополізації газового ринку державою, навіть у надзвичайних умовах, суперечить євроінтеграційному вектору зовнішньої політики нашої держави та імплементації Третього енергетичного пакета.

Дії уряду не відповідають його деклараціям

Рішення щодо монополізації газового ринку одразу викликало обурення в Європейському енергетичному співтоваристві. Голова секретаріату Янеш Копач заявив: «Лібералізація та створення відкритого газового ринку — серед основних принципів Енергетичного співтовариства... Україна повинна зрозуміти, що не має намагатися убезпечити свої поставки шляхом скасування вже здійснених реформ».

Таким чином, Кабмін відходить від ключових принципів роботи енергоспівтовариства, хоча вони мають юридично зобов'язуючу силу для України.

Питання енергобезпеки стоїть надзвичайно гостро для України. 14 листопада 2014 року Президент ухвалив відповідний указ «Про стан забезпечення енергетичної безпеки держави та невідкладні заходи щодо сталого проведення опалювального сезону 2014/15 року», відповідно до якого з 1 грудня 2014 року приватні газовидобувні компанії, у тому числі й ті, що здійснюють діяльність згідно з договором про спільну діяльність, зобов'язані продавати газ державі для задоволення потреб населення та житлово-комунального господарства в період опалювального сезону 2014-2015 рр. За даними «Укргазвидобування», газ національного видобутку НАК «Нафтогаз» закуповує за ціною близько 50 дол./тис. куб. м. Якщо уряд планує зобов'язати приватних видобувників продавати газ за такою ціною, це неминує призведе приватні видобувні компанії до банкрутства. Адже, за розрахунками компанії Wood Mackenzie (2013 р.), собівартість видобутку українського газу із нетрадиційних

Можливість монополізації газового ринку суперечить зобов'язанням України згідно з Третім енергопакетом

Урядові ініціативи зроблять приватні видобувні компанії банкрутами

газоносних колекторів Дніпровсько-Донецької западини становить не менш як 265 дол., а за даними приватних компаній — собівартість коливається у розмірі 200 дол./тис. куб. м (без урахування оподаткування). Таким чином, приватні компанії змушені собі у збиток продавати газ державі.

Доречним кроком є посилення контролю щодо оптимізації ціни імпортованого вугілля антрацитової групи, запровадження ліцензування експорту вугілля, розірвання договорів концесії (оренди) об'єктів паливно-енергетичного комплексу у сфері видобування вугілля та контролю за коштами, що виділялись на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

Однак є і негативні моменти в ухваленні постанови. Насамперед, планується зменшення використання природного газу та мазуту вітчизняними ТЕЦ та ТЕС шляхом експортування електричної енергії з Російської Федерації. Український енергобаланс, котрий уже на 65% залежить від російських енергоносіїв (вугілля, газ, нафта, паливо для АЕС), дійде до п'ятого рівня залежності в електроенергії. Таким чином, основна проблема українського паливно-енергетичного комплексу полягає не стільки в рівні самозабезпеченості енергоресурсами, скільки в практично монопольній залежності постачання енергетичної сировини від Росії.

Реформування і розвиток вітчизняного енергетичного сектору лише задекларовані Президентом і Прем'єр-міністром і залишаються на папері. Натомість практичні кроки українського уряду фактично повертають Україну до радянської моделі управління — державного тотального контролю та ручного регулювання.

Кроки уряду повертають радянську модель управління енергетичним сектором

Політична конкуренція

Прем'єр і Президент намагаються перехопити один в одного ініціативу при формуванні коаліції, але скочуються у все глибше протистояння. Без узгодження з іншими учасниками коаліційних переговорів Арсеній Яценюк презентував свою бачення складу майбутнього уряду, тоді як Петро Порошенко відповів публікацією проекту коаліційної угоди у частині проведення реформ. У тиску на Президента «Народний фронт» також спекулює на результатах соціологічних досліджень, які показують, що більшість громадян бачать Прем'єром саме Арсенія Яценюка, а спікером парламенту — Олександра Турчинова.

Розподіл посад можна розпочинати лише коли будуть узгоджені політичні моменти існування майбутньої коаліції. Всі дискусійні питання щодо важливих кроків уряду мають бути зняті після консультацій у групах, де від кожної політичної сили буде делеговано представника з відповідними повноваженнями. Стабільність майбутньої коаліції також залежатиме від налагодження співпраці між урядом і парламентом. Наміри деяких політичних сил бути представленими в коаліції, але дистанціюватися від дій уряду призведуть до краху більшості.

Безрезультатна гра на випередження Прем'єра та Президента



Минулого тижня Арсеній Яценюк поспішив оприлюднити своє бачення складу майбутнього уряду, заклавши усіх учасників коаліційних переговорів зробити те ж саме. Офіційною мотивацією стало те, що він хотів зробити розподіл майбутніх посад пу-

Арсеній Яценюк оприлюднив своє бачення майбутнього уряду без узгодження з іншими учасниками переговорів

блічним і максимально прозорим. Насправді Прем'єр в черговий раз захотів перехопити ініціативу у формуванні коаліції та насадити свої правила гри у цьому процесі.

Крім членів своєї партії, лідер «Народного фронту» включив у список також представників «Блоку Петра Порошенка», «Самопоміч», Радикальної партії та «Батьківщини», віддавши їм переважно другорядні міністерства. Міністерства внутрішніх справ і юстиції пла-

нують залишити зі своїми нинішніми керівниками та водночас вірними соратниками Арсенія Яценюка: Арсеном Аваковим і Павлом Петренком відповідно. «Народний фронт» до останнього намагатиметься зберегти контроль над цими двома відомствами, які разом з міністерством фінансів, на думку представників цієї партії, складають так званий «функціональний мінімум» для ефективної роботи Прем'єр-міністра.

Про те, що список готувався похапцем, свідчить факт, що низка кандидатів на міністерські посади з інших політичних партій відразу заявили, що навіть з ними ніхто не консультувався щодо їхніх призначень. Тим більше, не було подібних консультацій на рівні учасників майбутньої коаліції.

Оголосивши своє бачення майбутнього кабінету, Арсеній Яценюк поставив у дурне становище не лише себе, але й інших партнерів по коаліції. Крім того, він значно обмежив свій простір для політичних торгів, оскільки його бажання отримати три міністерства відтепер сприйматиметься як базовий варіант.

У той же день — 14 листопада 2014 року — на сайті «Блоку Петра Порошенка» було оприлюднено коаліційну угоду, яка не містила загальних засад і регламенту діяльності коаліції, а лише напрями майбутніх реформ. Зауважимо, що саме загальні засади і регламент діяльності є предметом основних переговорів між учасниками майбутніх переговорів, тоді як програма реформ віддана на відкуп експертам і громадським активістам. Низька якість документу також свідчить про те, що він готувався поспіхом і є компіляцією напрацювань кількох експертних груп. Те, що документ було опубліковано настільки швидко і саме на сайті пропрезидентської партії, є реакцією Петра Порошенка на дії Арсенія Яценюка і його бажанням не пасти задніх. Однак у кінцевому висновку подібні необдумані дії обох політиків применшують масштаб завдань і викликів, які стоять перед ними зараз, перетворюючи питання консолідації політичної еліти на банальне перетягування канату.

Низька якість коаліційної угоди у частині реформ свідчить, що вона готувалася похапцем

Шведський досвід у написанні коаліційних угод

Запорукою стабільної роботи коаліції є детальний план її діяльності. Розподіл посад може відбуватися лише після того, як узгоджено основні питання майбутньої політики уряду, за яку відповідають всі учасники коаліції, а не лише урядовці.

Залучення експертів до розробки програми діяльності коаліції є важливим, але підписи під коаліційною угодою ставлять політики, а не експерти. Саме тому представники політичних партій мають брати безпосередню участь у написанні програми реформ, які вони беруть зобов'язання виконувати.

Політики мають брати безпосередню участь в узгодженні принципів питань реформ

У цьому плані наглядним є досвід Швеції у 1991 році, коли коаліція була сформована з чотирьох партій. Було створено три робочих гру-

пи, у кожній з яких було по одному представнику від кожної з чотирьох партій.

Перша група обговорювала макроекономічні питання, аби сформувані спільну макроекономічну стратегію уряду.

Друга група обговорювала питання оподаткування і спробувала узагальнити позиції партій щодо цього питання.

Третя група вивчила всі важливі сфери політики, переглянула всі залишені без рішення законопроекти, які раніше були подані цими партіями до парламенту. Було узгоджено, які з них варто зняти з розгляду, а які залишити в парламенті для ухвалення рішення. Виконавча група також підготувала перелік питань державної політики, на які ці чотири партії могли мати різні погляди.

З'ясувалося, що в усіх сферах державної політики набралось 147 питань, з яких погляди не збігалися. Виконавча група створила підгрупи

для суперечливих сфер політики, до яких входило по одному представнику від кожної партії. Підгрупи успішно провели переговори, кожна у своїй сфері, і передали свої напрацювання виконавчій групі, яка з невеликими зауваженнями прийняла їхні висновки.

Через тиждень після цілодобових перегово-

рів виконавча група змогла відзвітувати перед партійними лідерами. Було ухвалено рішення приблизно зі 140 питань з підписаними протоколами і доповненнями до них. Виконавча група не змогла досягти повної згоди з приводу менш як десяти питань державної політики. Ці питання вирішували партійні лідери особисто.

Солідарна відповідальність членів коаліції за діяльність уряду

Важливою умовою стабільної та ефективної діяльності коаліції та уряду є активна співпраця парламентарів і урядовців. Міністри мають проводити регулярні зустрічі з членами коаліції, а голови коаліційних фракцій — брати безпосередню участь у засіданнях Кабінету міністрів. В урядах західних держав часто існують окремі структури, які відповідають за координацію подібної співпраці.

Для стабільної роботи коаліції потрібна постійна співпраця уряду та більшості

Інакше українська політична еліта продовжить повторювати власні помилки, коли відразу після формування уряду парламентська більшість дистанціюється від Кабміну. Після втечі Віктора Януковича подібну стратегію обрав «УДАР». Він вступив у коаліцію, але не делегував своїх представників у виконавчу владу, намагаючись уберегти себе від репутаційних ризиків. Всі урядові портфелі були поділені між «Батьківщиною» і «Свободою» за квотним принципом. З часом уряду ставало все важче мобілізувати депутатів на підтримку своїх ініціатив. У результаті навіть у «Батьківщині» сформувалася внутрішня опозиція до Прем'єра, хоча саме ця партія делегувала його у виконавчу владу. Це стало одним із факторів, який привів до розпаду коаліції у липні 2014 року й емоцій-

ної заяви Арсенія Яценюка про складення повноважень Прем'єр-міністра.

Вірогідним є сценарій, коли «Самопоміч» і «Батьківщина» оберуть саме таку стратегію. Вони ввійдуть в коаліцію, експлуатуватимуть популярну тему проведення реформ, але відмовляться від урядових портфелів. Подібна спроба дистанціюватися від майбутніх проракцій уряду підірве надійність коаліції.

У такому випадку краще відразу відмовитися від участі в коаліції, але брати участь у розробці реформаторських законопроектів чи вносити зміни в урядові ініціативи, не будучи формально членом парламентської більшості. Іншим варіантом для цих політичних сил є номінувати на урядові посади технократів, які, на їхню думку, підходять для керівництва відповідними міністерствами. Однак, тоді «Самопоміч» і «Батьківщина» теж відповідають за дії цих міністрів, хоча вони і не будуть членами цих політичних партій.

Обидва підходи є ідеалістичними в нинішніх українських умовах, коли однією з засад формування коаліції було визначено, що Прем'єр-міністр самостійно формує свій кабінет, хоча і після консультацій з учасниками коаліції.

Ввійшовши в коаліцію, «Самопоміч» і «Батьківщина» можуть дистанціюватися від дій уряду

Метою публікації є надання об'єктивної інформації про поточні політичні події в Україні та поглибленого аналізу головних тенденцій внутрішньополітичного життя в державі. Подібний аналіз допоможе розставити пріоритети у справі проведення реформ у різних сферах державної політики та оцінити якість державних рішень з точки зору їх впливу та послідовності. Окрема увага приділяється оцінці політичної конкуренції в Україні та здатності ключових політичних гравців реагувати на виклики часу.

*@2014 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД*

Автор ідеї: Віра Нанівська

Відповідальний за проект: Ярослав Ковальчук

Відповідальні за розділи:

«Державні рішення» — Ярослав Ковальчук

«Економічна ситуація» — Василь Поворозник

«Політична конкуренція» — Ярослав Ковальчук

Колектив експертів МЦПД:

Віра Нанівська, Ярослав Ковальчук, Василь Поворозник, Ангела Бочі, Анатолій Октисюк, Олена Захарова, Володимир Притула, Василь Філіпчук.