



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

27 листопада 2014 року
№39

Зміст

Державні рішення 1

Політична корупція не дозволяє покарати організаторів злочинів на Майдані..... 1

Самопроголошені республіки активно легалізуються 2

Економічна ситуація 4

Економічна ситуація за січень-жовтень 2014 року 4

Перспективи українсько-норвезької співпраці в енергетичному секторі 5

Політична конкуренція 7

Хитка коаліція демократів..... 7

Державні секретарі як можливий інструмент
президентського контролю над міністрами 8

Державні рішення

Проїшов рік від початку Євромайдану, однак виконавців злочинних наказів та замовників не притягнуто до відповідальності. Слабка координація між слідчими органами Генеральної прокуратури, СБУ, МВС, а також політизованість процесу ставить під сумнів встановлення справедливості та забезпечення невідворотності покарання злочинців. Тим часом, 24 листопада у Харкові було прийнято перше рішення суду, яким було оскаржено дію Закону України «Про очищення влади». Звільнений працівник прокуратури був поновле-

ний на прокурорській посаді, чим створено правовий прецедент.

Поки українська сторона критикує формат переговорів, а уряд самоусувається від урегулювання ситуації на Донбасі, квазі-республіки «ДНР/ЛНР» продовжують легалізувати свої інституції. Кремль переконує міжнародну спільноту, що війна на Сході — це виключно конфлікт між Києвом та Донецьком. Офіційний Київ демонструє відсутність зрозумілого переговорного пакету, а відтак бачення стратегії та тактики врегулювання конфлікту.

Політична корупція не дозволяє покарати організаторів злочинів на Майдані



Після падіння режиму Віктора Януковича перехідна влада не стала проводити структурні реформи, насамперед у сфері юстиції та правоохоронних органах. Тому розслідування злочинів на Майдані вели ті правоохоронці, котрі особисто були причетні до репресій проти учасників акції протесту. Слідчі дії блокувалися на політичному рівні, оскільки ще в лютому суспільство знало, хто з мільйонерів

та високопоставлених чиновників має прямий-стосунок до злочинів. Брак політичної волі та наявність корупційної складової в процесі розслідування ставить під сумнів спроможність притягнути до відповідальності справжніх замовників та виконавців. Ціна нероблення

Жодного із виконавців злочинних наказів не притягнуто до покарання.

реформ для України є високою і тепер загрожує державності. Корумпованість чиновників і представників правоохоронних органів стала причиною розгулу сепаратизму в Криму та Донбасі.

Процес люстрації поступово дискредитується в очах громадськості та міжнародної спільноти. Закон України «Про очищення влади» є неузгодженим із іншими юридичними актами і породжує ряд правових колізій. Законодавець та громадські активісти не врахували особливості українського законодавства, а також рекомендації експертів щодо можливостей оскарження люстрованими особами рішень про звільнення в судах.

Як приклад, 24 листопада в Харкові було прийнято перше рішення суду, яким на посаді

Закон України «Про очищення влади» є неузгодженим із іншими юридичними актами і породжує ряд правових колізій

начальника відділу кадрів Харківської обласної прокуратури поновлено Володимира Суходубова. Чиновника було звільнено із займаної посади 23 жовтня, однак рівно через місяць феміда поновила головного кадровика області в званні та посаді. Суд оголосив лише результативну частину рішення, без правового обґрунтування, однак такий вирок вже став прецедентом. За схожою процедурою намагається поновитися на своїй посаді головний прокурор Сумщини Володимир Петров, якого було звільнено наказом ГПУ від 23 жовтня 2014 року.

Процес люстрації був завідомо приреченим, оскільки судова гілка влади не реформується і залишається останнім форпостом захисту корупції. Тому першочерговим завданням парламенту має стати люстрація державних інституцій та законодавства.

Українські суди потребують реформування та оновлення суддівського корпусу

Самопроголошені республіки активно легалізуються

Самоусунення Києва від вирішення проблем на Донбасі розв'язує руки сепаратистам, котрі при підтримці Кремля формують мілітаризовану зону із квазі-державними інституціями. Незважаючи на заяви українського уряду щодо невизнання легалізації ДНР та ЛНР, самопроголошені республіки відновлюють роботу державних органів, закладів охорони здоров'я, освіти та намагаються організувати роботу податкових структур.

Найближчим часом в «ДНР/ЛНР» розпочнуть роботу законодавчі органи — народні парламенти, в яких буде працювати по 100 депутатів. До 15 грудня 2014 року планують закінчити на підконтрольних територіях сепаратисти перереєстрацію бюджетного майна, соціальних та комунальних закладів. Відсутність готівко-

вих потоків та фінансова блокада збоку Києва підштовхує сепаратистів до запровадження власної грошової одиниці. В мережі Інтернет вже з'явилися зразки банкнот Народного банку квазі-республік.

Самопроголошений глава ДНР Олександр Захарченко повідомив, що на початку 2015 року має бути прийнята Конституція та проведені вибори до органів місцевого самоврядування. ДНР намагається відновити банківську систему, де функції центрального банку буде виконувати Народний банк. В місті Свердловську, підконтрольному ЛНР, розпочала роботу податкова служба, яка, погрожуючи штрафними санкціями, здійснює платну перереєстрацію юридичних осіб та підприємців.

Це перші спільні кроки Кремля та бойовиків, покликані легалізуватисепаратистичні утворення. На окупованих територіях також спостерігається накопичення російської військової техніки та живої сили, що свідчить про підготовку противника до наступу або ж про цемен-

тування оборони. У відповідь на дії «ДНР/ЛНР» українська сторона розпочала будівництво трирівневої лінії оборони.

Конфлікт на Донбасі розвивається за Придністровським сценарієм. Крім формування єдиної адміністративної вертикалі, з метою координації формується єдиний командний центр бойовиків та російської армії. Невизнані республіки «ДНР/ЛНР» із населенням близько 4 мільйонів

По всій лінії фронту спостерігається стабілізація та вирівнювання кордонів

мешканців ризикують перетворитися на зону гуманітарної та економічної катастрофи.

Україна має вирішувати цей конфлікт на трьох рівнях: геополітичному «США — Росія», двосторонньому «Росія — Україна» та власне внутрішньо-українському. Якщо перші рівні перебувають у компетенції дипломатів та Президента Петра Порошенка, то третій рівень врегулювання конфлікту залежить від злагодженої роботи уряду та Верховної Ради України. Новообраний парламент має створити таке законодавче поле, яке зменшить соціальну напругу в регіонах, проведе реформи та мінімізує рівень корупції.

Економічна ситуація

Війна на Донбасі та відсутність необхідних економічних реформ з кожним місяцем погіршують економічну ситуацію в Україні. МВФ прогнозує рівень падіння економіки за підсумками року на 6,5%, ЄБРР — на 9%, проте Світовий банк на минулому тижні переглянув свої оцінки в бік покращення — у середньому падіння за 3 квартали становило — 3,6%. А до кінця

року очікують менше 8%.

Україна зацікавлена не тільки у збільшенні поставок норвезького газу, але й у розвитку технічної співпраці та реалізації інвестиційних проектів. Українсько-норвезька співпраця виходить за межі газового партнерства, додаючи до «портфелю» спільних проектів співробітництво в атомній енергетиці.

Економічна ситуація за січень-жовтень 2014 року



Прем'єр-міністр Арсеній Яценюк заявив, що падіння ВВП у цьому році може скласти 7%, Нацбанк прогнозує падіння на 7,5%. Тобто простежується загальний тренд щодо падіння ВВП до кінця року від 6,5% до 9%.

Загальний прогноз щодо падіння ВВП до кінця року — від 6,5% до 9%.

Падіння промисловості уповільнилось до 16,3% у порівнянні з минулорічним періодом (16,6% у вересні) завдяки зменшенню темпів падіння у добувній галузі. За підсумками січня-жовтня 2014р. індекс промислової продукції становив 90,6%. На уповільнення темпів падіння промисловості вплинуло покращення ситуації у видобуванні металевих руд: знижен-

ня виробництва скоротилося до 7,4% у жовтні з 17,3% у вересні. Також скоротилося падіння у металургійній галузі до 21,1% у жовтні з 28,3% у вересні. Водночас у видобутку вугілля тривало значне падіння через зупинку великої частини шахт Донбасу — у жовтні воно становило 60,5%.

Падіння в переробній промисловості незначно пришвидшилось — до 12,4% у жовтні з 11% у вересні у порівнянні з аналогічними періодами минулого року. Зберігаються високі темпи зниження у виробництві коксу та продуктів нафтопереробки (уповільнення падіння до 42,7% з 52%) і машинобудуванні (прискорення до 26,1% з 22,8%). При цьому основне падіння сконцентроване в областях у зоні АТО — у Луганській області індекс промислового виробни-

цтва знизився в жовтні на 80%, у Донецькій області — на 55,2%.

Традиційно січень-жовтень характеризується уповільненням виробництва у сільському господарстві — цього року виробництво зросло на 7,5%, що є очікуваним уповільненням проти січня-вересня (16%). Проте нагадаємо, що саме успіхи в сільському господарстві в останні місяці призвели до перегляду прогнозу ВВП рядом експертних організацій в кращу сторону.

Досить критичною є ситуація, яка стосується індексу споживчих цін та девальвації гривні. Індекс споживчих цін з початку року зріс на 19%, до кінця року Нацбанком прогнозується на рівні 25%.

За прогнозами НБУ, споживча інфляція за підсумками року може досягнути 25%

Не кращою є ситуація з девальвацією гривні — з початку року вона склала понад 80% у результаті проведення непопулярних, але необхідних реформ та порушення рівноваги на валютному ринку України внаслідок накопичених у попередні роки зовнішніх дисбалансів, а також з урахуванням погіршення очікувань на тлі соціально-політичних і військових подій в Україні.

До кінця року ситуація з девальвацією гривні, а також з розміром золотовалютних резервів може погіршитися. Причиною є необхідність розрахуватися з російськими боргами та зростання навантаження на бюджет. У першу чергу мова йде про необхідність сплатити 1,6 млрд. дол. боргу з 3,1 млрд. дол.

Основні фактори тиску на запаси НБУ — борги перед РФ.

(1,5 млрд. дол. вже сплачено) за газ російському «Газпрому» відповідно до брюссельських угод від 30 жовтня. Покриватися даний борг буде за рахунок золотовалютних резервів, обсяг яких за станом на 1 листопада 2014 року становив 12,5 млрд. дол.

У таких умовах Україна гостро потребує міжнародної фінансової допомоги. В цілому Україна отримала в 2014 році від міжнародних організацій 8,6 млрд. дол. кредитів, при цьому заплативши за боргами 9,1 млрд. дол. Найбільшу частину коштів було отримано від МВФ. Проте після останнього візиту в Україну на початку листопада делегація МВФ залишилась незадоволеною результатами проведення реформ — головною умовою виділення кредитів Україні. В результаті виділення до кінця поточного року третього та четвертого траншів МВФ опинились під питанням. Очікувана сума третього і четвертого траншу МВФ становить 2,8 млрд. дол. Якщо Україна не отримає ці гроші і одночасно реалізуються негативні виклики, то Україна може опинитися на грані дефолту.

В цілому економічна ситуація буде погіршуватися і в наступному місяці. Основними очікуваними тенденціями є:

- зростання військових видатків у зв'язку із фактичним продовженням воєнних дій;
- подальше зниження вкладу інвестицій, зменшення експорту та спад промисловості;
- брак кредитних ресурсів у зв'язку із низькою ймовірністю отримання наступного траншу МВФ до кінця року;
- необхідність сплати значної суми боргу за газ РФ.

Перспективи українсько-норвезької співпраці в енергетичному секторі

На сьогодні українсько-норвезьке співробітництво плідно розвивається у газовій промисловості. Так, 1 жовтня поточного року НАК «Нафтогаз» та Statoil уклали угоду щодо поставок газу в обсязі близько 12-15 млн. куб. м на добу або до 8 млрд. куб. м на рік. Вартість норвезького газу на кордоні України становить близько 340 дол. за тис. куб. м. Така ціна практично не відрізняється від цін на європейських

торгових майданчиках, які коливаються від 291 до 361 дол. США за тис. куб. м (станом на 5 жовтня 2014 р.).

Важливо підкреслити, що зацікавленість у сталості реверсу та поставках норвезького газу до України є двосторонньою. По-перше, поставки компанією Statoil природного газу через словацький газовий коридор і реверсні поставки газу з Європи є важливими для Києва у зимо-

вий період. По-друге, європейські країни отримали можливість активізувати будівництво інфраструктури трубопроводів та інтерконекторів, що в кінцевому результаті дозволить зробити європейську газотранспортну мережу більш гнучкою та мобільною, а відповідно й не настільки уразливою від поставок російського газу. Мається на увазі, що технічні трансформації та новації східноєвропейської ГТС можуть дозволити поставляти норвезьке паливо через Україну до Молдови у випадку блокування поставок блакитного палива «Газпромом» у молдовсько-українському напрямку.

Нещодавній візит прем'єр-міністра Норвегії Ерні Солберг до України (18 листопада 2014 р.) став додатковим аргументом для посилення міждержавної співпраці у майбутньому. В ході офіційного візиту було підписано міждержавну Угоду стосовно підтримки державного бюджету України в розмірі понад 15 млн дол. США. Важливо відзначити підписання сторонами Угоди між Державною інспекцією ядерного регулювання України та Норвезьким агентством радіаційного захисту про співробітництво у сфері ядерної та радіаційної безпеки. У світлі 95-відсоткової залежності України від поставок російського палива до наших АЕС, співробітництво з Норвегією у ядерній сфері є першим кроком до вибудовування ядерної незалежності. У попередні роки була домовленість з російською паливною компанією «ТВЕЛ» збудувати в Кіровоградській області завод ядерного палива, де б Україна могла перероблювати та збагачувати уран власного видобутку для національних АЕС. Втім цей проект закінчився на стадії створення статутного фонду та проектної документації. Отже питання ядерної безпеки для української держави залишається актуальним, і Норвегія з її

Українсько-норвезька співпраця має нові можливості для розвитку

сильним науково-виробничим ядерним потенціалом є перспективним партнером.

Також прем'єр-міністр України запросив Норвегію долучитися до інвестиційних проєктів в українську газотранспортну систему та підземних сховищ газу. За словами Яценюка, таку заяву уряд готовий закріпити спеціальним законом у разі згоди норвезької сторони. Вірогідність того, що компанія Statoil зацікавиться інвестиційними проєктами та орендою українських ГТС, є дуже мало ймовірною через низку чинників: по-перше, політична нестабільність, падіння економічних показників та поетапне введення надзвичайного стану в енергетичному секторі українським урядом відлякує потенційних інвесторів; по-друге, основні клієнти Statoil знаходяться у Західній Європі, тому компанія транспортує газ до своїх клієнтів шельфом Північного моря, а поставки до країн Східної Європи є несуттєвими, що й пояснюється незацікавленістю топ-менеджмента компанії у розвитку східноєвропейської газотранспортної мережі.

Прогнозовано, що нині норвезька сторона буде зацікавлена у партнерстві з нафтогазовидобувними компаніями України. Перспективною є співпраця українсько-норвезьких компаній з точки зору технічної експлуатації вже розроблених та таких, що знаходяться на стадії виснаження, нафтогазових свердловин. Адже норвезькі підприємства мають успішний досвід у розробці подібних свердловин та потужне компресорне обладнання. Продуктивною може бути співпраця національних та норвезьких виробників щодо технології буріння і видобутку вуглеводнів на глибині більше ніж 5000 метрів. Також очікувано, що Statoil може бути зацікавлена в оренді українських газових сховищ, котрі дозволять компанії посилити її присутність на східноєвропейському газовому ринку.

«Дорожня карта» Statoil в Україні враховує низку чинників

Політична конкуренція

Незважаючи на перемогу демократичних сил та формальну спільність виборчих програм, нова коаліція буде нестійкою. В середині більшості вже існують суперечності, які ґрунтуються на економічно-фінансових інтересах олігархічних груп, що мають вплив на парламентські фракції та депутатські групи.

Виконання державних рішень напряму залежить від ефективного, законодавчо захи-

щеного державного апарату та його спроможності злагоджено працювати без орієнтації на партійні та бізнесові еліти. Розподіл урядових портфельів вплине на конфігурацію політичних сил та може змінити нинішні правила гри в політичній конкуренції. Одним із таких рішень, яке може змінити існуючий баланс сил може стати запровадження інституту державних секретарів.

Хитка коаліція демократів



Підписавши коаліційну угоду, партії сконцентрували свою увагу на розподілі урядових портфельів та парламентських комітетів. Нове коаліційне об'єднання буде нестабільним, оскільки всі демократичні партії будуть конкурувати навколо двох основних ресурсів — доступу влади та впливу на розподіл бюджетного пирога.

Новостворена коаліція буде нестабільною

Незважаючи на те, що проект коаліційної угоди парафували всі п'ять партій, крім Опозиційного блоку, пошук форматів коаліції буде актуальним упродовж всієї каденції. Конкуренція між партією війни «Народним фронтом» та партією миру «Блоком Петра Порошенка» буде тільки поглиблюватися. Вже тепер громадськість стає свідком важких переговорів щодо міністерських портфельів, особливо в сфері

МВС, фінансів та юстиції. Окрему ідеологічну нішу в новому парламенті займе партія «Самопоміч», яка відстоює реформи і критикує партійно-квотний принцип розподілу посад.

Вперше в історії до парламенту не потрапили комуністи. Проте ліва ідеологія буде представлена в парламенті. ВО «Батьківщина», Опозиційний блок та Радикальна партія Олега Ляшка мають яскраво виражені лівоцентристські платформи. Ці три партії будуть вести, скоріше за все, боротьбу за опозиційну нішу та можливість контролювати бюджетний комітет. Цю найважливішу парламентську одиницю можуть віддати під контроль опозиційних сил.

Коаліційні альянси з високою ймовірністю можуть утворюватися і знову руйнуватися. В будь-якому випадку коаліція буде формуватися із двох найбільших депутатських утворень, одне з яких орієнтоване на Президента, а інше — на Прем'єр-міністра. Арсеній Яценюк буде демонструвати

Опозиційний блок, Радикальна партія та ВО «Батьківщина» будуть вести боротьбу за розподіл парламентських комітетів, які закріплені за опозицією

політичні амбіції і вестиме агресивну політику заради своєї майбутньої кар'єри. На фоні падіння рейтингу Президента це є найбільш вірогідним сценарієм. Оскільки Арсеній Яценюк обіймав посади міністра, спікера парламенту, глави уряду, то останнім щаблем кар'єрного росту на державній службі залишається президентське крісло.

Додатковими гравцями в парламенті стануть дрібні партії, депутатські групи та об'єднання, котрі можуть створювати ситуативні об'єднання чи групи інтересів. Наприклад, в парламенті 8 скликання присутнє потужне аграрне лобі, яке буде намагатися вирішувати земельні та продовольчі питання. Для таких суб'єктів співпраця із Прем'єр-міністром буде вигіднішою, оскільки саме уряд дає доступ до більшості ресурсів та посад.

На фоні протистояння між Президентом та Прем'єром може повторитися криза влади, зразка 2008-2009 років. Перманентні конфлікти стануть основною характеристикою нового парламенту.

Депутатські групи, сформовані з числа мажоритарних кандидатів стануть серйозними ситуативними гравцями

Державні секретарі як можливий інструмент президентського контролю над міністрами

На річницю Євромайдану депутати підписали коаліційну угоду, де одним із пріоритетних напрямів є реформування державного управління. Депутатські фракції, які прийняли участь у формуванні коаліції, врахували ідею Міжнародного центру перспективних досліджень щодо запровадження інституту державного секретаря. Проте аналіз коаліційної угоди свідчить, що не всі експертні рекомендації були враховані.

Документ, який підписала парламентська більшість, не визначає чіткого механізму розмежування політичних та адміністративних посад у структурі центральних органів виконавчої влади. Представники Блоку Петра Порошенка запропонували запровадити посаду

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

Натомість пропонується утворювати типові секретаріати міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, котрі, скоріше за все, виконуватимуть канцелярську роботу та будуть усунені від управління кадровим персоналом.

Текст угоди не закріплює за державними секретарями повноважень, які дозволять здійснювати управління корпусом державних службовців

Існує загроза того, що інститут державного секретаря може бути використаний адміністрацією Президента як політичний інструмент контролю та впливу над міністрами, які представлятимуть інші партії. Звичайно, що в українських реаліях коаліційна угода не є документом останньої інстанції, однак сам зміст угоди залишає багато запитань.

В більшості демократичних країн організація керівництва міністерством є типовою. Призначається міністр-політик, який має одного чи кількох політичних заступників, і є державний секретар міністерства — кар'єрний службовець, що здійснює адміністративне управління в міністерстві. Існують відмінності у назвах посад, але принцип побудови верхівки міністерства однаковий. Саме така модель дозволяє парламенту через уряд реалізовува-

ти політичні програми, при цьому державний апарат захищений від політичних перестановок в результаті зміни Президента, глави уряду чи політичного міністра.

У структурі центральних органів виконавчої влади необхідно створити «політичний блок», до якого мають увійти міністр, політичний заступник і патронатна служба та блок «професійної державної служби», очолюваний державним секретарем. Ця посада має призначатися на професійній основі і бути законодавчозахищеною від партійного втручання.

Інститут державного секретаря — це вершина кар'єри державного службовця, для заміщення якої необхідно мати ряд компетенцій та навиків.

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» — Анатолій Октисюк

«Економічна ситуація» — Василь Поворозник

«Політична конкуренція» — Анатолій Октисюк

Колектив експертів МЦПД:

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