



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Inside Ukraine

2 жовтня 2015 року
Випуск 51

Зміст

Державні рішення	1
Небезпеки плану Мореля.....	1
Економічна ситуація	4
НБУ послаблює обмеження на ринку	4
Газовий запас: різні погляди на одну проблему	5
Політична конкуренція	7
Трансформація «Опозиційного блоку».....	7
Особливості виборчої кампанії на місцевих виборах.....	8

Державні рішення

Тиск на Київ щодо одностороннього виконання мінських домовленостей у питанні виборів на Донбасі може стати фактором політичної дестабілізації в Україні, знизити рейтинг Президента, посилити відцентрові тенденції в коаліції та незадоволення українців діями Заходу. План Мореля зіграє на руку Кремлю, оскільки вибори легітимізують проросійські сили на Донбасі та призведуть до замороження конфлікту з можливістю в майбутньому використовувати регіон з особливим статусом для розхитування всієї країни. Мажоритарні вибори, формування виборчих комісій з місцевих жителів і покладання відповідальності за вибори на ОБСЄ пов'язані з високими ризиками спотворення результатів голосування.

Ініціативи на кшталт плану Мореля можуть запроваджуватися лише після відновлення контролю України над кордоном, відведення іноземних збройних формувань з території

країни та забезпечення рівних можливостей як для ЗМІ, так і для проведення політичної агітації всіма партіями. Поспіх Заходу у проведенні місцевих виборів на Донбасі принесе тактичний, а не стратегічний результат. На плечі Києва буде перекладено відповідальність за території, наповнені російською зброєю, російськими бойовиками та російськими ставлениками у місцевій владі. Це не дасть змоги вирішити конфлікт, а лише призведе до його замороження.

На порядку денному нормандської четвірки має стати напрацювання механізму довгострокового вирішення конфлікту, в якому не буде пасток, закладених Росією у перших і других мінських домовленостях, а також нарешті підніматиметься питання Криму. Дії кримських татар щодо громадської блокади поставок товарів на півострів є хорошим приводом для повернення питання незаконної анексії півострова у міжнародний дискурс.

Небезпеки плану Мореля



Захід продовжує спонукати Київ до асиметричного виконання мінських домовленостей, тепер у питанні проведення місцевих виборів на Донбасі. Так званий «план Мореля», який з'явився після зустрічі у Мінську 12 вересня, стане також основним предметом обговорення нормандською четвіркою 2 жовтня 2015 року. Його метою є напрацювання прийняттого для Росії алгоритму місцевих виборів на Донбасі, який легалізує участь представників ДНР/ЛНР в

українській політиці та перетворить конфлікт на Сході з міжнародної на внутрішню українську проблему.

Головною загрозою у випадку реалізації цього плану є потенціал для подальшої дестабілізації в Києві (є прецедент кривавого протистояння біля парламенту 31 серпня 2015 року як відповідь на голосування за конституційні зміни). Інші виклики включають посилення розколу коаліції по лінії БПП-«Народний фронт» vs

«Батьківщина»-«Самопоміч», падіння рейтингу Президента через надмірну поступливість перед західним тиском у питанні Мінську-2, а також зростання незадоволення українців діями Євросоюзу. В українському суспільстві все більше поширюється думка, що міграційна криза та війна у Сирії поступово витісняють агресію Росії в Україні з європейського порядку денного, тоді як інтереси європейського бізнесу та дії проросійських агентів впливу на Заході все частіше піднімають питання зняття санкцій з Кремля.

У додаток до особливого статусу Донбасу, який пропонують закріпити в Конституції, план Мореля передбачає особливий порядок проведення виборів у сепаратистському регіоні. Ще з вересня 2014 року ключові українські політики неодноразово заявляли, що вибори на Донбасі можуть відбутися виключно відповідно до українського законодавства. Тепер Москва, Берлін і Париж звертають увагу Києва на те, що у тексті не йдеться про діючий закон, а про будь-який закон, прийнятий Верховною Радою.

Подібні спекуляції вказують на одну з основних проблем Мінську-2 – розмитість формувань дозволяють кожній зі сторін інтерпретувати її на власний лад. Однак, у цій війні інтерпретацій Київ зазвичай програє. Аналогічно, Україна сприймала мінський меморандум як чітку послідовність дій, тоді як західні партнери наполягли на відсутності зв'язку між конституційними змінами та виконанням перших пунктів Мінську-2, таких як відведення важкого озброєння чи обмін полоненими.

Якщо слідувати цій логіці, тепер Україна може вимагати виконання пункту 10 мінських домовленостей (вивід всіх іноземних збройних формувань з території України під наглядом ОБСЄ) навіть до остаточного голосування за конституційні зміни та проведення місцевих виборів на Донбасі.

Основними елементами плану Мореля є проведення виборів на Донбасі за мажоритарною системою, створення територіальних виборчих комісій з місцевих жителів, але під керівництвом члена української ЦВК, провідна роль ОБСЄ у забезпеченні прозорості та чесності волевиявлення, допуск національних ЗМІ до висвітлення виборів через відповідні рішення комітетів зі спільної акредитації. Як варіант, пропонується

встановити ценз проживання кандидатів на Донбасі до п'яти років (за виключенням голів місцевих рад) та допустити партії, які мали місцеві осередки на цій території до 2014 року.

Хоча план Мореля розроблений в результаті переговорів Вікторії Нуланд і Григорія Карасіна, багато його компонентів озвучувалися прокремлівськими експертами Володимиром Малінковичем і Михайлом Погребинським ще у червні 2015 року. Зокрема, їх план передбачав мажоритарні вибори, формування територіальних виборчих комісій з місцевих жителів за згоди українського ЦВК, провідну роль ОБСЄ з контролю за виборами та відведення бойовиків не з території України, а лише з житлових кварталів на період голосування.

В українських реаліях мажоритарні вибори несуть найбільші корупційні ризики через можливість використання адміністративного ресурсу (в умовах Донбасу цим ресурсом володіють проросійські бойовики) та масовий підкуп виборців (в умовах гуманітарної кризи на Донбасі виборці готові будуть голосувати навіть за елементарний продовольчий набір). Крім того, на результат волевиявлення впливатимуть питання безпеки (присутність військових, активні дії служб безпеки ДНР/ЛНР і страх за власне життя не дозволять проукраїнським жителям Донбасу ні брати повноцінну участь у виборах, ні навіть проголосувати відповідним чином).

Ідея допустити до виборів партії, які мали місцеві осередки на Донбасі до 2014 року, надасть перевагу комуністам і Партії регіонів у випадку її ребрендингу, водночас відсікаючи партійні проекти, які були запущені Кремлем вже після початку агресії. Тим не менше, місцеві активісти КПУ та Партії регіонів у своїй більшості були опорою для розгортання сепаратистського сценарію на Донбасі минулого року.

Призначення членів ЦВК головами територіальних виборчих комісій лише формально закріпить присутність української влади на виборах. Значного впливу на перебіг виборів вони не матимуть, оскільки на рівні ДВК комісії будуть сформовані з представників нинішньої окупаційної влади або колишніх партійних активістів, готових до співпраці з Росією.

ОБСЄ буде використана для легалізації результатів виборів, оскільки спостерігачі не

зможуть впливати на організацію виборчого процесу, а лише епізодично спостерігатимуть за ним. Навіть за умови багаточисельної місії ОБСЄ спостерігачі не зможуть бути присутні на всіх дільницях одночасно (зазвичай вони відповідають за кілька десятків дільниць, з яких їм вдається відвідати до десяти).

Малоймовірними є рівні можливості кандидатів у використанні політичної агітації: на Донбасі переважають російські та сепаратистські телеканали, а більшість рекламних площ вже понад рік використовуються у пропагандистських цілях керівництвом самопроголошених республік.

Ценз осідлості варто запровадити не лише для кандидатів, але і для виборців на Донбасі.

При цьому відкритим залишається питання участі у виборах 950 тис. внутрішньо переміщених осіб (з них 160 тис. – діти). За даними Державної служби надзвичайних ситуацій (ДСНС), станом на 17 вересня 2015 року переселенці сконцентровані у наступних областях: Луганська (221 тис.), Харківська (190 тис.), Донецька (113 тис.),

Дніпропетровська (84 тис.), Запорізька (66 тис.), Київська (44 тис.) та у місті Києві (39 тис.).

Вони є представниками громад Донбасу, які у значній частині поділяють проукраїнські погляди, але змушені були покинути місця постійного проживання з міркувань безпеки. Якщо Москва, Берлін і Париж наполягають на політичній реінтеграції Донбасу в Україну, необхідно забезпечити право внутрішньо переміщених осіб впливати на майбутнє їх рідних громад. При цьому голосувати вони мають дистанційно, оскільки поїздка на територію, контрольовану сепаратистами, несе для них безпекові ризики. Подібне дистанційне голосування на місцевих виборах можливе при використанні пропорційної системи та при ретельному перегляді реєстрів виборців. Не виключено, що для цього потрібно буде розробити електронні системи голосування чи змінити дизайн бюлетеня (наприклад, виборець може самостійно вписувати населений пункт, який він представляє). Так чи інакше, забезпечення рівних можливостей для голосування всіх жителів Донбасу потребуватиме значного часу.

Економічна ситуація

На початку вересня Нацбанк пом'якшив окремі обмеження на валютному ринку, які вводив раніше задля стабілізації ситуації. Піти на такі поступки дозволили результати попередньої грошово-кредитної та валютної політик НБУ, а також очікування помірною економічного зростання в 2016 році.

Наближення нового опалювального сезону знову повертає на порядок денний енергетичні

питання. Збалансувати національний газовий ринок і оптимально використати ПГС можливо за рахунок ефективного використання сезонної різниці цін, гнучкості підходів до видобутку та імпорту, будівництва терміналу LNG та відкритої торгівлі на газовому хабі. Ці питання вимагають розробки мережевого кодексу, який має готуватися з урахуванням інтересів учасників ринку.

НБУ послаблює обмеження на ринку



Найбільш суттєвим заходом стало зниження облікової ставки з 27% до 22%. Незадовго до цього, на початку вересня 2015 року, облікова ставка було знижена на 3% - з 30% до 27%. Нагадаємо, що з метою зменшити наслідки паніки на валютному ринку 4 березня 2015 року НБУ підвищив облікову ставку до 30% з 19,5%. Торік НБУ збільшував цей показник тричі: із 15 квітня – із 6,5% до 9,5%, із 17 липня – до 12,5%, із 13 листопада – до 14,0%.

Підґрунтям для даного зниження стала доволі жорстка грошово-кредитна політика НБУ протягом останніх шести місяців, яка сприяла стабілізації валютного ринку і, як наслідок, зниженню інфляції. Приріст індексу споживчих цін у річному вимірі знижувався три місяці підряд, а в місячному вимірі в липні 2015 року була зафіксована дефляція. Як вважають в НБУ, заплановане підвищення цін і тарифів, а також дострокове збільшення заробітних плат і соціальних виплат,

ініційоване урядом, не будуть мати значного впливу на інфляцію.

Таке пом'якшення дозволить підтримати поступове відновлення економічної активності, ознаки якого спостерігаються у третьому кварталі та продовжаться в четвертому кварталі 2015 року.

На початку вересня Нацбанк послабив низку адміністративних обмежень, що мало на меті відновити довіру до національної банківської системи та притік валютних депозитів. Зокрема, Нацбанк збільшив обсяг видачі готівки в іноземній валюті та банківських металах з рахунків клієнтів з 15 тис. до 20 тис. грн на добу.

Також НБУ дозволив при купівлі клієнтами банків іноземної валюти не враховувати залишки коштів у валюті 3-ї групи Класифікатора іноземних валют та банківських металів. Це дозволить клієнтам, які мають на рахунках залишки неконвертованих валют, купувати іноземну валюту. Дозволено

уповноваженим банкам знімати з контролю експортні операції клієнтів, якщо вони надали документальне підтвердження про припинення зобов'язань шляхом зарахування зустрічних вимог у валютах, що не підлягають обов'язковому продажу. Сума таких зобов'язань має не перевищувати 0,5 млн. доларів США за одним контрактом.

Також уточнено вимоги щодо обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті. Відтепер вимога не розповсюджуватиметься на кошти, які повернені за ініціативою іноземного банку в дводенний термін. Також регулятор скасував вимогу щодо обов'язкового подання в пакеті документів для купівлі/переказу іноземної валюти довідки з Державної фіскальної служби, яка засвідчує відсутність заборгованості зі сплати податків для компаній. Це повинно полегшити роботу компаній-імпортерів.

Водночас НБУ продовжує роботу, спрямовану на запобігання непродуктивному відтоку капіталу з країни. Зокрема, вводиться заборона на купівлю валюти для розрахунків за імпорт продукції, митне оформлення якої було здійснено до 1 січня 2014 року. Це стосується випадків заміни боржника та/або кредитора у зобов'язанні за зовнішньоекономічним контрактом. Відтепер компанії-резиденти повинні будуть виконувати такі зобов'язання за рахунок власних коштів в іноземній валюті. Вимога не поширюється на життєво необхідні товари.

Вказані зміни, що стосуються адміністративних обмежень на валютному ринку, діють до 4 грудня 2015 року включно. Очікується, що НБУ продовжить поступову лібералізацію валютного регулювання в майбутньому.

Газовий запас: різні погляди на одну проблему



З наповненням підземних газових сховищ (ПСГ) України пов'язують її спроможність забезпечити належне газопостачання під час опалювального сезону не тільки для національних споживачів, а й для європейських. Цього року дата початку опалювального сезону в Україні – 1 жовтня – співпала з датою введення у дію Закону України «Про ринок природного газу», у рамках якого мають запроваджуватися нові правила лібералізації ринку та надання споживачам права вільно обирати відповідних постачальників. Однак, виникають проблеми з нарощуванням

національного видобутку газу в умовах надмірного фіскального тиску, фінансуванням необхідних імпортних закупівель і підготовкою нових правил формування вітчизняними компаніями страхового запасу природного газу. Україна у черговий раз опинилася у ситуації, коли ключові питання енергозабезпечення вирішуються «в останню мить».

Враховуючи, що на кінець вересня в українських газосховищах запаси газу становили майже 15,5 млрд. куб. м, а для зимового періоду їх обсяг має становити 19 млрд куб. м, різницю необхідно

компенсувати або за рахунок додаткового імпорту, або на внутрішньому ринку.

З одного боку, приводів для хвилювання небагато. 25 вересня 2015 року українська сторона за підтримки ЄС узгодила з РФ умови постачання російського газу з 1 жовтня 2015 року до кінця березня 2015 року та парафувала відповідний протокол із зобов'язанням щодо заповнення газосховищ додатковими 2 млрд куб. м у жовтні 2015 року. ЄС пообіцяв також допомогти залучити від міжнародних фінансових інституцій до кінця року 500 млн дол. США, щоб закупити газ у РФ.

З іншого боку, ці домовленості не можна вважати остаточними з урахуванням ситуації на Донбасі. Потреби у газопостачанні можуть суттєво зрости в умовах зменшення національного видобутку природного газу та погіршення фінансового стану компаній галузі.

Проблемне питання щодо високих ставок рентних платежів не вирішується незважаючи на вимоги бізнесу, пропозиції МВФ та ситуацію в окремих державних компаніях, зокрема в ПАТ «Укргазвидобування», ставка для якого становить 70%. Крім того, уряд має намір посилити «тягар» і встановити новий порядок створення страхового запасу природного газу. Сьогодні цей запас створюється газопостачальним підприємством у розмірі 10% договірних квартальних обсягів поставки природного газу споживачам. В уряді обговорюється можливість доведення його до рівня місячних поставок.

На думку приватних компаній, збільшення страхового запасу може означати «заморожування» їхніх 400 млн куб. м газу в ПСГ на суму майже 2 млрд. грн. і створення неконкурентних умов для діяльності газових трейдерів. Водночас, проблема залишиться невирішеною з огляду на незначне значення цих обсягів у масштабах держави.

В ЄС, який імпортує понад 60% газу від обсягів свого споживання, питання зобов'язань щодо безпеки постачань також перебувають у центрі уваги. Зокрема, у Німеччині учасники ринку погоджуються, що зобов'язання у цій сфері мають бути індивідуальними, але не заперечують проти

розгляду трьох інших моделей: формування національного газового резерву, передачі окремих потужностей для збереження газу системним оператором та встановлення зобов'язань зі створення запасу для трейдерів.

Наприклад, перша модель передбачає створення запасу газу для покриття обсягів 45-ти денного споживання (майже 10 млрд. куб. м) за рахунок членських внесків імпортерів та видобувних компаній у рамках агентства з накопичення газу.

Відповідно до другої, окремі потужності для формування резерву протягом зимового періоду (орієнтовно 2 млрд. куб. м) передаються системним операторам з запровадженням механізму покриття відповідних витрат за рахунок тарифів. Газовий запас використовується системними операторами для балансування внутрішнього ринку.

Третя модель передбачає, що ринкові оператори або трейдери формують резерв для зимового періоду (орієнтовно 7 млрд. куб. м, у т.ч. 4 млрд. куб. м для захищеної категорії споживачів) відповідно до їх частки продажу газу на ринку. Рішення про використання резерву приймаються системним оператором за участю заінтересованого органу державної влади.

Відтак, в Україні на перше місце виходить питання балансування національного газового ринку й оптимального використання ПГС, зокрема за рахунок ефективного використання сезонної різниці цін, гнучкості підходів до видобутку та імпорту, будівництва терміналу LNG та відкритої торгівлі на газовому хабі.

Відсутність конкретних правил балансування ринку у Законі України «Про ринок природного газу» визначає пріоритетність розробки мережевого кодексу у цій сфері найближчим часом, який має готуватися з урахуванням інтересів учасників ринку. При цьому, слід усвідомлювати, що відсутність комплексного підходу до вирішення проблемних питань галузі з урахуванням міжнародного досвіду не дозволить лібералізувати ринок газу та позбавить національні компанії стимулів для його розвитку.

Політична конкуренція

Нещодавно Сергій Львовчкін заявив, що у зв'язку зі зміною стратегічних пріоритетів та завдань «Опозиційний блок» буде перейменовано на Партію миру і розвитку. Це свідчить про те, що головні акціонери не змогли урегулювати конфлікт інтересів і домовитися про спільне політичне майбутнє в рамках єдиного опозиційного проекту.

Разом з тим, виборча кампанія переходить в активну фазу і характеризується великою кількістю технічних передвиборчих проектів і порушень законодавства зі сторони влади. В регіонах спостерігається активне залучення адміністративного ресурсу провладними кандидатами та порушення припису щодо 30% гендерних квот у виборчих списках політичних партій.

Трансформація «Опозиційного блоку»



З моменту створення «Опозиційного блоку» Сергій Львовчкін і Борис Колесніков прагнули очолити партію, проте жодному з них не вдалося заручитися підтримкою більшості. Зважаючи на конфліктність протистояння, головні акціонери партії безрезультатно пропонували Вадиму Новинському та Ринату Ахметову очолити бренд в якості компромісних кандидатів.

Крім внутрішніх системних проблем щодо єдиного керівництва та сталого фінансування, регіональне відділення «Опозиційного блоку» не реєстрували в Харківській області, що також могло пришвидшити трансформаційні процеси.

Заява Сергія Львовчкіна може свідчити про те, що корпоративне протистояння вирішується шляхом ребрендингу «Опозиційного блоку» в Партію миру та розвитку. Новий проект буде повністю належати Сергію Львовчкіну, а основними програмними засадами його діяльності буде економічний прагматизм, мир і відбудова України.

В свою чергу, Борис Колесніков володіє юридичними правами і печаткою Партії регіонів. Тому не виключено, що на основі колишньої партії влади Борис Колесніков та Олександр Вілкул можуть створити новий проект. Варто зазначити, що в рамках роботи опозиційного уряду Борис Колесніков особливу увагу звертає на

індустріальну відбудову України та роль великих підприємств. Ймовірно, саме на цих ідеях буде розвиватися проект.

На місцеві вибори «Опозиційний блок» йде одним брендом, проте квоти визначені за регіональною основою. Хто має кращу мережу і вплив в області – той і формує штаби і списки. Наприклад, Сергій Львовичкін формує списки в

Києві, Одесі, Вінниці, на Буковині, а Борис Колесніков – в Дніпропетровську, Запоріжжі та Херсоні.

Після місцевих виборів на базі «Опозиційного блоку» може виникнути як мінімум дві політичні партії, які будуть конкурувати за опозиційний електорат Півдня та Сходу України.

Особливості виборчої кампанії на місцевих виборах

Нинішня виборча кампанія характеризується доволі брудними методами політичної конкуренції. Партії не конкурують ідеями чи програмними змінами, які спрямовані на покращення життя в своїй громаді, а навпаки – політичними технологіями, адміністративним ресурсом, фінансами та ЗМІ. Передвиборча риторика спрямована на загальнонаціональні теми і не передбачає вирішення локальних проблем.

За підтримки Адміністрації Президента під місцеві вибори створено чимало технологічних проектів, які орієнтовані на розпорошування голосів, або ж досягнення хороших результатів в конкретних регіонах. Наприклад, на противагу партії «Самопоміч» створено партію «Народний контроль». Партія мерів та колишніх представників Партії регіонів «Наш край» створена як потенційний сателіт «БПП-Солідарність», яка самостійно не зможе сформулювати більшість в місцевих радах. Виключно технологічними партіями на Київщині є «Нові обличчя» та «Партія місцевого самоврядування».

Організації, які відслідковують вибори в регіонах, зазначають, що провладні партії активно

застосовують адмінресурс, заключають «волонтерські угоди на фінансовій основі» із виборцями, закупають і роздають продукти харчування, ліки, оплачують комунальні рахунки пенсіонерам тощо.

Крім традиційних передвиборчих зловживань, спостерігається грубе порушення норм закону про місцеві вибори в частині 30% гендерних квот. Попередній аналіз виборчих списків головних партій свідчить про те, що лише партії «Самопоміч», «Сила людей», меншою мірою «Відродження» врахували даний припис.

23 вересня 2015 року ЦВК ухвалила постанову №362, згідно з якою прийнято рішення не вважати недотримання 30% гендерних квот підставою для відмови в реєстрації списків партій на місцевих виборах. Партія «Самопоміч» подала судовий позов з вимогою скасувати відповідну постанову.

Місцеві вибори стануть серйозним випробуванням для української демократії і покажуть, наскільки суспільство готове перезавантажити владу на місцях.

Метою публікації є оцінка основних зовнішньополітичних кроків України, аналіз представлення України у контексті глобальних процесів у регіоні та світі, а також огляд основних світових подій, що можуть мати вплив на подальший розвиток України та країн регіону. Окрема увага приділяється оцінці процесу європейської інтеграції України, зокрема питанням імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

© 2015 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» — Анатолій Октисюк

Колектив експертів МЦПД:

Ярослав Ковальчук, Василь Поворозник, Ангела Бочі, Анатолій Октисюк,
Олена Захарова, Василь Філіпчук, Вадим Перебийніс