



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

вул. Інститутська, 17/5, офіс 15, Київ, Україна, 01021
Тел.: +38 (044) 253-52-29
www.icps.com.ua | office@icps.com.ua

INSIDE UKRAINE

Вересень 28
2018/ #72

Зміст

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ	1
НОВЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ЗАБУТА РЕФОРМА В УКРАЇНІ.....	1
МИРОТВОРЧА МІСІЯ ООН НА ДОНБАСІ: ЯКІ ШАНСИ НА УСПІХ?	4
ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ	8
П'ЯТИЙ ТРАНШ МВФ ДЛЯ УКРАЇНИ: РЕФОРМИ ЧИ ЗАСТІЙ?.....	8
ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ	12
НОВІ ПОЛІТИЧНІ АЛЬЯНСИ АБО ЯК ДОМОВЛЯТИСЬ З УСІМА, НЕ ДОВІРЯЮЧИ НІКОМУ	12

ДЕРЖАВНІ РІШЕННЯ



НОВЕ ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ЗАБУТА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

Ефективна боротьба з корупцією і відновлення інституційної спроможності можливе лише за умови подолання політичної корупції та оновлення політичної еліти. Головною передумовою таких перетворень виступає зміна виборчого законодавства. Як правило, виборче законодавство в Україні змінюється під вибори та є результатом компромісу між основними парламентськими фракціями, які прагнуть переобиратися і створюють для цього відповідні умови. Як наслідок чинна виборча система консервує корупційно-олігархічну систему управління державою, подолати яку можливо за умови зміни виборчих правил, підтриманих широкою громадськістю та міжнародною спільнотою.

Забуті обіцянки

За 26 років незалежності в Україні відбулось вісім парламентських виборів, на яких застосовувались три типи виборчих систем. Остання зміна виборчої системи в Україні відбулась в 2011 році, коли була запроваджена змішана система виборів народних депутатів, яка передбачає обрання 225 парламентаріїв в загальноmandатному окрузі за виборчими списками політичних партій і 225 депутатів за мажоритарною системою в одномандатних округах. За цією системою були проведені вибори до ВРУ у 2012 та 2014 роках. Мажоритарна складова через корупційність та можливість застосування адміністративного ресурсу отримала негативну оцінку як з боку представників громадянського суспільства, так і з боку міжнародних організацій, зокрема Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Також дана система створює умови для продажу прохідних місць в закритих списках партій. Тому запровадження



пропорційної виборчої системи з відкритими списками було однією з вимог Майдану, яка була зафіксована в Коаліційній угоді та передвиборчих програмах Петра Порошенка і його політичної сили.

Наразі в середовищі міжнародних організацій, частини політиків, експертів та представників громадськості існує консенсус щодо необхідності проведення виборів народних депутатів України за пропорційною виборчою системою з голосуванням за відкриті партійні списки. Зокрема, про це йдеться у Резолюції 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи та у висновку Венеціанської комісії на Закон України “Про вибори народних депутатів України” 2011 року. Цей консенсус базується на впевненості, що подібна система сприяє інституційній розбудові партій і внутрішньопартійної демократії, оновленню політичних еліт, а також збільшує вплив виборців на партії та кандидатів через право обирати черговість проходження депутатів від однієї й тієї ж партії до парламенту.

Запровадження пропорційної виборчої системи – вимога громадськості і зобов'язання постмайданних політичних сил

Першопочатковим кроком у напрямку проведення виборчої реформи є зміна членів ЦВК, термін повноважень яких вже давно закінчився. Окрім “одіозності” окремих представників ЦВК до даного органу є більш серйозні зауваження. Наприклад, на місцевих виборах 2015 року скандалом стало рішення ЦВК не проводити другий тур виборів міського голови Павлограда. Цим рішенням ЦВК, по суті, змінило виборчу систему. Без досяг-

нення широкого компромісу і врахування інтересів усіх фракцій призначити нових членів ЦВК фактично неможливо. Тому зміна складу ЦВК – це питання складних політичних інтриг та боротьби за впливи.

Зміна членів ЦВК – необхідна передумова виборчої реформи

Виборчі новації

Виборча реформа повинна бути комплексною, передбачати не лише зміну системи обрання, а й включати розробку Виборчого кодексу у якому були б встановлені рамкові умови проведення виборів в країні для уникнення постійних змін виборчих правил. Важливим є закріплення положення згідно з яким будь-які зміни виборчого законодавства вступають в силу з наступних виборів, щоб у нинішнього складу ВРУ не було спокуси змінювати виборче законодавство собі на користь. Окрім цього важливою складовою такого кодексу повинно стати запровадження ефективної системи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, яка ліквідує можливості для підкupu виборців та застосування адміністративного ресурсу.

Комплексна виборча реформа передбачає створення Виборчого кодексу України

Новий закон про вибори народних депутатів повинен стати відправною точкою для змін в країні, адже лише зміна правил формування представницького органу у напрямку запровадження пропорційної системи з відкритими регіональними списками може витіснити корупційно-олігархічний елемент. Наразі існує декілька проектів внесення змін до Закону “Про вибори народних депутатів України”. На нашу думку ключовими індикаторами якісних змін повинні стати запровадження наступних новацій.

Запровадження пропорційної системи з відкритими регіональними списками передбачає імплементацію важливих новацій

Територіальна організація виборів. Утворити багатомандатні виборчі округи, які включатимуть не одну або декілька областей, а їх частини. Це можна зробити двома способами: 1) безпосередньо визначити в Законі межі округів; 2) встановити чіткі вимоги до округів (наприклад, принцип неперервності меж округів, утворення округів з приблизно однаковою кількістю виборців тощо). Всі закордонні виборчі дільниці повинні належати до одного з багатомандатних виборчих округів.

Висування і реєстрація кандидатів у депутати. Закріпити право висунення кандидатів на виборах лише за зареєстрованими партіями, які будуть висувають два типи списків кандидатів – списки для відповідних регіональних округів та список для загальнодержавного виборчого округу, який включатиме всіх кандидатів, висунутих партією у багатомандатних округах. Розмір виборчої застави необхідно встановити на рівні не меншому за 2000 мінімальних заробітних плат та передбачити її повернення партіям, які подолали виборчий бар'єр або набрали не менше 4% голосів виборців. Визначити чіткий і вичерпний перелік підстав для відмови у реєстрації кандидатів.

Формування виборчих комісій. Закріпити триступеневу систему виборчих комісій – Центральна виборча комісія, територіальні виборчі комісії (ТБК) та дільничні виборчі комісії (ДВК). Визначити, що кожна партія-суб'єкт виборчого процесу може запропонувати до складу ТБК/ДВК по 1 кандидатурі, а також повинна висунути кандидатури до складу не менш ніж 2/3 усіх ТБК та ДВК.

Передвиборча агітація. Передбачити обов'язковість проведення дебатів між партіями на загальнодержавних каналах телебачення. Запровадити обмеження на розміщення платної зовнішньої політичної реклами та реклами на радіо і телебаченні політичними партіями чи кандидатами у виборчий та міжвиборчий період.

Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів. Закріпити за виборцями можливість голосування як за список кандидатів від партії у багатомандатному окрузі, так і за окремого кандидата у цьому

списку. Закріпити право на участь у розподілі депутатських мандатів лише за тими партіями, які у загальнодержавному окрузі отримали на свою підтримку не менше 5% дійсних голосів виборців. Закріпити процедуру розподілу депутатських мандатів у три етапи: 1) визначення кількості мандатів, отриманих кожною партією, яка пододала виборчий бар'єр; 2) визначення кандидатів, які вважаються обраними депутатами у конкретних багатомандатних округах; 3) розподіл між кандидатами від партії у загальнодержавному окрузі мандатів, які залишилися нерозподіленими в багатомандатних округах до вичерпання загальної кількості мандатів, які отримала відповідна партія.

Це основні концептуальні положення, які повинні бути відображені у змінах до Закону "Про вибори народних депутатів" для забезпечення якісних змін виборчих правил.

Надзвичайно важливим є завдання якомога швидше почати виборчу реформу, адже вона потребує серйозної підготовки як з боку самих політичних гравців, які повинні мати час адаптуватись до виборчих новацій, так і з боку громадян, яким необхідно роз'яснити складнощі нової системи – процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

Що далі?

Наразі в Україні немає політичної волі для зміни виборчого законодавства. Влада не готова відмовитись від "мажоритарної" складової, оскільки саме вона дає можливість "добрати" необхідних депутатів для провлад-



ної коаліції. Також “мажоритарка” вигідна олігархату, який, маючи значні фінансові ресурси і сильні позиції в конкретних регіонах, може з легкістю забезпечити представництво своїх інтересів в парламенті.

Крім того, закриті списки дають можливість політичним силам вибудовувати чітку ієрархічну структуру та формувати почуття особистого зобов'язання перед лідером, також це дає можливість заробляти кошти шляхом продажу прохідних місць.

Проведення позачергових та чергових виборів за чинним виборчим законодавством призведе лише до консервування корупційно-олігархічної системи управління країною.

В Україні відсутня політична воля для зміни виборчих правил гри

Активно виступають за зміну виборчого законодавства позапарламентські політичні сили, деякі чинні народні обранці та представники громадянського суспільства. Так, 20 вересня на Майдані Незалежності “нові опозиційні сили” оголосили про початок мобілізації на Всеукраїнську акцію в підтримку великої політичної реформи, ключовою складовою якої є зміна виборчих правил, а також обмеження депутатської недоторканності та створення антикорупційного суду.

Загальнонаціональна акція запланована на 17 жовтня у Києві та всіх обласних центрах України.

Зміна виборчого законодавства ключова складова політичної реформи від “ нової опозиції ”

Таким чином, виборча реформа можлива лише за умови активної участі громадянського суспільства, коли під його тиском цей парламент буде змушений проголосувати за зміну виборчих правил, а новий представницький орган буде мати шанс на якісне оновлення. Важливою також є і консолідована позиція міжнародної спільноти, яка із розряду “рекомендацій” питання зміни виборчого законодавства повинна перенести у розряд “основних вимог”.

Виборча реформа можлива лише за умови активної участі громадянського суспільства

МИРОТВОРЧА МІСІЯ ООН НА ДОНБАСІ: ЯКІ ШАНСИ НА УСПІХ?

Неочікувана пропозиція Володимира Путіна щодо розміщення миротворців ООН на Донбасі з'явилася на тлі глухого кута, в який зайшли мирні переговори. Цією пропозицією Росія перехопила ініціативу України щодо миротворчої операції, яка була висунута ще на початку 2015 р. Незважаючи на зміну позиції Кремля, Україні, Росії та третім сторонам наряд чи вдасться домовитися щодо формату миротворчої місії з огляду на глибокі протиріччя. Тим не менш, миротворча пропозиція Росії може призвести до зростання міжнародного тиску на Україну з метою виконання політичних положень Мінських угод. У відповідь, Київ змушений активізувати дипломатичні зусилля і переконати міжнародну спільноту у необхідності багатofункціональної місії ООН на Донбасі, яка б найбільше відповідала національним інтересам України.

5 вересня 2017 р. Президент Росії Володимир Путін зробив заяву, яка демонструє зміну позиції Кремля щодо миротворчої операції ООН на Донбасі. Так, Путін заявив, що миротворці на Донбасі можуть сприяти вирішенню конфлікту на сході України. Вперше з подібною ініціативою виступили Президент України Петро Порошенко та Верховна Рада України незадовго після підписання Мінських угод, хоча Київ непослідовно просував цю ідею. Росія донедавна відмовлялася обговорювати це питання, посилаючись на те, що Мінські угоди не передбачають розміщення миротворців ООН, а моніторинг і верифікація перемир'я та відведення важкого озброєння покладено на Спеціальну моніторингову місію ОБСЄ в Україні (СММ).

Розміщення миротворців на Донбасі було первинною ініціативою України.

Неочікувана ініціатива Путіна може бути зумовлена кількома нещодавніми подіями в Україні та світі. По-перше, миротворча ініціатива Путіна спрямована, серед іншого, на те, щоб не допустити надання США летальної зброї Україні. По-друге, миротворча ініціатива Кремля з'явилася після розробки законопроекту України «Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької і Луганської областей України» (відомого як законопроект про реінтеграцію Донбасі), де на законодавчому рівні Росія визнається державою-агресором у зв'язку з подіями на сході країни. По-третє, представляючи проект резолюції РБ ООН щодо миротворчої місії на Донбасі, Росія прагне продемонструвати зацікавленість у поліпшенні відносин із Заходом, особливо після прийняття нових санкцій США. По-четверте, миротворча ініціатива Путіна покликана переконати США в тому, що Росія може бути конструктивним і рівноправним партнером США у вирішенні глобальних проблем безпеки, зокрема після досягнення угоди з США та Йорданією про «зону деескалації» на півдні Сирії та підтримки нових санкцій проти КНДР у РБ ООН.



Путін висунув миротворчу пропозицію, щоб запобігти негативному сценарію для Росії.

Незважаючи на підтримку Путіним «блакитних шоломів» на Донбасі, Росія, Україна та зовнішні гравці мають різне бачення деталей розгортання операції ООН з підтримання миру (ОПМ) на Донбасі. Протириччя Росії та України навколо мандату місії, зони присутності та інших питань впливають з того, що обидві сторони розглядають конфлікт на Донбасі як гру з нульовою сумою. В той же час США будуть використовувати ідею щодо миротворців як новий інструмент тиску на Росію, Ні-

	Україна	Росія	Німеччина	США
Інтереси	Звільнення Донбасу від російських військ і найманців; відновлення суверенітету й територіальної цілісності	Ослаблення санкцій; нормалізація відносин із США та ЄС; збільшення міжнародного тиску на Україну	Досягнення істотного прогресу у мирному врегулюванні; зміцнення європейської безпеки; нормалізація відносин з Росією	Відновлення суверенітету й територіальної цілісності України; встановлення конструктивного співробітництва з Росією
Мандат	ОПМ з широким мандатом для забезпечення тривалого миру на всьому Донбасі	Озброєна місія для гарантування безпеки СММ ОБСЄ	Буде обговорюватися у консультаціях з Францією	ОПМ з широким мандатом для забезпечення миру й безпеки на всьому Донбасі
Географія	Вся територія Донбасу, включаючи державний кордон	Лінія розмежування, можливе в інших місцях перебування СММ ОБСЄ	Вся територія Донбасу	Вся територія Донбасу, включаючи державний кордон
Особливі умови	Виключається участь Росії; Виключаються переговори з сепаратистами; Не є підставою для скасування санкцій проти Росії	Відведення військ і важкої техніки; переговори з сепаратистами	Виключаються переговори з сепаратистами	



меччина буде основним посередником між конфліктуєчими сторонами, а Франція обмежиться підтримкою дипломатичних зусиль Німеччини з огляду на пріоритетність інших міжнародних проблем.

Україна та Росія мають діаметрально протилежні позиції щодо ролі миротворчої місії ООН на Донбасі.

Пропозиція Путіна свідчить, що Росія перехопила ініціативу в Україні у питанні розміщення миротворців на Донбасі. Це дає змогу Росії показати міжнародній спільноті свій намір активізувати мирний процес. Пропонуючи розміщення миротворців на Донбасі, Росія прагне задовольнити формальні вимоги України, США, Німеччини та інших партнерів Києва щодо першочерговості дотримання безпекових положень Мінських угод. Зрештою, підтримка цієї ініціативи з боку міжнародної спільноти дасть змогу Росії посилити міжнародний тиск на Україну з метою виконання політичних положень Мінських угод: проведення виборів в ОРДЛО, амністуван-



ня бойовиків, надання особливого статусу ОРДЛО.

Росія прагне продемонструвати прогрес у мирному врегулюванні конфлікту на Донбасі.

Україна опинилася перед дилемою після несподіваної заяви Путіна. З одного боку, Україна не може формально відхилити пропозицію Москви, оскільки ОПМ була первинною ініціативою Києва. З іншого боку, Україна не може погодитися на розміщення ОПМ на умовах Росії, які невігідні Києву, як-от: вузький мандат місії, домовленість з ДНР/ЛНР тощо.

З урахуванням цієї ситуації, країни Нормандського формату – Німеччина (більшою мірою) та Франція (меншою мірою) – будуть прагнути виробити компромісний проект резолюції РБ ООН щодо ОПМ на Донбасі. Водночас ці країни можуть активізувати дипломатичні зусилля у цьому питанні лише після формування коаліції в Німеччині за результатами нещодавніх парламентських виборів.

Після складних переговорів та тривалих консультацій між усіма зацікавленими сторонами можливі чотири сценарії розвитку ситуації навколо ОПМ на Донбасі.

Сценарій 1: Відсутність ОПМ. Цей сценарій є найбільш вірогідним з огляду на глибокі протиріччя щодо ОПМ між усіма гравцями. Конфлікт продовжується у фазі низької інтенсивності, а переговори не ведуть до прогресу у мирному процесі. Однак замість «блакитних шоломів», політичні та економічні ризики будуть стримувати Київ та Москву від надмірної ескалації насильства.

ОПМ на Донбасі малоімовірна через небажання жодної зі сторін йти на поступки.

Сценарій 2: Озброєні спостерігачі. Росії вдається провести через РБ ООН резолюцію щодо озброєної місії ООН на Донбасі, яка фактично лише доповнює СММ ОБСЄ. Така місія найімовірніше буде короткотривалою (до 1 року). Мандат такої місії може бути припинений з багатьох причин як-от: збере-

ження санкцій проти Росії, загрози безпеці співробітників місії, відсутність прогресу в політичному процесі.

Сценарій 3: «Операція першого покоління».

Сторонам вдається дійти згоди щодо розміщення миротворців ООН вздовж лінії розмежування на Донбасі, що означатиме замороження конфлікту. Водночас це не дозволяє Україні відновити суверенітет над ОРДЛО. Крім того, держави, які брали участь у формуванні ОПМ, можуть тиснути на Україну з метою політичних поступок в рамках Мінського процесу.

Класична ОПМ не допоможе Україні повернути суверенітет над ОРДЛО.

Сценарій 4: «Операція другого покоління».

Така ОПМ найбільше б відповідала інтересам України, створюючи умови для мирної реінтеграції ОРДЛО. Крім розведення сторін на лінії розмежування, ОПМ може також передбачати розміщення поліцейського та цивільного персоналу, здатного здійснювати перехідну адміністрацію в ОРДЛО за мандатом РБ ООН. Однак такий сценарій є малореалістичним через неготовність Росії

до значних поступок та високу вартість такої місії.

Таким чином, ініціатива Путіна щодо миротворців на Донбасі має на меті зміцнити переговорну позицію Росії на міжнародній арені. Однак ОПМ на Донбасі малоймовірна через низку протиріч між Україною та Росією щодо деталей такої місії. Крім того, ідея щодо миротворців на Донбасі може незабаром відійти на другий план у випадку загострення політичної конкуренції чи інших внутрішніх проблем.

Тим не менш, класична ОПМ не допоможе Україні відновити суверенітет над ОРДЛО. У цьому зв'язку, Україна повинна наполягати на комплексній і багатофункціональній ОПМ, мандат якої включатиме не лише розведення сторін на лінії розмежування, а й здійснення міжнародної перехідної адміністрації на неконтрольованих територіях.

Україні треба переконати ключових гравців, що лише повноцінна ОПМ може сприяти мирному процесу.

ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ



П'ЯТИЙ ТРАНШ МВФ ДЛЯ УКРАЇНИ: РЕФОРМИ ЧИ ЗАСТІЙ?

Україна співпрацює з МВФ за програмою EFF з березня 2015 року. Вона розрахована на 4 роки з обсягом фінансування 17,5 млрд. дол. Але кожний транш МВФ супроводжується проблемою політичної консолідації щодо необхідності реформ для отримання траншу, що призводить до затяжного процесу отримання кредитних коштів.

Виключенням не є і нинішня ситуація, зокрема щодо нагальних, з точки зору МВФ, питань прийняття пенсійної, медичної та інших важливих реформ. Визначити чи може Україна отримати наступний транш має місія МВФ, яка прибуде до країни у жовтні.

Вимоги МВФ

Після Майдану Україна взяла на себе обов'язки щодо проведення реформ. При цьому, МВФ залишився єдиним засобом тиску щодо їх проведення. Нині ж Україна вступає у період політичної турбулентності і у МВФ залишається останній шанс на пришвидшення реформ у ній. Надалі у передвиборчий період реформи можуть «заморозитись» і будуть проводитись лише у інтересах певних політичних сил з метою збільшення частки електорату.

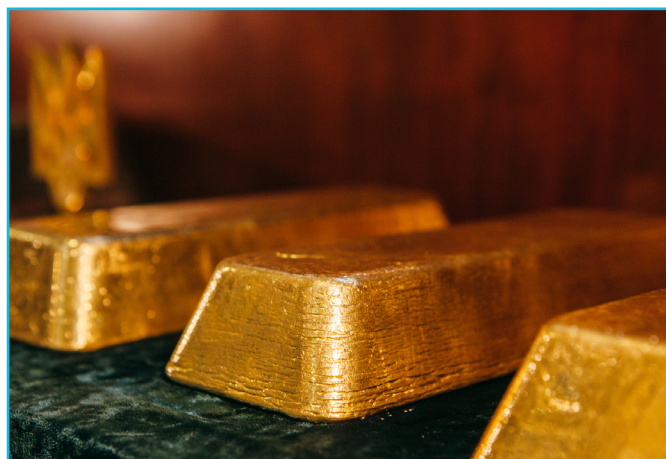
Зважаючи на це, вимога реформ для отримання траншу від МВФ була чітко окреслена під час перебування 12–14 вересня у Києві заступника директора МВФ Девіда Ліптона. Він наголосив, що остаточне ж погодження умов надання траншу відбудеться у найближчі місяці. Якщо буде прийняте рішення щодо позитивного виконання реформ, місія може

рекомендувати Раді директорів МВФ надання кредиту.

Україна може претендувати на транш від МВФ лише після проведення реформ

Коментуючи перебіг четвертого перегляду програми у рамках механізму розширеного фінансування (EFF), представники МВФ відзначають наступні необхідні сфери для доопрацювання:

- Пенсійна реформа, проект якої обговорювався з МВФ. Виконання саме цієї вимоги як ключової може дозволити Україні отримати кредит;
- Основні напрямки та показники державного бюджету на 2018, який затверджений в Кабміні і зареєстрований у Верховній Раді;
- Особливості впровадження освітньої та медичної реформи;
- Прискорення приватизації в Україні;
- Боротьба з корупцією в Україні – створення антикорупційного суду;
- Дотримання цільових показників фіскальної та енергетичної політики, передбаченими програмою МВФ;
- Земельна реформа, яка наразі є відтермінованою у часі.



Фактори впливу

На позицію України в переговорному процесі з МВФ будуть впливати наступні фактори:

На позицію України в переговорному процесі з МВФ впливають економічні, політичні та репутаційні фактори

☑ ЕКОНОМІЧНІ ФАКТОРИ:

Обсяг золотовалютних резервів на початок вересня складає \$18,035 млрд. Такий обсяг резервів покриває 3,6 місяця майбутнього імпорту (при необхідному мінімумі у 3 місяці) і, за інформацією від НБУ, є достатнім для виконання зобов'язань України і поточних операцій уряду та Національного банку. Але чисті міжнародні резерви складають всього лише \$5,431 млрд. Всі інші кошти – це залучені кредити, зокрема від МВФ.

Рік	Державний борг, млрд \$		
	Виплати	Обслуговування	У т.ч. борг перед МВФ
2018	2,05	1,52	1,455
2019	4,729	1,74	1,089
2020	5	1,89	0,479
2021	3,93	2,42	0,479
2022	3,08	2,37	0,479

До кінця поточного року Україна повинна виплатити в рахунок погашення зовнішнього боргу \$1,1 млрд. і обслуговування – \$1,47 млрд. Зокрема, 4 серпня 2017 Україна вже виплатила МВФ 448,7 млн. доларів за програмою Stand by від 2014 року.

Загальна макроекономічна ситуація залишається вразливою, особливо на фоні майбутніх виплат по обслуговуванню державного боргу

На виплату держборгу в новому році передбачено спрямувати 118 млрд. гривень відповідно до проекту бюджету 2018 при закладеному середньому курсі долара – 29,3 грн.

Графік же виплат на наступні роки виглядає наступним чином:

При цьому, Національний банк України зберігає прогноз зростання міжнародних резервів до \$20 млрд. на кінець поточного року завдяки надходженню \$2 млрд. від Міжнародного валютного фонду. Додатково прогноз зростання міжнародних резервів враховує можливе отримання \$600 млн. від Євросоюзу. Також Україна розраховує залучити на зовнішніх ринках запозичень приблизно 2 млрд. доларів в 2018 році і стільки ж в 2019 році.

Отже, у найближчі 5 років Україні необхідно буде повернути 30 млрд. доларів старих боргів, що може значно позначитись на стабільності національної валюти. Новий кредит МВФ дозволить реструктурувати зобов'язання і зменшити навантаження на бюджет. Тому Мінфін сподівається на два транші від МВФ до кінця року.

☑ ПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ:

«Дешевизна» кредитів МВФ для інтересів України як держави контрастує з їх «дороговизною» у плані політичних і економічних рішень для інтересів українського населення.

Про це свідчить вже четверта спроба провести пенсійну реформу. Основною проблемою є те, що хоча МВФ і вимагає забезпечити гідний рівень виплат по пенсіям, ним наголошується про необхідність більш пізнього виходу на пенсію. В рамках пенсійної ре-

форми ця вимога може бути імплементована завдяки пунктам пенсійного законопроекту, що стосуються 25-ти років страхового стажу у 2018 році і його поступового збільшення до 35 років впродовж 10 років.

Політичні настрої та відсутність консолідації з приводу реформ негативно позначаються на перспективах отримання траншу МВФ

Вищезгадана особливість пенсійної реформи викликає протистояння між різними політичними силами. З іншої сторони, законопроект може бути прийнятий через проголошення підняття рівня пенсій, бо це надає електоральну перевагу. При цьому, МВФ поки що незадоволений ручним управлінням розміром пенсій, тобто їх нечутливістю до реального рівня інфляції.

Крім цього, в основній провладній політичній силі БПП немає спільної єдиної позиції щодо медичної реформи, що значно ускладнює її прийняття. Питання медичної реформи також стосується і представників бізнесу, які через афілійовані політичні партії будуть намагатись пролобіювати власні інтереси у цій сфері.

Додатковим фактором впливу на перспективи співпраці з МВФ є те, що уряд веде переговори з МВФ з приводу ціни на газ для населення з метою недопущення його подорожчання. При цьому, МВФ наголошує, що Україна повинна зберегти ринкові механізми ціноутворення на енергоресурси.

Отже, політичні сили з метою консолідації електорату під приводом захисту населення від завищених тарифів або від політики «затягування поясів» можуть провалити «маяки» реформ та відмовитись від співпраці з МВФ. Сигналом вищезгаданого також може слугувати заява міністра фінансів Олександра Данилюка, який має надію, що шоста програма з МВФ стане останньою.

Ця теза може мати на меті заспокоїти населення щодо перспектив продовження співпраці з МВФ та прийняття соціально (і електорально) невідгідних рішень. Критичні ж настрої населення щодо співпраці України з МВФ можуть зірвати проведення реформ.

☑ РЕПУТАЦІЙНІ ФАКТОРИ:

Кабінет Міністрів у проекті державного бюджету на 2018 рік поки що не передбачив виплату Росії \$3 млрд. у справі про євробонди, відомій як «борг Януковича». При цьому, дійсно існує ризик необхідності сплати цих зобов'язань у повному обсязі, зважаючи на той факт, що Високий суд Лондона не прийняв аргументів, поданих українською стороною щодо політичного тиску Росії на Україну і схвалив прискорений розгляд цього позову.

Тому, разом з невизначеністю щодо майбутнього рішення Стокгольмського арбітражу у спорі між «Газпромом» та «Нафтогазом», можлива перспектива додаткових виплат не грає на руку українському уряду. Подальші ж рішення України з приводу цих питань цілком можуть вплинути на майбутню співпрацю з МВФ, іншими організаціями та інвесторами, оскільки вони слугують маяком щодо виконання державою своїх зобов'язань.

Рішення уряду щодо виплат по «боргу Януковича» може слугувати «маячком» для інвесторів та для МВФ

Можливі сценарії

Можливими є наступні сценарії щодо отримання траншу МВФ:

Для України можливими є три сценарії щодо отримання траншу від МВФ

- **Позитивний:** Україна здійснить ключові реформи і транш буде виділений впродовж 4–5 місяців. Кошти надійдуть задля стабілізації макроекономічної ситуації, яка, при правильних діях держави, у майбутньому може призвести до економічного зростання.
- **Базовий:** Системні переговори з МВФ можуть затягнутися на тривалий період часу і не приносити плідних результатів. Транш буде відстрочений.
- **Негативний:** З огляду на політичну турбулентність реформи не будуть проведені і співпраця з МВФ буде припинена.



У цьому випадку, у короткостроковій перспективі, загрози погіршення макроекономічної ситуації немає, оскільки наразі є достатній обсяг золотовалютних резервів. Але є ризик того, що основні інвестори можуть припинити співпрацю з Україною через неможливість виконання нею взятих зобов'язань.

Таким чином, нині необхідність виділення чергового траншу МВФ лежить радше не у економічній сфері, а стосується питання політичної волі щодо здійснення реформ. При цьому, МВФ необхідно продовжувати виступати стимулом для їх проведення. У майбутньому ж Україні необхідно буде провести земельну реформу, вдосконалити управління державними підприємствами та продовжити очищення банківської системи. Для активізації як перелічених, так й інших напрямків співпраці, МВФ має підвищити свої ставки: надавати більші стимули у разі прийняття реформ, або дати зрозуміти можливі наслідки їх неприйняття. Системний же перелік нових вимог щодо реформ від МВФ також міг би бути стимулом пришвидшення вищезгаданих процесів.

Лише виважені рішення уряду у комплексі дозволять українській економіці прискорити зростання

До того ж, Україна не може дозволити собі «вільне плавання», з огляду на свою залежність від існуючої конфронтаційної парадигми розвитку. У іншому разі вона ризикує втратити політичну та економічну підтримку на міжнародній арені, нівелюється весь сенс сформованих дипломатичних відносин і проведених реформ.

ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ



НОВІ ПОЛІТИЧНІ АЛЬЯНСИ АБО ЯК ДОМОВЛЯТЬСЯ З УСІМА, НЕ ДОВІРЯЮЧИ НІКОМУ

Наближення чергових або позачергових виборів змушує політичні сили йти на консолідацію. Наразі окреслюються два табори об'єднання – нова партія влади та нова партія опозиції. Політична турбулентність, внутрішні конфлікти й протистояння, а також амбіції лідерів дуже ускладнюють цей процес. Крім того, партії продовжують діяти як закриті олігархічні клуби, що за будь-якого результату об'єднань унеможлиблює якісне оновлення політичної еліти. Для зміни ситуації критично важливим є запровадження нового виборчого законодавства, яке повинно створити нові правила гри спрямовані на оновлення українського політикуму.

Партія влади

У процесі об'єднання БПП та НФ беруть участь не три політичні сили, а значно більша кількість груп, а саме: 1) президент та його найближчі соратники (Ігор Кононенко, Ігор Гринів, Сергій Березенко, Юрій Луценко та інші); 2) чинний прем'єр Володимир Гройсман; 3) Олександр Турчинов та його оточення; 4) міністр внутрішніх справ Арсен Аваков та його депутати; 5) колишній прем'єр-міністр Арсеній Яценюк та його частина депутатів-фронтників; 6) група спікера Андрія Парубія.

Об'єднання БПП та НФ передбачає узгодження інтересів щонайменше шести груп

Кожна із зазначених груп та її лідери мають власні інтереси та амбіції, крім того між

частиною з них постійно виникають конфліктні ситуації. Серед лідерів нового майбутнього об'єднання однією з основних є суперечка щодо партійної квоти – або 50/50 або 70/30 на користь БПП. Окремими дискусійним питанням також є розподіл мажоритарних округів.

Ці два проблемні питання стали причиною припинення розмов про нового прем'єра, ротації міністрів та інших нових кадрових призначень. Ще до початку осені активно обговорювалась тема, щодо заміни “занадто самостійного” Гройсмана на ближчого президенту та ще й представника НФ Олександра Турчинова. Своє бажання стати прем'єром не приховував і Юрій Луценко, який в межах очолюваної ним структури почав активно порушувати кримінальні провадження як щодо депутатів, так і щодо міністрів.

Партійна квота та розподіл мажоритарних округів перебувають у центрі суперечки між лідерами нового об'єднання

Все це в сукупності робить перспективи подібного об'єднання дуже проблематичними. Розглянемо диспозицію основних гравців більш детально.

Президент та БПП. Банкова демонструє велику самовпевненість у своїх силах і займає гегемоністську позицію відносно своїх партнерів. Представники БПП виступають проти об'єднання з НФ у форматі 50/50. БПП впевнені в однозначному виході Порошенка у другий тур президентських виборів і головним своїм завданням вважають пошук зручного спаринг-партнера для перемоги. Для БПП перемога на президентських виборах стане запорукою успішності парламентських перегонів, оскільки багато партій будуть так чи інакше орієнтуватись на новообраного президента. Оточення Порошенка впевнене у безальтернативності підтримки західних партнерів саме чинного президента, оскільки він є зрозумілим і зручним для них. Також на Банковій не вірять в об'єднання опозиції, вважаючи цей формат новою “канівською четвіркою” (нежиттєздатне об'єднання кількох політичних сил). Крім всього, команда президента вірить, що наразі в Україні не можливий олігархічний переворот, який



міг би створити потужну конкурентну фігуру Порошенку на майбутніх виборах.

Банкова демонструє велику самовпевненість у своїх силах і займає гегемоністську позицію відносно своїх партнерів

Групи Яценюка та Турчинова. У НФ немає єдності щодо погляду на подібне об'єднання. Арсеній Яценюк говорить про нову спільну партію, а Олександр Турчинов лише про спільний “рух”, який не передбачає злиття партійних структур. Деякі депутати-фронтовики називають подібний союз “Титаніком”, прогнозуючи йому долю відомого корабля. Прибічники Олександра Турчинова говорять про те, що не варто поспішати, а краще посилити наявну команду новими обличчями.

Після “сватання” Олександра Турчинова на місце прем'єра відносини між ним та лідером НФ Арсенієм Яценюком стали досить прохолодними. Річ у тому, що до цього Петро Порошенко активно пропонував Арсенію Яценюку посаду глави Нацбанка





і навіть посаду прем'єра. Але поки лідер НФ думав, у президента виник план з Олександром Турчиновим. До причин цієї прохолоди також можна додати часту гру секретаря РНБО на стороні президента. Наприклад, саме Турчинов активно радив Яценюку піти з посади прем'єра і не сперечатись з президентом. Також Турчинов виступив проти ініційованих Яценюком змін до Конституції, які передбачали зменшення повноважень президента.

Відносини між Яценюком та Турчиновим стають все менш консолідованими і все більш прохолодними

Група Авакова. Окрему гру у цьому процесі веде Арсен Аваков, на якого орієнтується значна частина депутатів НФ і не тільки цієї політичної сили. Він тримається осторонь від усіх цих процесів і займає очевидно вичікувальну позицію. Авакова має дуже хороше становище і чудово розуміє можливий вигравш за будь-якого результату протистояння Порошенко-Тимошенко. Останнім часом



Аваков має складні відносини з Луценком. Особливо після внесення останнім подання на зняття депутатської недоторканності з депутата НФ Євгена Дейдея, близького до Авакова. Також погіршила відносини між силовиками й історія з обшуками в будинку заступника голови МВС Вадима Трояна. Без перебільшення можна сказати, що ключове питання потенційного союзу є взаємовідносини між Аваковим та Порошенком, які є відверто неприязними.

Аваков тримається осторонь від усіх об'єднавчих процесів і займає очевидно вичікувальну позицію

Група Гройсмана. При своїх інтересах залишається і Гройсман, якому все більше стає тісно в рамках опіки президента і він серйозно міркує про власний політичний проект. Він прагне тримати контакт з усіма ключовими гравцями та за потреби готовий стати альтернативним об'єднуючим кандидатом. Наразі на посаді прем'єра він прагне здобути максимальні електоральні бонуси для майбутніх виборів.

Група Парубія. Чинний спікер та його оточення поки що не проявляють особливої активності, як і Арсен Аваков, вони займають вичікувальну позицію, але готові вислуховувати пропозиції своїх колег.

Можливим, хоча й дуже мало ймовірним є утворення політичного союзу Луценко-Турчинов. Обидва політики заперечують подібні переговори, але спільна "акція" проти міністра фінансів Олександра Данилюка, який "заважав" оборонному замовленню, є свідченням гарної комунікації між Луценком і Турчиновим.

Таким чином, у будь-якому разі переговори про об'єднання будуть надскладними, їх невід'ємним атрибутом будуть перманентні скандали та демарші того чи іншого учасника. Крім того, відкритим залишається питання про електоральне майбутнє утвореного "гіганта", адже одним адміністративним ресурсом вибори не виграються, а соціально-економічна ситуація та відсутність "історій успіху" реформ не грають на руку провладній політичній силі.

Відкритим залишається питання про електоральне майбутнє провладного "гіганта"

Об'єднання НФ та БПП може відбутися до кінця нового політичного сезону (до грудня), якщо ж домовитись все-таки не вийде, то варто очікувати самостійної гри двох партій та навіть розвалу коаліції. Ініціатором в даному випадку може стати НФ, який піде шляхом ребрендингу, а його лідер Арсеній Яценюк висуне свою кандидатуру в президенти. Хоча можливим також є і варіант збереження status quo аж до виборів президента, а нова політична сила може утворитись одразу після їх закінчення за умови перемоги Петра Порошенка.

Провал об'єднання може призвести до розвалу коаліції

Нова опозиція?

У процесі повернення в Україну Міхеїла Саакашвілі був запущений процес об'єднання так званих "демократичних проєвропейських опозиційних сил". Анонс подібного об'єднання зробила Юлія Тимошенко, яка активно допомагала Міхеїлу Саакашвілі повернутися в Україну. Неадекватні кроки влади фактично вклали в руки частини опозиції своєрідний "прапор" для активізації протестних настроїв і надали ґрунт для початку її об'єднання. Якщо раніше опозиція була розрізною і постійно сварилася між собою, а влада всіляко сприяла подібним конфліктам, то тепер ситуація може кардинально змінитися.

Точкою консолідації нових опозиційних сил став Міхеїл Саакашвілі.

Хедлайнерами подібного об'єднання виступає "Рух нових сил" Міхеїла Саакашвілі, "Батьківщина" Юлії Тимошенко, "Самопоміч" Андрія Садового, "Громадянська позиція" Анатолія Гриценка, рух "Справедливість" Валентина Наливайченка, а також частина "єврооптимістів". Швидше за все мова не йде про створення єдиної політичної сили, яка може бути далекою перспективою під



вибори, а про координацію дій цих політичних сил в напрямку призначення позачергових парламентських виборів.

Про створення єдиної опозиційної партії поки що не йдеться

Ситуація з Міхеїлом Саакашвілі вигідна і союзникам Петра Порошенка з Народного Фронту. Екс-глава ОДА критикує безпосередньо чинного президента, завбачливо замовчуючи про роль інших коаліціантів. НФ як нині молодший партнер може використовувати цю ситуацію для ослаблення президента і поліпшення позиції у відносинах з Банковою.

"Чинник Саакашвілі" вигідний і НФ

Таким чином, з приїздом Саакашвілі українська влада (в першу чергу президент) опинилась в ситуації цугцванга, при якій будь-яка її дія буде вести до погіршення її становища. У свою чергу "нова опозиція" отримала хороши поштовх до об'єднання і консолідації



зусиль мінімум в напрямку наближення до строкових виборів. Зараз починає вимальовуватися антипорошенківська опозиція, яка, з огляду на соціологічні дані, має досить серйозний потенціал.

Очікується, що Саакашвілі планує розіграти ситуацію до середини жовтня, коли Порошенко буде змушений ставити на голосування в Раду непопулярні законопроекти – чи то закон про тимчасово окуповані території, або про особливий статус, або пенсійна чи земельна реформа, або ж зробить якийсь очікуваний промах, який дозволить знову підняти хвилю обурення, на гребені якої можна буде змусити владу проголосити вибори. Але разом з тим в оточенні політика розуміють, що Росія і її агенти впливу можуть використовувати дії Саакашвілі для ще більшої дестабілізації ситуації в країні. Будь-який акт під час протестів – вбивство, вибух, масові побиття – може легко привести до неконтрольованої ситуації з непрогнозованими результатами. Саме це і стримує політика і ще більш – політичні сили, які хотіли б використовувати його як таран на шляху до влади, але бояться, що за цим тараном країна може поринути в хаос. Найближчий час покаже, хто все-таки контролює ситуацію в країні і в якому напрямку вона буде розвиватися: очищення через перезавантаження й вибори або ж дестабілізація та хаос.

Пік своєї активності Саакашвілі планує на середину жовтня, збираючи у Києві масштабну акцію протеста

Вичікувальна позиція інших політичних акторів

Розглядаючи два основні табори об'єднань не варто ігнорувати й інших політичних акторів, які наразі відіграють роль статистів, але мають потенціал впливу на політичну ситуацію.

Опозиційний блок. ОБ так і не може вийти з внутрішніх суперечностей і далі займає позицію очікування. Наразі в ОБ є дві найбільші групи – 1) група Ахметова; 2) група Фірташа-Львовичкіна. Перша – дуже активно співпрацює з Бан-

ковою, друга – більше прагне перевиборів, оскільки вважає, що Порошенко не виконав перед ними попередні домовленості. Попри подібні суперечності ОБ поки що зберігає свою цілісність. Невдачі політичних опонентів вже щонайменше двічі приводили попередників цієї політичної сили до влади, однак у нинішній ситуації – за умов анексії Криму та конфлікту на Донбасі – стратегія очікування і перемоги через консолідацію протестного електорату в південних та східних областях може не спрацювати. Тому не виключається формальний чи неформальний альянс ОБ з іншими опозиційними силами і утворення “широкої антипорошенківської коаліції” або вони можуть підставити плече чинній владі і стати її неофіційними партнерами.

ОБ розколотий на дві групи, які мають різні інтереси

Радикальна партія Олега Ляшка. Наразі радикали не мають суттєвого впливу на політичний процес. Вони більше тяжіють до Банкової, саме вони стали головними рупором позбавлення Саакашвілі громадянства, також радикали стали головними критиками та “викривачами” Юлії Володимирівни у публічній сфері, Олег Ляшко неодноразово називав лідера “Батьківщини” “московська зозуля”. З огляду на це входження у новий опозиційний рух для РП є дуже ускладненим.

Радикали тяжіють до Банкової, виконуючи для влади “брудну роботу”

УДАР. Ще одним гравцем про якого не часто згадують є Віталій Кличко і його політична сила. Попри офіційне оголошення про об'єднання зусиль БПП і УДАРу в серпні 2015 року, регіональні партійні структури партії Кличко ліквідовані не були, а лише переведені в заморожений стан. Що говорить про можливе бажання мера Києва і спонсорів партії відновити роботу з наближенням будь-яких виборів. Наразі рейтинг УДАРу перебуває на рівні статистичної похибки, хоча рейтинг самого Віталія Кличка має позитивну динаміку. Цілком можливо, що в рамках переговорного процесу про створення єдиної партії влади за участю БПП та НФ може з'явитися і УДАР. Як би там не було, але Кличко

може створити небажану конкуренцію Порошенку на президентських виборах, тому його інтереси Банкова приречена враховувати, а от чи задовольниться Кличко і його спонсори Києвом є відкритим питанням.

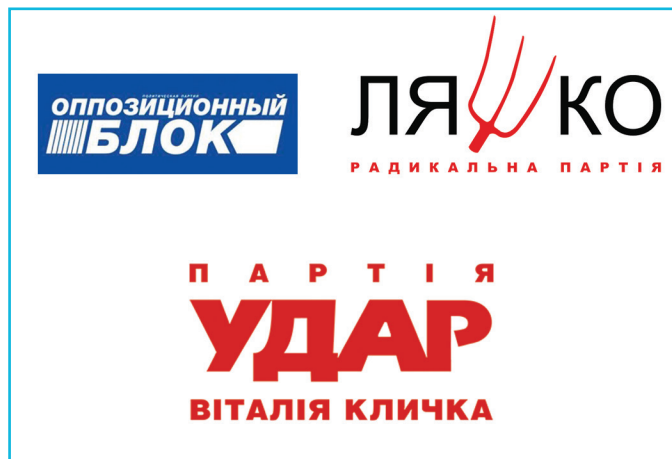
Третім суб'єктом провладного об'єднання може стати УДАР Віталія Кличка

“Джокери”. Своєрідним політичним джокером можна вважати Святослава Вакарчука, який опирається на підтримку українського олігарха Віктора Пінчука і російського бізнесмена Михайла Фрідмана. Наразі складно говорити про перспективи та спрямованість подібного політичного проекту, але не можна не помітити активізацію публічних виступів співака, які супроводжуються відстоюванням активної громадянської позиції щодо актуальних питань життя українського суспільства. Важко ігнорувати, що його життєва позиція (не кажучи вже про творчість) знаходить реальну підтримку у великій кількості громадян, особливо молоді. Але не виключеним є варіант його участі у виборах як зручного другого номера для Порошенка.

Своєрідним Джокером політичної гри може стати Святослав Вакарчук

Своєрідною відповіддю Віктору Пінчуку від Ігоря Коломойського є кандидатура Володимира Зеленського, який може виступити у ролі ще одного “джокера” української політики. За різними закритими соціологічними даними за умови участі у виборах Вакарчука та Зеленського, саме вони двоє виходять у другий тур, а перемогу у 9 з 10 випадках отримує Зеленський.

Праворадикали. Окремим центром об'єднання виступають праворадикальні політичні сили, наприклад, ВО “Свобода”, “Національний корпус”, “Правий сектор” тощо. Названі політичні сили вже давно ведуть мову про спільне політичне майбутнє і мають у своєму здобутку декілька спільних акцій, але мова про злиття у єдину партію поки що не йде, лише про координацію дій та можливо формування єдиного списку на виборах. “Куратором” радикальних формувань виступає Арсен Аваков.



Спроби об'єднатись роблять й основні праворадикальні партії

Загалом нинішні політико-об'єднawчі процеси можна охарактеризувати виразом – “домовляйтесь з усіма, не довіряючи нікому”. До проведення виборів в Україні будуть два основні театри політичної війни: 1) по лінії “влада vs опозиція”; 2) всередині чинної провладної коаліції, оскільки всі вони опираються на одні й ті ж електоральні групи. Одним із вирішальних чинників успішності об'єднань і подальшої стабільності/нестабільності політичної системи є позиція олігархів. В олігархічному таборі наразі існує дві основні групи: 1) Коломойський, Фірташ, Львовчкін, які прагнуть змінити нинішню політичну еліту та повернути собі втрачені позиції; 2) Пінчук і Ахметов, які прагнуть стабільності і збереження нинішнього розкладу політичних сил. Залежно від того, хто візьме гору і наскільки далеко захоче піти, будуть залежати контури майбутньої політичної мапи України.

Вирішальним чинником успішності можливих об'єднань залишається позиція олігархів

У будь-якому разі всі потенційні політичні новоутворення самі по собі не зможуть змінити ситуацію в країні на краще, адже більшість партій, що об'єднуються є типово олігархічними політичними силами, які зацікавлені у цементуванні, а не оновленні політичної системи. Лише зміна правил гри в країні, в першу чергу виборчих – головна передумова якісних перетворень в державі.

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 їхнього впливу та послідовності. Окрема увага приділяється оцінці політичної конкуренції в Україні та здатності ключових політичних гравців реагувати на виклики часу.

© 2017 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

Відповідальний за проект: Ігор Петренко

Відповідальні за розділи:

«Державні рішення» - Ігор Петренко

«Економічна політика» - Василь Поворозник

«Політична конкуренція» - Ігор Петренко

Колектив експертів МЦПД:

Євген Ярошенко, Василь Поворозник,

Ангела Бочі, Ірина Івашко, Вадим Перебийніс, Юлія Гоменюк,

Ірина Степанова, Вероніка Шигірт



МЦПД

Міжнародний центр перспективних досліджень

Телефон: +38 (044) 253-52-29

Електронна пошта: office@icps.com.ua

www.icps.com.ua



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Ukraine

Проект реалізується за підтримки
Посольства Швейцарії в Україні.

Міжнародний центр перспективних
досліджень відповідає за зміст видання