



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

4 вересня 2015 року
Випуск 50

Зміст

Державні рішення	1
Децентралізація: позиції сторін.....	1
Боротьба з корупцією: нові органи в старій системі.....	2
Економічна ситуація	5
Перехід на техстандарти ЄС та СОТ до 2020 року.....	5
Політична конкуренція	6
Політичний шлюб БПП, «УДАРу» та «Народного фронту»	6
Страхи малих членів коаліції.....	7
Мовчання «Опозиційного блоку»	8

Державні рішення

Трагічні події під стінами Верховної Ради стали результатом кулуарного та непрозорого конституційного процесу, який відбувається під контролем влади без залучення суспільства. Голосування за внесення змін до Конституції не лише розділило український парламент, але й може послугувати драйвером для переформатування коаліції та уряду. При цьому головні суперечки викликають не пункти щодо децентралізації (насправді рівномірне розширення прав громад, особливо у фінансовій сфері, є підґрунтям для об'єднання країни та позитивно сприймається більшістю суспільства), а закладена в Конституції норма про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донбасу. Посилання на окремий закон, який регулюватиме ці особливості, є бомбою уповільненої дії, оскільки при зміні конфігурації сил у парламенті 226 голосів вистачить для

будь-яких маніпуляцій з цим законодавчим актом.

Створення нових інституцій матиме вплив на боротьбу з корупцією лише у середньо- та довгостроковій перспективі, тоді як суспільство вимагає конкретних результатів у цій боротьбі вже зараз. Водночас, поки що справа не дійшла навіть до запуску нових органів: Національне антикорупційне бюро лише відібрало своїх перших детективів, які ще мають пройти навчання та потребують підтримки спеціалізованих антикорупційних прокурорів у своїй роботі, а для відбору у спеціалізовану прокуратуру та Національне агентство з запобігання корупції ще навіть не сформовані повністю конкурсні комісії. Однак, запуск цих нових органів не принесе бажаних результатів, якщо не буде проведено повноцінну реформу прокуратури та судів, оскільки більшість корупційних справ блокуються саме на цьому рівні.

Децентралізація: позиції сторін



Голосування за зміни до Конституції прискорить переформатування політичного поля в Україні. Про вихід із коаліції і перехід в опозицію до влади вже заявила фракція Радикальної партії, а неврахування аргументів «Самопоміч» та «Батьківщини» двома найбільшими фракціями нарощуватиме напругу у відносинах всередині коаліції.

Стратегічним прорахунком стало об'єднання теми децентралізації як розширення прав всіх

регіонів, з темою особливого самоврядування на Донбасі, який надає привілейований статус одному регіону. Ці підходи заперечують один одного та сприймаються як примус Києва до одностороннього виконання «Мінська-2» та використання західними партнерами внутрішньо української теми змін до Конституції як ставки у геополітичних торгах з Росією. Очевидний асиметричний тиск Заходу на Київ призводить до послаблення позицій Президента України та

зростання недовіри українців до істинних намірів західних партнерів. Крім того, повторне голосування за конституційні поправки у їх нинішньому вигляді мають потенціал для нового витка внутрішньополітичної кризи та дестабілізації ситуації, яка буде на руку Росії.

БПП та «Народний фронт»: децентралізація є невід'ємною частиною мирного плану Петра Порошенка, без якого Україна ризикує залишитися наодинці з агресором. В цілому, конституційні зміни отримали пого-

дження на Заході, і без їхньої імплементації не можливо буде розраховувати на продовження санкцій та розширення антипутінської міжнародної коаліції.

Для того, щоб зрозуміти природу протистояння навколо змін до Конституції, необхідно поглянути на позиції зацікавлених сторін.

«Опозиційний блок»: розширення прав регіонів та органів місцевого самоврядування є першим кроком по врегулюванню конфлікту на Донбасі. Разом з тим, «Опозиційний блок» готовий підтримати цей законопроект і в другому читанні, якщо влада підтримає законодавчі ініціативи опозиції щодо відбудови та промислового відродження Донбасу.

«Самопоміч»: конституційний процес позбавлений суспільної легітимності і може призвести до концентрації влади в руках Петра Порошенка. Представники фракції незадоволені повноваженнями префектів і правом Президента

тимчасово зупиняти повноваження місцевих органів та призначати на шість місяців замість них тимчасового державного уповноваженого.

«Батьківщина»: законопроект по децентралізації не є дорогою до миру, оскільки призведе до легалізації бойовиків і втрати Києвом частини територій. Юлія Тимошенко зазначила, що фракція «Батьківщини» ще раніше зареєструвала дев'ять законопроектів, прийняття яких дає шанс на реальну децентралізацію та фінансову незалежність громад.

Радикальна партія та «Свобода»: ще до початку голосування депутати Радикальної партії заблокували трибуну парламенту, вважаючи дії влади неприпустимими та такими, що загрожують суверенітету України. Представники «Свободи» назвали зміни до Конституції «зрадою» і вдалися до силових дій.

Депутатські групи «Воля народу» і «Відродження»: хоча представники цих депутатських груп активно критикували підхід до децентралізації, в день голосування більшість депутатів цих об'єднань підтримали президентський текст.

Відкритим питанням залишається голосування за документ в другому читанні, яке може відбутися після місцевих виборів, орієнтовно в грудні. Проблему в 300 голосів Петро Порошенко вирішить, якщо йому вдасться домовитися із депутатськими групами й «Опозиційним блоком», який має своє переговорне меню щодо Донбасу.

Боротьба з корупцією: нові органи в старій системі

Зволікання у питанні боротьби з корупцією знижує здатність України протистояти зовнішнім загрозам, ставить під сумнів авторитет держави в очах західних партнерів і підриває і так низьку довіру громадян до націленості української влади на реформи.

На відміну від окремих секторальних реформ, у питанні створення нових антикорупційних інституцій влада досягла хоча б певного прогресу. За останній рік було створено законодавчу базу для боротьби з корупцією, закладено підвалини функціонування Національного

антикорупційного бюро та відкрито доступ до багатьох державних реєстрів, що збільшить інструментарій контролю у руках журналістів. Однак, створення нових антикорупційних інституцій матиме вплив на боротьбу з корупцією у кращому випадку в середньостроковій перспективі, тоді як суспільство вимагає притягнення конкретних корупціонерів до відповідальності вже зараз.

Просування антикорупційних ініціатив вдалося досягти завдяки трьом факторам: 1) наявності чіткої картини проблем і пропозицій щодо

їх подолання, які були об'єднані у перший в Україні документ про публічну політику – Антикорупційну стратегію на 2014-2017 роки; 2) злагоженій роботі громадських активістів і окремих депутатів, які проштовхнули великий антикорупційний пакет напередодні парламентських виборів; 3) прискіпливій увазі громадськості до будь-яких спроб влади відмотати зміни назад.

Найбільшого прогресу вдалося досягнути у створенні Національного антикорупційного бюро (НАБУ). Відбір його голови став чи не першим прикладом в історії України, коли вимоги до високопосадовця були чітко визначені, а процес відбору був прозорим. За перші п'ять місяців роботи органу було затверджено структуру органу, призначено 17 співробітників і обрано перших 70 детективів з 255. У вересні-жовтні 2015 року вони проходять навчання і зможуть приступити до виконання своїх обов'язків у листопаді.

Хоча Артем Ситник скептично ставиться до можливості розпочати розслідування без спеціалізованих антикорупційних прокурорів, найімовірніше, на перших порах НАБУ доведеться обходитися без них. Юридично це є можливим, хоча і значно вплине на шанси обвинувачення, коли справи дійдуть до суду. Експерти, які активно беруть участь у запуску НАБУ, стверджують, що спочатку детективам слід відточити свої вміння на більш простих справах, а не братися за резонансні схеми. Водночас у суспільства завищені очікування до діяльності нових органів, що пояснюється бездіяльністю прокуратури, СБУ та МВС у питанні боротьби з корупцією, а також свідомими діями політиків щодо перенесення уваги громадськості з існуючих органів на процес створення нових, що спровокувало своєрідний «відкладений попит».

Спеціалізована антикорупційна прокуратура має здійснювати нагляд за досудовим розслідуванням НАБУ та підтримувати обвинувачення в судах. Її створення «затягнулося» через небажання Генпрокуратури втрачати вплив на новий орган. На даний момент лише визначено правила створення конкурсної комісії для відбору головного антикорупційного прокурора: чотири представники вже були делеговані Генпрокуратурою, тоді як парламент має визначитися ще з сімома. Якщо парламент провалить це завдання,

діючі прокурори зможуть розпочати відбори самостійно, але це нівелює саму ідею створення нового органу.

Національне агентство запобігання корупції (НАЗК) займатиметься розробкою антикорупційної політики, моніторингом майнових декларацій чиновників і питаннями конфлікту інтересів. На папері воно існує з березня 2015 року, а от на практиці ще навіть не сформовано конкурсної комісії для обрання його членів. У цій комісії чотири представники делеговані громадськими організаціями, які займаються боротьбою з корупцією, по одному представнику – від Президента, парламенту, Кабміну та Нацагентства з питань держслужби.

Експерти з питань антикорупційного законодавства стверджують, що систему нових антикорупційних органів доповнюватиме Державне бюро розслідувань (ДБР), яке займатиметься в тому числі корупційними злочинами, які не підпадають під компетенцію НАБУ. Але в законопроекті, який переданий на повторне друге читання, підслідність ДБР визначена наступним чином: організована злочинність; тероризм; особливо тяжкі насильницькі злочини; військові злочини; корупційні злочини, вчинені працівниками НАБУ та антикорупційними прокурорами. Для того, щоб ДБР став повноцінною ланкою у системі боротьби з корупцією, відповідний законопроект потребує серйозного доопрацювання.

Антикорупційна реформа потребує врахування кількох важливих аспектів, зокрема ситуації з боротьбою з корупцією в регіонах в умовах проведення децентралізації:

- 1). Громадяни не вірять в дієвість нових антикорупційних органів без повного перезавантаження судів і прокуратури, оскільки на місцевому рівні саме ці органи блокують розгляд корупційних справ.
- 2). Більшість нових антикорупційних органів розпочнуть роботу з центрального рівня, тоді як на місцях корупційні ризики не менші. На місцевому рівні на перший план має вийти запобігання корупції через роботу з

Лише 28 серпня було проведено повторні вибори делегатів від громадськості, а парламент зі своїм кандидатом не визначився ще і досі.

- місцевими чиновниками, журналістами й активістами.
- 3). Уряд так і не вибудував ефективної комунікації із суспільством щодо кроків антикорупційної реформи і роз'яснення, як працюватиме нова система.
- 4). Для того, щоб переконати громадян у серйозності боротьби з корупцією, владі потрібно продемонструвати хоча б кілька успішних розслідувань на найвищому рівні, проведених існуючими правоохоронними органами. Це відіграє символічну роль для суспільства і дещо «приземлить» завищені очікування від нових антикорупційних органів.
- 5). Зменшення рівня корупції потребує не лише покарання за корупцію, але й налагодження ефективних механізмів її запобігання та освітньої роботи серед населення.
-

Економічна ситуація

Стратегія розвитку системи технічного регулювання, ухвалена Кабміном, допоможе Україні привести законодавчу базу у відповідність з міжнародними стандартами та покращить

безпеку товарів і захист споживачів. Водночас це несе певні ризики для національних виробників, які не можуть конкурувати з імпортованими товарами.

Перехід на техстандарти ЄС та СОТ до 2020 року



Наприкінці серпня 2015 року Кабмін схвалив Стратегію розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року (надалі – Стратегія). Мінекономрозвитку планує до 2020 року створити в Україні адаптовану до вимог СОТ і Євросоюзу систему технічного регулювання, що дасть змогу українським виробникам безперешкодно виходити на іноземні ринки. Стратегія включає дорожню карту заходів у сфері технічного регулювання, з вказанням відповідальних центральних органів виконавчої влади, а також містить фінальні індикатори, що визначатимуть успішність реалізованих заходів.

Прийняття Стратегії, яка була узгоджена з відповідними структурами ЄС, повинно забезпечити незворотність в процесі адаптації української системи технічного регулювання до вимог європейського законодавства. У свою чергу, це забезпечить усунення технічних бар'єрів у торгівлі між ЄС та Україною, сприятиме виконанню зобов'язань, які взяла Україна при вступі до СОТ, забезпечить виконання Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів з ЄС (Agreement on conformity assessment and acceptance of industrial

products), сприятиме збільшенню обсягів інвестицій і підвищенню рівня конкурентоспроможності вітчизняних виробників.

План, зокрема, передбачає залучення коштів технічної допомоги ЄС для приведення законодавчої бази у відповідність з міжнародними стандартами, прийняття європейських і міжнародних стандартів як національних, технічного переоснащення органів стандартизації та розвитку метрологічної системи. Крім того, Мінекономрозвитку має намір добитися визнання Національного агентства з акредитації на міжнародному та європейському рівнях.

Впровадження нової системи технічного регулювання сприятиме підвищенню безпеки товарів та послуг, а також кращому захисту прав споживачів. Вищий рівень безпеки означає, що товари, які не відповідають вимогам безпеки, але є дешевшими, будуть витіснені з ринку. Це стосуватиметься як товарів національного виробника, який не зможе адаптуватись до нових вимог, так і менш безпечних імпортованих товарів. Тому залишається ризик, що національні виробники, які не адаптуються до нових умов, припинять своє існування.

Політична конкуренція

Поглинувши «УДАР» і домовившись про співпрацю з «Народним фронтом», пропрезидентська партія отримала від першого додаткову мережу місцевих осередків, а від другого – дисципліновану фракцію з 81 депутата, яка відіграватиме значну роль у підтримці президентських ініціатив. Зближення двох найбільших фракцій викликало страх менших партнерів по коаліції, що їхні інтереси не будуть братися до уваги.

Вихід з коаліції Радикальної партії поки що не призведе до переформатування всієї структури, але відновить політичні торги щодо співіснування великих і малих партій у цьому утворенні. «Батьківщина» та «Самопоміч» відіграватиме

роль внутрішньої опозиції, не покидаючи лав коаліції, але і не голосуючи по найбільш суперечливих законопроектах.

У той же час «Опозиційний блок» вичікує, поки економічні проблеми та міжособиці у коаліції почнуть знижувати рейтинги основних гравців. У цій виборчій кампанії найбільший акцент партія зробить на використанні медіаресурсів, але підвищенню її рейтингу на Півдні та Сході можуть завадити два нових проекти: «Відродження», яке асоціюють з Ігорем Коломойським, і «Наш край», який оглядачі вважають ставкою президентської адміністрації у цьому регіоні.

Політичний шлюб БПП, «УДАРу» та «Народного фронту»



Петро Порошенко консолідує політичне поле навколо своєї парламентської фракції. Заклики до демократичних сил об'єднатися для участі у місцевих виборах, поглинання «УДАРу» пропрезидентською партією та поки що неофіційні домовленості між БПП і «Народним фронтом» мало вплинуть на результати партії на місцевих виборах, але значно посилять позиції Президента у парламенті.

Об'єднання «УДАРу» та «Солідарності» є логічним продовженням політичних процесів, які розпочалися ще минулого року: зняття Віталія Кличка на користь Петра Порошенка напередодні президентських виборів, концесії регіональних структур «УДАРу» для участі «Блоку Петра Порошенка» у парламентських виборах і поступового зближення деяких однопартійців київського мера з президентською адміністрацією.

Незважаючи на попередні заяви «ударівців» про окремий похід партії на місцеві вибори, головними брокерами об'єднання стали представники бізнесу в оточенні Віталія Кличка.

У результаті Віталій Кличко отримав гарантії перемоги на мерських виборах в Києві, половину списку БПП у Київграді та деякі обласних центрах, де «УДАР» має сильні місцеві організації, а також почесне, але абсолютне не впливове місце керівника новоутвореної політичної сили. З іншого боку, «УДАР» втратив суб'єктність як загальнонаціональний гравець, сфокусувавшись на захисті своїх інтересів лише в окремих регіонах. Негативним наслідком об'єднання стане також втрата кількох впливових депутатів та посилення незадоволення у місцевих осередках, які були усунуті від процесу прийняття рішень щодо майбутнього партії.

У свою чергу, БПП успішно поглинула політичного гравця, який займав спільну електоральну нішу (хоча за останній рік рейтинг «УДАРу» та Віталія Кличка значно впав), та додатково отримала доступ до 350 місцевих осередків партії (перший заступник голови фракції БПП Ігор Кононенко стверджує, що наразі партія «Солідарність» має 650 місцевих осередків).

Політичні дивіденди від зближення БПП з «Народним фронтом» набагато більші. Президентська адміністрація отримує додатковий

ресурс у вигляді потужної і головне – дисциплінованої фракції, яка складається з 81 депутата. Об'єднавши сили, БПП і «Народний фронт» матимуть 224 депутата, а за умови залучення деяких парламентських груп чи навіть окремих позафракційних, вони можуть сформувати стабільну більшість. Серйозним викликом для пропрезидентської фракції буде покращення координації у власних рядах, оскільки всередині БПП налічується п'ять груп, які не завжди єдині під час важливих голосувань.

Перевагою для БПП є також залишення Арсенія Яценюка у кріслі прем'єра, який продовжить виконувати функцію «громовідвода» з накопичення негативу за повільний хід реформ і погіршення економічної ситуації. Водночас критичне падіння рейтингу «Народного фронту» не дозволить БПП розраховувати на додаткові відсотки від об'єднання, а також може негативно вплинути навіть на власний рейтинг президентської партії.

Зі свого боку, збереження крісла прем'єра, міністра внутрішніх справ і юстиції є також перевагою для «Народного фронту». Крім того, об'єднання з БПП дає можливість зберегти обличчя через неучасть у місцевих виборах.

Страхи малих членів коаліції

Поглиблення співпраці між «Народним фронтом» і БПП несе ризики для менших членів коаліції: «Самопоміч», «Батьківщини» та Радикальної партії. Переформатування Кабміну, яке анонсувалося Арсенієм Яценюком на осінь і може зіграти роль тактичного кроку напередодні виборів, імовірноше відбуватиметься за рахунок інтересів менших фракцій.

Радикальна партія вже заявила про вихід з коаліції і відкликала свого представника в Кабміні (віце-прем'єра Валерія Вощевського) та голів парламентських комітетів. Вона намагатиметься зайняти нішу «патріотичної» опозиції, яка боротиметься проти домовленостей з агресором, але на цьому доволі вузькому полі їм прийдеється змагатися як з партією «Укроп», так і залишками «Свободи». Під час кампанії проти всіх трьох

політичних сил зіграє їхня участь у протистоянні біля парламенту у день голосування за конституційні зміни, що призвело до смерті трьох правоохоронців.

Виступивши проти змін до Конституції, «Самопоміч» пішла на загострення відносин з президентською адміністрацією. Це призвело до втрати фракцією п'яти членів, які можуть стати додатковим ресурсом для БПП і «Народного фронту» для збереження коаліції, якщо «Самопоміч» і «Батьківщина» вирішать наслідувати приклад радикалів.

На електоральному полі «Самопоміч» грає «Народний контроль» Дмитра Добродімова, запуск якого сприймають як ініціативу президентської адміністрації. Під час передвиборчої кампанії «Самопоміч» продовжуватиме

використовувати тему реформ і невиконання членами уряду коаліційної угоди, підписаної минулого року. Важливими темами також будуть ситуативне голосування двох найбільших фракцій з представниками колишньої Партії регіонів і використання демократичних процедур складання списків кандидатів на місцеві вибори.

Під час виборів «Батьківщина» акцентуватиме увагу на підвищенні тарифів, зубожінні населення та економічних проблемах, що є вирашними

темами під час економічної кризи, особливо в центральній та північній Україні, де партія має ядро свого електорату.

«Батьківщина» та «Самопоміч» заявили, що не будуть виходити з коаліції, але на час передвиборчої кампанії вони намагатимуться максимально дистанціюватися від дій уряду, виконуючи функцію внутрішньої опозиції в межах коаліції.

Мовчання «Опозиційного блоку»

Спостерігаючи за поглибленням розбіжностей у лавах коаліції, «Опозиційний блок» зайняв вичікувальну позицію. Підтримуючи президентські ініціативи (наприклад, призначення на посаду Генпрокурора Віктора Шокіна чи голосування за зміни до Конституції), партія виторгує у влади певні преференції та опосередковано впливає на падіння рейтингів БПП і «Народного фронту», яким все частіше закидають голосування з колишніми «регіоналами».

Оскільки мова іде про місцеві, а не парламентські вибори, «Опозиційний блок» не працюватиме на максимум своєї потужності. Акцент робитиметься на вже наявні місцеві осередки та масоване використання підконтрольних

телевізійних ресурсів, які є найкращою зброєю з нарощування рейтингу у ключових для партії Півдні та Сході країни. Водночас серйозними опонентами для «Опозиційного блоку» у цих регіонах стануть партія «Відродження», яка об'єднала колишніх регіоналів, яких асоціюють з Ігорем Коломойським, і партія «Наш край», яку пов'язують з президентською адміністрацією і яка об'єднає мерів, котрі є носіями значних персональних рейтингів на місцях.

Як і «Батьківщина», «Опозиційний блок» експлуатуватиме тему економічної кризи, втрати робочих місць і зубожіння населення. Додатково партія говоритиме про необхідність політичного врегулювання конфлікту на Сході.

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» — Ярослав Ковальчук

Колектив експертів МЦПД:

Ярослав Ковальчук, Василь Поворозник, Ангела Бочі, Анатолій Октисюк,

Олена Захарова, Василь Філіпчук