



14 березня 2014 року
№2 (13)

INSIDE UKRAINE

1. Політична конкуренція	3
1.1. «Правий сектор» вступає в гру	3
1.2. Віталій Кличко демонструє громадянську позицію та вірність ідеалам Майдану	3
1.3. Петро Порошенко показує президентські амбіції.....	4
1.4. «Свобода» формує владу у своїх базових регіонах	5
1.5. «Батьківщині» не вдається яскраво розпочати виборчу кампанію	5
1.6. Партія регіонів проведе праймериз.....	6
2. Державні рішення.....	7
2.1. Поєднання децентралізації з централізацією	7
2.2. Необхідність макростратегії реформ.....	8
2.3. Реагування на помилки в кадровій політиці.....	9

Міжнародний Центр Перспективних Досліджень (МЦПД) відновлює видання аналітичного вісника «Inside Ukraine», випуск якого було призупинено у вересні 2010 року.

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

©2014 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)

У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

Над випуском працювали:

Віра Нанівська, Ярослав Ковальчук, Олена Захарова, Володимир Притула, Василь Філіпчук, Ганна Чередниченко, Олександр Жолудь, Роман Басалига

1. Політична конкуренція

Російська військова інтервенція в Криму продовжує визначати інформаційний порядок денний в Україні. Жодна політична сила не сформулювала конкретний план дій щодо збереження територіальної цілісності та суверенітету нашої держави. Більшість політичних гравців намагаються консолідувати свої сили перед проведенням президентських виборів.

Разом з тим, активізація проросійських сил у східних областях свідчить про необхідність негайного забезпечення контролю Києва у південно-східному регіоні. Для цього політична еліта зобов'язана не лише використовувати патріотичну риторику, але й забезпечити широке політичне представництво в уряді та нарешті розпочати системні інституційні реформи в країні.

1.1. «Правий сектор» вступає в гру

Дмитро Ярош та Ольга Богомолець стали двома найбільш вражаючими новими представниками громадянського суспільства після Майдану. Зараз обоє лідерів перебувають у процесі трансформації від громадських активістів до лідерів політичних рухів. Разом Ярош та Богомолець як незаплямовані герої Майдану можуть серйозно змінити політичний ландшафт країни і змістити з нього старі обличчя з усіх ключових політичних сил, які все більше викликають ідіосинкразію у суспільстві.

Лідер «Правого сектора» вже заявив, що рух перетворюється на політичну партію, яка буде брати участь у виборах всіх рівнів і делегуватиме свого кандидата на президентські вибори. «Правий сектор» висловив розуміння того, що «ніякого перезавантаження влади не відбулося, відбулася лише зміна прізвищ у владних кабінетах». Дмитро Ярош пропонує ідею необхідності системного перезавантаження влади, а не використання існуючих інституцій для блага нового керівництва.

Негативний імідж «Правого сектора» активно формується як політичними конкурентами, так і зусиллями Кремля, якому потрібні радикали як уособлення образу ворога та небезпеки для російськомовних громадян України та Росії.

«Правий сектор» намагається активно протидіяти інформаційним кампаніям проти себе та оперативно відповідати на виклики часу. У зв'язку з загрозами територіальній цілісності України було вирішено перенести з'їзд нової партії на 22 березня.

Перетворення «Правого сектора» у політичну партію передбачає також більшу структурування цієї сили. Саме такою мотивацією можна пояснити виключення з «Правого сектору» організації «Білий молот» та створення його підрозділу на Сході.

1.2. Віталій Кличко демонструє громадянську позицію та вірність ідеалам Майдану

Віталій Кличко виглядає єдиним з опозиційної трійки, який ще не забув про ідеали Майдану. Замість торгівлі посадами він намагається забезпечити підтримку України у світі та працює у східних регіонах

Ярош та Богомолець можуть серйозно змінити політичний ландшафт країни

«Правий сектор» проводить структурування свого руху та протидіє інформаційним кампаніям

країни.

З іншого боку, він, як і нові обличчя Майдану, поступово втрачає доступ до ЗМІ, внаслідок чого рівень їх суспільної підтримки понижується. Хоча за часів Віктора Януковича Віталій Кличко вважався основним претендентом на президентський пост, зараз його позиції похитнулися. Самоусунення УДАРу від розподілу владних повноважень значно зменшили можливості Віталія Кличка проявити себе перед виборами та дещо ізолювали його від політичного мейнстріму.

Зараз політик активно проводить зустрічі з європейськими лідерами, проте в більшості випадків це спільні поїздки з іншими українськими політиками. Наприклад, 6 березня Віталій Кличко разом з Юлією Тимошенко взяли участь у конгресі Європейської Народної Партії в Дубліні, а 8 березня він і Петро Порошенко зустрілися з Президентом Франції Франсуа Олландом. На конгресі ЄНП лідер УДАРу визначив цілі своєї політичної сили наступним чином: вступ України до ЄС, прямі переговори з НАТО, проведення реформ і прозорих президентських виборів 25 травня.

Лідер УДАРу також проводить зустрічі на сході країни (Харків, Донецьк), де за останній тиждень значно активізувалися проросійські елементи.

Протидіяти проросійському сепаратизму на сході УДАР може не лише через проведення роботи з населенням, але і через СБУ, яку очолює Валентин Наливайченко, єдиний представник цієї партії у владі. Саме Служба безпеки України 6 березня затримала лідера донецьких сепаратистів Павла Губарєва, а 11 березня – організатора проросійських мітингів в Луганську Арсена Клінчаєва. Хоча ці результати діяльності представника УДАРу є позитивними, сама політична сила ще не вибудувала ефективного механізму використання подібних досягнень для укріплення своїх внутрішньополітичних позицій.

Намагаючись зайняти нішу захисника вимог Майдану, представники УДАРу також виступають за посилення впливу громадськості на прийняття політичних рішень та більшу підзвітність нової влади. Зокрема, ударівці закликають новий Уряд чітко пояснювати широкому загалу принципи, за якими відбуваються кадрові призначення, а також впроваджувати відкриті для громадськості економічні механізми, наприклад, у сфері відшкодування ПДВ.

1.3. Петро Порошенко показує президентські амбіції

7 березня головою Київської міської держадміністрації було призначено Володимира Бондаренка, депутата-мажоритарника від ВО «Батьківщина», виборчу кампанію якого у 2012 році, як і кампанії інших київських мажоритарників, допомагав фінансувати Петро Порошенко. Посада очільника Києва є стратегічно важливою у загальнодержавних масштабах і надає значний ресурс на президентських виборах, тому це призначення може сприйматися як посилення позицій Петра Порошенка у порівнянні з його політичними конкурентами.

На даний момент залишається незрозумілим, які повноваження залишаться у голови КМДА після виборів мера Києва, які, як і

Практична відсутність УДАРу у владі ізолює його від політичного мейнстріму

УДАР ще не вибудував ефективного механізму використання результатів роботи Валентина Наливайченка як керівника СБУ

Петро Порошенко закріплює свої позиції в Києві

президентські, відбудуться 25 травня. Новий мер може спробувати отримати розширені повноваження та очолити всю вертикаль влади в Києві, як це було при Леоніді Черновецькому. Іншим варіантом є чіткий розподіл функцій, коли мер є керівником місцевого самоврядування та вирішує питання життєдіяльності міста, а голова державної адміністрації представляє Президента та відповідає за виконання загальнодержавних програм, дотримання Конституції та прав людини, координацію роботи силових відомств на місцях тощо.

У випадку розширення повноважень мера Києва цілком можливо, що від демократичних сил на цю посаду балотуватиметься Юрій Луценко. За його кандидатуру виступає Юлія Тимошенко та УДАР; доволі хороші стосунки у Юрія Луценка також з Петром Порошенком. ВО «Свобода» ще не оголосила, чи висуватиме своїх кандидатів, хоча можливість балотування Юрія Левченка, а також низки громадських активістів з Майдану не відкидається.

Характерно, що політичні уподобання українців продовжують визначати особистості, а не партійні програми, яким відводиться другорядна роль. Більшість партій під час виборів використовують популістські соціально орієнтовані гасла, тоді як недостатня увага приділяється розробці чіткої ідеології партії. Як приклад, відсутність на політичній карті України партії, яка вела б кампанію під правими лозунгами: захисту приватної власності, підтримки приватної ініціативи та бізнесу, зниження податків.

Політичні уподобання визначаються особистостями, а не партійними програмами

1.4. «Свобода» формує владу у своїх базових регіонах

«Правий сектор» матиме шанси відтягнути на себе частину прихильників ВО «Свобода», яка після входження в парламент у 2012 році значно пом'якшила тональність своїх політичних заяв. Тим часом конкурентна здатність цієї політичної сили залежатиме від результативності її перебування у владі.

Голови обласних державних адміністрацій, які представляють ВО «Свобода», намагаються сформувати владні вертикалі на місцях. Деякі з перших призначень вже викликали активний спротив громадськості.

Якщо раніше обласні ради та державні адміністрації на Заході України представляли різні сили і таким чином відбувався розподіл влади, тепер ВО «Свобода» нестиме повну відповідальність за ввірений їм регіон.

Призначення представників ВО «Свобода» викликало спротив громадськості

1.5. «Батьківщині» не вдається яскраво розпочати виборчу кампанію

Відповідальність за вирішення кримської кризи та проведення реформ значною мірою лежить на представниках нового Уряду. Він намагається протидіяти російській агресії виключно дипломатичними кроками, проте Росія відмовляється визнавати нинішню владу суб'єктом в переговорах.

Арсенію Яценюку вдалося заручитися економічною допомогою Заходу, яка може допомогти подолати економічну кризу та почати впроваджувати реформи. Беручи безпосередню участь у переговорах із західними партнерами, Прем'єр-міністр переймає на себе функції і Президента, і міністра закордонних справ.

Тим часом Олександр Турчинов на міжнародному рівні

Арсеній Яценюк переймає на себе функції і Президента, і міністра закордонних справ

практично не працює, поглинений роботою в парламенті та створенням сприятливих позицій для старту президентської кампанії Юлії Тимошенко. Головами більшості обласних адміністрацій було призначено людей, які лояльні до Тимошенко. Замість проведення адміністративної реформи, перед ними ставитимуться завдання організувати її підтримку на виборах.

Незважаючи на те, що Тимошенко прямо впливає на діяльність Уряду та обласних адміністрацій, її шанси перемогти на президентських виборах поки що менші, ніж у Порошенка та Кличка. Крім того, неможливість вплинути на ситуацію в Криму та перенесення відповідальності за реформи на Яценюка не дозволяє їй яскраво розпочати передвиборчу кампанію.

*Юлія Тимошенко
не може яскраво
розпочати
передвиборчу
кампанію*

1.6. Партія регіонів проведе праймериз

Партійний з'їзд регіонів відбудеться 22 березня. Чергова зміна дати його проведення показує, що в Партії регіонів немає консенсусу щодо її функціонування в майбутньому. Їй складно консолідувати залишки своєї політичної сили, оскільки процеси виходу членів партії на місцях продовжуються.

На партійному з'їзді планується визначити, хто очолить цю політичну силу та представлятиме її на президентських виборах.

Головними претендентами є Нестор Шуфрич і Сергій Тігіпко. Першого готова підтримати група Ріната Ахметова, а другого – депутати, яких пов'язують з Дмитром Фірташем. Щоб вирішити цю суперечність, Партія регіонів вирішила застосувати західний підхід і провести праймериз, який і визначить, який кандидат має найбільшу підтримку.

*Партія регіонів
визначатиме
лідера через
праймериз*

У випадку поразки Сергій Тігіпко може спробувати створити свою власну політичну силу, але проти нього гратиме обмеженість часу перед виборами та необхідність швидко змобілізувати значні фінансові ресурси.

Серйозний удар по потенціалу Партії регіонів наніс арешт у Відні Дмитра Фірташа, одного з головних спонсорів цієї політичної сили. Українському бізнесмену закидають тісні зв'язки з російською владою, а його потужні медіа-ресурси вели масову інформаційну кампанію проти Майдану. Усунення його з українського політичного життя значно вплине як на позиції Партії регіонів порівняно з іншими конкурентами, так і на внутрішньопартійну боротьбу в цій партії.

Крім того, якщо після усунення Віктора Януковича від влади та початку російської інтервенції Партія регіонів активно брала участь у парламентських голосуваннях, наразі її представники зайняли вичікувальну позицію. 13 березня це проявилось у неголосуванні за звернення до ООН щодо ситуації в Криму та переобрання суддів Конституційного Суду.

2. Державні рішення

Новий Уряд завершує кадрове формування нової вертикалі влади та говорить про розробку детального плану реформ. Щоб нейтралізувати сепаратистські настрої на Сході та Півдні, Уряд звертає увагу на необхідність децентралізації. В економічній сфері акцент робиться на залучення зовнішніх донорів і скорочення бюджетних витрат. Відсутність макростратегії державного розвитку та помилки у кадрових призначеннях стали предметом критики нової влади.

2.1. Поєднання децентралізації з централізацією

Одним з пріоритетів діяльності Уряду буде проведення децентралізації. 7 березня міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Володимир Гройсман заявив, що «необхідно децентралізувати систему управління і передати максимально повноваження на місця, а також фінансові ресурси для здійснення цих повноважень органами місцевого самоврядування».

Децентралізація сприймається як панацея від сепаратистських настроїв, які активно підживлюються Росією. Однак, не все так однозначно. Малоімовірно, що децентралізація допомогла б уникнути ситуації, що склалася в Криму.

Повноваження органів місцевого самоврядування дійсно потрібно розширювати таким чином, щоб воно мало всі важелі впливу: політичні, фінансові й адміністративні – для реалізації соціально-економічної політики на певній території. Вони повинні мати свій адміністративний апарат і незалежно формувати бюджет для вирішення конкретних проблем регіону.

Однак, на кожній території повинна також бути сильна мережа державних адміністрацій, які б забезпечували єдність загальнодержавної політики та представляли інтереси держави, а не партій чи окремих політиків. У цьому і полягатиме політика централізації, без якої неможливо забезпечити територіальну цілісність і національну безпеку.

Партійні призначення голів державних адміністрацій ставлять хрест на реформі державного управління з метою створення демократичного територіального врядування. Подібний підхід прийнятний тільки для тоталітарного режиму з однією політичною силою при владі.

В багатопартійній конкурентній демократії призначення на державні керівні посади в регіонах за партійними квотами насправді є проявом політичної корупції, яка ставить під загрозу і демократію, і керованість державного механізму. Партійне тоталітарне керівництво в межах регіону, посилене злиттям більшості в радах з головами державних адміністрацій, руйнує політичну конкуренцію та зменшує контроль над владою.

На противагу місцевим радам, які реалізують соціально-економічну політику на своїй території, голови обласних державних адміністрацій повинні провадити загальнодержавну політику в межах цього регіону. Їх функції мають бути схожими на функції

*Необхідно
максимально
розширити
повноваження
органів місцевого
самоврядування*

*Без централізації
неможливо
забезпечити
територіальну
цілісність і
національну
безпеку*

французького префекта чи польського воєводи, які є державними службовцями найвищого рангу та не можуть бути членами політичних партій чи відкрито їх підтримувати.

Голова державної адміністрації є найвищою посадовою особою, керівником для всіх інших державних органів на цій території: СБУ, МВС, Податкової служби, Казначейства. Саме він відповідає за державну безпеку, територіальну цілісність держави, громадську, фінансову безпеку, дотримання Конституції, захист прав людини у ввіреному йому регіоні.

Головним викликом сьогодні є взаємоузгодження двох протилежно направлених тенденцій: централізації та децентралізації. Функції органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій повинні бути чітко розділені.

Потрібно також проводити активну роботу з державними службовцями. Успішних управлінців слід залучати до керування областями, незважаючи на їх партійну приналежність. У той самий час слід розробити програми навчання кадрів на місцях, коли депутати навіть сільських рад чи держслужбовці районних адміністрацій знатимуть, які обов'язки передбачає їх статус і які кроки вони повинні втілювати для проведення адміністративної реформи.

2.2. Необхідність макростратегії реформ

З метою подолання економічної кризи Уряд оголосив про втілення заходів жорсткої економії. Ключовими компонентами у процесі зменшення дефіциту державного бюджету стане отримання допомоги від зовнішніх кредиторів і оптимізація державних видатків.

ЄС вже оголосив про допомогу Україні у розмірі 11 млрд. євро. Активно ведуться переговори з МВФ. ЄБРР погодився збільшити інвестиційний портфель України, додатково спрямувавши 5 млрд. доларів протягом п'яти наступних років.

Крім залучення міжнародної допомоги, український Уряд до кінця березня планує провести скорочення видаткової частини держбюджету. За словами міністра фінансів Олександра Шлапака, буде скорочено 42 державні програми, які мігрували з бюджету в бюджет, але хронічно не виконувалися. Перегляд 80 рішень попереднього уряду щодо окремих державних проектів дозволить зекономити ще 48 млрд. грн.

Планується також переглянути існуючі податкові пільги та збільшити ставки окремих податків і зборів. До пропонованих непопулярних кроків належить виплата 50% пенсії для пенсіонерів, які ще працюють, скасування допомоги молодим спеціалістам, які працюють в сільській місцевості, та урізання фінансування спортивних і молодіжних організацій.

Критично важливим для Уряду є розробка детального плану реалізації проголошених реформ. Вже було заявлено про підготовку програми «100 днів – 100 кроків», але урядовцям слід думати не про короткострокові цілі, а про макростратегію.

За словами Яна Томбінського, голови Представництва ЄС в Україні, Україна повинна зосередитися на розробці довгострокової стратегії державного розвитку, а не лише проводити переговори із західними донорами.

Взаємоузгодження двох протилежно направлених тенденцій: централізації та децентралізації

Критично важливим є розробка детального плану реалізації реформ

Оскільки ВО «Батьківщина» та ВО «Свобода» взяли на себе відповідальність за проведення реформ, їх результати на виборах залежатимуть від того, яке сприйняття реформ сформується у населення. А тому кожен крок цих політичних сил повинен бути спрямований на регулярні консультації з зацікавленими сторонами щодо своїх політичних рішень.

Уряд повинен чітко визначити групи ризику, на які вплинуть реформи. У технічній допомозі від західних партнерів закладаються кошти, які спрямовуються на підтримку цих груп та допомагають «пережити» реформи.

Також нова влада повинна оцінити стан реалізації реформ, які почав проводити попередній Уряд. Слід не бездумно скасовувати ініціативи останнього, а проаналізувати, які цілі ставилися у цих реформ та чого вдалося досягти. Подібний глибинний аналіз допоможе швидше зрозуміти, на основі чого будувати програму реформ, і отримати позитивну оцінку та підтримку громадян.

Слід оцінити стан реформ, проведених попереднім Урядом

2.3. Реагування на помилки в кадровій політиці

Низка призначень урядовців нашоувхнула на гостру критику з боку журналістів і громадських активістів. Особливо масово помилки у кадровій політиці відбуваються у регіонах, де сам процес призначення посадовців є набагато менш публічним.

Зокрема, невдоволення висловлювалося з приводу призначень головами обласних державних адміністрацій у Луганську та Запоріжжі Михайла Болотських і Валерія Баранова. Політикам або членам їх команди закидають сприяння у силовому придушенні масових акцій протесту взимку 2013 – 2014 року.

Більшість місцевих чиновників в межах областей також призначаються за партійними квотами. Подібна політична доцільність є нічим іншим як проявом політичної корупції. Це викликає несприйняття громадськості та намагання відсторонити одіозних керівників, як це було з призначенням прокурора Львівської області Володимира Гураля чи заступника голови Тернопільської обласної держадміністрації Ростислава Левчука.

Занепокоєння викликають також призначення керівників ключових державних підприємств. Наприклад, президентом НАЕК «Енергоатом» було призначено Юрія Недашковського, який вже колись займав цю посаду і вважається багаторічним соратником Миколи Мартиненка та Давида Жванії в енергетичному секторі. Інше важливе підприємство енергетичної галузі – «Укртрансгаз» – мав очолити Валерій Ясюк, при якому купувалися «вишки Бойка». Його теж пов'язують з Мартиненком і Жванією, але після шквальної критики громадськості стосовно цього призначення Ясюка було відсторонено.

Нові призначення викликають спротив громадськості

Намагання призначити «своїх» людей у основних державних підприємствах сприймаються як спроба перерозподілити ключові фінансові потоки в державі, а не як намір реформувати відповідні галузі.

Сам факт допущення помилок у державних рішеннях не є фатальним. Набагато гірше, коли ці помилки не визнаються і влада не робить жодних кроків щодо їх виправлення.

Влада повинна здійснювати роботу над помилками