

НОВА ВЛАДА: ВИКЛИКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

(Презентаційна версія від 8 липня 2011 р.)

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА

РОЗДІЛ 1. ПОЛІТИКО-ПРАВОВА СФЕРА: ВСЯ ВЛАДА – В ОДНІ РУКИ!.....4

Вступ

1. Парламентаризм
 2. Виконавча влада
 3. Місцеве самоврядування та регіональна політика
 4. Адміністративна процедура і боротьба з корупцією
 5. Судівництво та кримінальна юстиція
 6. Конституція та конституційне правосуддя
- Загальні висновки

РОЗДІЛ II. ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ: МІЖ КРИЗОЮ ТА РЕФОРМАМИ.....53

Вступ

1. Програма реформ та інфраструктура їх реалізації.
 2. Соціальна політика.
 3. Державні фінанси.
 4. Державна інвестиційна політика.
 5. Приватизація
 6. Комунальний сектор
 7. Енергетика
 8. Діловий клімат
 9. Транспорт та зв'язок
 10. Аграрна політика
- Висновки: проблеми та ризики модернізації

РОЗДІЛ III. ЗОВНІШНЯ ТА БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА:

Вступ

1. Європейська інтеграція: стратегічний вибір чи імітація?
 2. Українсько-російські відносини
 3. Україна та США
 4. Україна та «нові центри впливу»
 5. Уроки та наслідки для України новітніх революцій арабського світу
 6. Від євроатлантичної інтеграції до співпраці
 7. Стан безпекового сектора та його трансформації
- Загальні висновки

РОЗДІЛ ІV. ГУМАНІТАРНА СФЕРА: ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ПРОТИ ПОЛІТИКИ РОЗ'ЄДНАННЯ.....168

Вступ

1. Розвиток громадянського суспільства та умови його національної консолідації
 - 1.1 Третій сектор: стан діалогу з владою та законодавство про громадські організації
 - 1.2 Загально-демократичні та національні засади розвитку громадянського суспільства
 - 1.3 Нова структурація громадянського суспільства: Зарванецька та Холодноярська ініціативи, рух «Новий громадянин»
 - 1.4 Профспілки, влада, захист трудових прав
2. Фундаментальні права: громадський спротив монополізації влади
 - 2.1 Порушення прав людини державою
 - 2.2 Громадський спротив
 - 2.3 Гендерна дискримінація як показник «недомодернізації» українського суспільства
3. Свобода слова і мовна політика у масових комунікаціях
 - 3.1 Політика обмеження свободи слова
 - 3.2 Національно-мовна політика у ЗМІ: консолідація чи роз'єднання нації

- 3.3 Відсутність державної політики у сприянні українському сегменту Інтернету
- 4. Освітня політика: на шляху до національної дезінтеграції
- 5. Державна та громадська політики у сфері культурі
 - 5.1 Як визначити культурну політику
 - 5.2 Культурна політика нової влади: книговидання, архіви, музеї, кінематограф
 - Висновки
- 6. Нова влада і перспективи релігійного миру в Україні
- 7. Збереження природного середовища як національна політика

ПЕРЕДМОВА

Традиційно консорціум незалежних аналітичних центрів здійснює моніторинг діяльності нової влади та оцінює результати її роботи. Такий моніторинг є комплексним аналізом кроків різних гілок влади та їх оцінкою з точки зору відповідності демократичним нормам і цінностям, глибинним інтересам суспільства. Консорціум вже здійснював аналітику перших 100 днів цієї влади <<http://dt.ua/articles/60397>>. Цього разу ми вирішили не прив'язуватись до якоїсь дати, а спробувати ідентифікувати основні тенденції діяльності нової влади, визначити характерні риси її політичної практики у різних сферах. Звичайно, така оцінка потребує врахування низки об'єктивних моментів.

Нова владна команда прийшла в розгар політичної кризи (значний внесок до якої зробили як теперішня опозиція, так і сама нинішня влада). Це серйозно підірвало її спроможність як інституту публічної влади. Заради справедливості, слід також зазначити, що нова влада отримала досить непростий кризовий спадок. Тому те, що вона часто аргументує свої дії вимушеністю приймати рішення в ситуації, коли економіка та фінанси країни виснажені кризою, багато в чому є справедливим. Водночас, ці обставини не можуть виправдати зволікання з реформами та ті політичні кроки, які суперечать демократичним цінностям.

Нова влада запропонувала Програму реформ. можна підтримувати або критикувати, але слід визнати, що в цілому проблеми та завдання поставлені досить коректно. Треба відзначити, що багато з заявлених кроків нової влади є на практиці досить непопулярними (якщо вважати, що ці наміри є щирими та глибоко продуманими) і мають бути реалізовані безвідносно до політичних симпатій чи антипатій.

Крім програми реформ Президентом наголошується на необхідності створення громадського телебачення, розвитку інституцій культури – будинків культури, музеїв, бібліотек, тобто йдеться про впровадження стратегії гуманітарного розвитку України, яка досі була відсутньою. Президент також говорить про необхідність врахувати критичні зауваження міжнародної правозахисної організації Freedom House, спрямовані на покращення ситуації щодо прав людини та свободи слова.

За цих умов цивілізований діалог між владою та громадянським суспільством є запорукою формування не декларативної, а справжньої політичної стабільності. Її головною рисою є повага влади до суспільства і суспільства до влади, продумана політика консолідації суспільства та безумовне дотримання демократичних цінностей насамперед самою владою.

Звичайно, кожний період історії країни має свою внутрішню специфіку, яка багато в чому визначає природу, зміст а пріоритети відповідних соціально-економічних перетворень. Таким стратегічним напрямком реформ є модернізація України. Свого часу коаліція експертів підготувала комплексне бачення проблем модернізації України (Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення. -- <http://www.cpaec.org.ua/files/Project_Ukraine_Large_Version.pdf; http://parlament.org.ua/index.php?action=election&id=10&ar_id=1986&as=0>).

Ми вважаємо, що ті соціально-економічні та політичні процеси, які відбуваються сьогодні в країні, зайвий раз свідчать про те, що будь-які кроки влади - це або вибір шляху модернізації країни, або посилення історичного відставання. Саме з цих позицій автори аналітичних доповідей намагались оцінити, наскільки політика нової влади у ключових сферах вирішує історичне завдання модернізації країни.

Редакційна колегія

Ігор Бураковський – Головний редактор

Євген Бистрицький

Ігор Коліушко

Олександр Сушко

Автори зазначені на початку кожного Розділу.

За підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

РОЗДІЛ 1. ПОЛІТИКО-ПРАВОВА СФЕРА: ВСЯ ВЛАДА – В ОДНІ РУКИ!

Зміст

Вступ

- 1. Парламентаризм**
- 2. Виконавча влада**
- 3. Місцеве самоврядування та регіональна політика**
- 4. Адміністративна процедура і боротьба з корупцією**
- 5. Судівництво та кримінальна юстиція**
- 6. Конституція та конституційне правосуддя**

Загальні висновки

Відповідальний редактор розділу – Ігор Коліушко

Авторський колектив: Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук, Роман Куйбіда, Юлія Кириченко, Ярина Журба, Олексій Курінний, Валентина Стоян (всі – Центр політико-правових реформ), Ігор Когут, Олена Чебаненко, Олександр Заславський (всі – Лабораторія законодавчих ініціатив), Анатолій Ткачук (Інститут громадянського суспільства)

ВСТУП

На початок 2010 року, коли в Україні відбулися президентські вибори і до влади прийшла Партія Регіонів, була очевидною необхідність ґрунтовних інституційних реформ всієї системи публічної влади. Погана державна влада здатна змарнувати найкращі потенційні можливості суспільства. Неправильна інституційна організація держави не лише унеможливорює конкретні галузеві реформи, а й стимулює корупцію, не дозволяє адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики. Таким чином, суспільний розвиток може

відбуватися лише на фундаменті правильної інституційної організації та якісного персонального складу державної влади і місцевого самоврядування.

За останні 15 років зусиллями численних представників українських аналітичних центрів і наукових установ, працівників органів влади та самоврядування, іноземних консультантів у нашій країні напрацьований величезний обсяг знань щодо раціональної та адекватної часу і можливостям інституційної організації всієї системи публічної влади. На жаль, ці напрацювання залишаються здебільшого лише в теорії та публікаціях. Більшість з них досі не втілені в життя і не працюють на прискорення суспільного розвитку Української держави.

В останні роки ці теоретичні знання почали все активніше прориватися на сторінки офіційних документів, які окреслювали напрямки реформування та розвитку різних сфер організації публічної влади в Україні. Як приклади можна привести Концепцію розвитку законодавства про державну службу, Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Концепцію реформування кримінальної юстиції в Україні, затверджені Президентом Ющенком, Концепцію державної регіональної політики, Концепцію реформи місцевого самоврядування, затверджені Кабінетом Міністрів Тимошенко, проект Концепції реформування публічної адміністрації, який хоч і не був затверджений, але був підготовлений і узгоджений в останній редакції із залученням усіх необхідних урядових структур. Усі ці документи проходили (а деякі і не один раз) експертизи в провідних міжнародних експертних інституціях і отримували там позитивні оцінки.

На виконання цих і багатьох інших документів політики станом на початок 2010 року були підготовлені законопроекти: Про судоустрій і статус суддів, Кримінального процесуального кодексу, Про прокуратуру, Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Про державну службу, Адміністративно-процедурного кодексу, Виборчого кодексу, Про державну регіональну політику, Про адміністративно-територіальний устрій, Про місцеве самоврядування, Про місцеві державні адміністрації та інші. Більшість з цих законопроектів готувалися з широким залученням українських науковців та незалежних експертів і отримали позитивні відгуки міжнародних експертних установ.

Деякі з них були навіть уже прийняті в першому читанні Верховною Радою. Здавалося тільки персональне протистояння двох осіб на владному олімпі України не дозволяють втілити в життя ці довгоочікувані реформи.

На необхідність якнайшвидшої їх реалізації робився акцент і у відповідному розділі Стратегії модернізації України, підготовленій на передодні президентських виборів 2010 року широкою коаліцією незалежних аналітичних центрів та окремих експертів. Цього ж вимагали численні зобов'язання взяті Україною перед міжнародними організаціями, насамперед Радою Європи, а також в рамках політики європейської та євроатлантичної інтеграції.

Проте влада, сформована Партією Регіонів у результаті президентських виборів 2010 року, вирішила почати все спочатку. Аналізу того як їй це вдалося і до чого це привело присвячений цей розділ Моніторингу.

1. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Утворення парламентської коаліції та Уряду волюнтаристським шляхом

Завданням номер один новообраний Президент та його соратники поставили формування пропрезидентського уряду. Варіант, за яким це завдання було досягнуто, з громадськості не передбачав ніхто, адже прогнозувались лише варіанти, які могли б бути реалізовані виключно в межах права.

Чинні на той час конституційні положення визначальні повноваження щодо формування уряду закріплювали за коаліцією депутатських фракцій. Парламентські сили, що підтримували формування сприятливого для Президента уряду, не налічували у своїй кількості більшості, а отже не могли сформувати коаліцію депутатських фракцій. Якщо б події розвивались у правовому руслі, то пропрезидентські політичні сили мали б піти на пошук компромісу щодо формування уряду з іншими фракціями, як це і відбувається в усіх демократичних країнах у подібних ситуаціях. Однак, реалізовано було інший сценарій.

9 березня 2010 р. Верховна Рада внесла зміни до Регламенту, якими передбачила, що до складу коаліції можуть входити, крім депутатських фракцій, також окремі народні депутати. Неконституційність такого способу формування коаліції була

очевидною, адже Конституційний Суд у 2008 р. чітко розтлумачив, що суб'єктами формування коаліції є лише депутатські фракції¹.

11 березня Голова Верховної Ради повідомив про сформування у Верховній Раді коаліції депутатських фракцій «Стабільність і реформи», до складу якої увійшли фракції Партії регіонів, Комуністичної партії та Блоку Литвина, а також окремі народні депутати із фракцій, що не увійшли до складу коаліції. В цей же день Верховна Рада сформувала новий Уряд на чолі з Миколою Азаровим.

Щоб зняти, як мінімум на офіційному рівні, питання легітимності коаліції, її представники звернулися до Конституційного Суду. Останній, на превелике здивування правової спільноти, кардинально змінив свою правову позицію щодо тлумачення поняття «коаліція депутатських фракцій» і у прийнятому 6 квітня рішенні² визначив, що окремі народні депутати можуть входити до складу коаліції³.

Політична реструктуризація Верховної Ради

Зміни до Регламенту Верховної Ради від 9 березня виявились достатньою умовою для її політичної реструктуризації, що яскраво демонструє ідейно-політичну слабкість чинного Українського Парламенту. Так, до коаліції, крім пропрезидентських депутатських фракцій та 4 позафракційних народних депутатів, увійшли також, діючи з певних причин всупереч політичним цілям, заради яких їх було обрано, по 6 депутатів із складу фракцій БЮТ і НУ-НС.

«Коаліція депутатських фракцій та народних депутатів» після підписання коаліційної угоди виявилася відкритою до збільшення у порядку, не передбаченому законом. Так, мабуть внаслідок недбалого внесення 9 березня змін, Регламент і далі передбачав можливість змін у складі коаліції шляхом приєднання до неї або виходу із її складу виключно депутатських фракцій. Однак ні відсутність правової підстави, ні зобов'язання перед виборцями не

¹ Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2008 р. № 16-рп у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України

² Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2010 р. № 11-рп у справі стосовно можливості окремих народних депутатів брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

³ Детальніше про Рішення Конституційного Суду від 6 квітня 2010 року див. підрозділ «Конституція та конституційне правосуддя»

стали перешкодою для подальшої міграції до коаліції народних депутатів від опозиційних депутатських фракцій як відкрито – шляхом подання заяви про включення до коаліції, так і латентно – через голосування в унісон із коаліцією за помахом руки її «диригента» М. Чечетова. У вересні фракція БЮТ виключила зі свого складу 28 депутатів, які постійно підтримували коаліцію під час голосувань. Після цього кількість членів фракцій БЮТ склала лише 124 депутати, в той час як до Парламенту їх було обрано 156. Загалом політична структура Верховної Ради станом на початок 2011 року істотно різнилася від тієї, що передбачалася за результатами парламентських виборів 2007 року, що свідчить про нівелювання народного волевиявлення.

Стан і діяльність опозиції у Верховній Раді

Стан парламентської опозиції обумовлюється сплетінням проблем у підходах до правового регулювання її діяльності та її політичної слабкості. Щодо правового регулювання опозиції впродовж діяльності нової влади, то загалом можна констатувати, що воно не сприяло формуванню дієвої опозиції. Так, Закон «Про Регламент Верховної Ради України», прийнятий 10 лютого 2010 р. обмежував право на опозиційність кількісно менших політичних сили, порівняно із домінуючою в опозиційному таборі депутатською фракцією. 27 квітня 2010 р. до Регламенту були внесені зміни в частині регулювання парламентської опозиції. Хоча ці зміни й усували деякі проблемні аспекти регламентування діяльності опозиції, вони вносились, як видається, не з метою пошуку оптимального варіанту її правового регулювання, а з метою сприяння в конкретних політичних умовах її деконсолідації, а відтак послаблення. Після ухвалення 30 вересня 2010 р. Конституційним Судом рішення, яке повернуло Україну до Конституції в редакції 1996 р., Верховна Рада вилучила із свого Регламенту норми не лише про коаліцію, що дійсно було обумовлене потребою приведення Регламенту у відповідність із відновленими конституційними положеннями, а й про парламентську опозицію. Таким чином, формальне існування інституту опозиції у стінах законодавчого органу фактично було відмінено, що є кроком назад на шляху розвитку українського парламентаризму.

Щодо політичної діяльності парламентської опозиції, то вона носила несистемний, неконструктивний, здебільшого протестний характер. Опозиція не спромоглася запропонувати суспільству

системного бачення альтернативного варіанту політики. Політична риторика звелася до взаємних гучних звинувачень опозиції і влади щодо питань, які впливають на рейтинг. Протестна діяльність опозиції проявлялася у відмові брати участь у голосуванні та блокуванні трибуни. Найбільший резонанс викликала спроба опозиції протидіяти ратифікації угоди про продовження перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, у відповідь на яку представники більшості відреагували застосуванням сили, що призвело до ганебної бійки у сесійній залі Парламенту. Варто зазначити, що в цій ситуації опозиції важко було вдатися до інших методів протидії ухваленню зазначеної угоди, оскільки процес її підписання відбувався закрито від суспільства, а її ратифікація – без дотримання встановленої процедури.

Загалом ставлення владної більшості до опозиції носить реваншистський характер. Чітко прослідковується незацікавленість влади в існуванні конструктивної опозиції як у стінах Верховної Ради, так і поза ними. Суспільно вагомі законопроекти та поправки до законопроектів, що підтримуються опозицією, як правило, не мають шансу бути прийнятими незалежно від їх змісту. Єдиним винятком можна назвати Закон «Про доступ до публічної інформації», який все ж був ухвалений у січні 2011 року під тиском тривалої та широкої громадської кампанії. Бійки в сесійній залі стали способом пригашення активності опозиції. Найпоказовішим прикладом стало 16 грудня 2010 р., коли ввечері після закриття засідання група депутатів від Партії регіонів зайшла у сесійну залу і вчинила побиття опозиційних депутатів, які блокували трибуну Верховної Ради, вимагаючи припинити політичні репресії проти лідера БЮТ Ю. Тимошенко.

Такі події у Верховній Раді стали не лише предметом численних політичних заяв і осуду міжнародної спільноти, а й остаточно підірвали довіру населення до законодавчого органу, яка і так була невисокою.

Організація законодавчого процесу

До вже звично характерних порушень законодавчого процесу, як от недотримання вимоги про особисте голосування, після формування у Верховній Раді коаліції «Стабільність та реформи» додалась низка нових порушень, які взагалі ставлять під сумнів інституційну спроможність Українського Парламенту.

Найбрутальнішим з них мабуть є керовані голосування, що одержали назву «чечетовщина», оскільки результат голосування визначається за помахом руки депутата від Партії регіонів М. Чечетова, якому передають від Адміністрації Президента папірець із вказівками щодо голосувань у вигляді позначок «+» або «-», тобто підтримати чи відхилити відповідне питання. Це перетворило законодавчий процес на профанацію, покликану лише формально легітимізувати рішення. Найкрасномовніше про нівелювання законодавчого органу мабуть говорить те, що деякі закони при їх опублікуванні виявляються змістовно істотно підправленими вже після їх «остаточного» схвалення Парламентом.

Регулярною стала практика форсування законодавчої процедури ціною її численних порушень, ухвалення законів навіть в день внесення відповідного законопроекту. Якщо законопроект не є нагальним, то формально виконані процедури, все одно є доволі умовними. Висновки експертних управлінь Верховної Ради ігноруються. Часто конструктивні поправки навіть народних депутатів від пропрезидентської більшості не підтримуються із незрозумілих причин. Трапляються парадоксальні ситуації, коли самі ж автори поправок не голосують за них, якщо на це немає відповідної волі із президентської Адміністрації. Безмежні конформізм і лояльність більшості народних депутатів стали причиною тотального вихолощення суті законодавчого процесу і в той же час позбавляють сенсу законодавчої роботи решти народних обранців.

Законодавча процедура не була дотримана навіть при голосуванні за зміни до Конституції. Так, 18 листопада 2010 р. – за день перед попереднім схваленням змін до Конституції – був прийнятий закон (до речі, в день внесення відповідного законопроекту), яким із Регламенту Верховної Ради вилучалась вимога про те, що голосування за конституційні зміни проводиться поіменно шляхом подачі іменних бюлетенів з особистими підписами народних депутатів. Таким чином перепона до забезпечення необхідних результатів голосування була усунута. При остаточному голосуванні за конституційні зміни щодо строків повноважень представницьких органів 1 лютого 2010 р., що здійснювалось картками, серед тих, хто проголосував «за» виявився народний депутат В.Ар'єв, який на момент голосування

перебував у іншій державі і його карточка для голосування була разом з ним.

Усі ці тенденції у законодавчому процесі змушують констатувати радше номінальне існування законодавчого органу і перетворення Верховної Ради у «кишеньковий» парламент.

Підготовка змін до законодавства про всеукраїнський референдум та про вибори

У квітні 2010 р. депутатом від Партії регіонів Д. Шпенюк був внесений проект Закону «Про всеукраїнський референдум» № 6278. Проект всупереч положенням Конституції передбачав можливість ухвалення на референдумі без участі Верховної Ради та представницького органу установчої влади нової Конституції, закону про внесення змін до Конституції, а також скасування на всеукраїнському референдумі внесених до Конституції змін.

Законопроект без перебільшення можна оцінити як загрозу засадам демократичної та правової держави, адже в основу Проекту була покладена не ідея референдуму як форми безпосередньої демократії, через яку народ здійснює своє волевиявлення, а ідея референдуму як інструменту влади для впровадження ініційованих нею змін в обхід встановленим процедурам.

Під час розгляду в липні 2010 р. законопроекту у другому читанні несподівано для основної пропрезидентської сили Партії регіонів їх соратники у коаліції Комуністична партія та Блок Литвина повним складом підтримали поправку про виключення положення щодо можливості скасування на референдумі внесених до Конституції змін. Після цього законопроект був відправлений на повторне друге читання і до його розгляду Парламент наразі не повертався. З цього можна зробити висновок, що мотивацією влади до ухвалення законопроекту у цей момент було можливе винесення на всеукраїнський референдум питання про скасування внесених до Конституції у 2004 році змін, які передбачали значно менший обсяг повноважень Президента, ніж Конституція в редакції 1996 р. Прикметно, що менш ніж через тиждень після провалу голосування коаліції щодо законопроекту про референдум до Конституційного Суду надійшло подання щодо визнання неконституційними внесених у 2004 році змін до Конституції⁴.

⁴ Детальніше див. підрозділ «Конституція та конституційне правосуддя»

Щодо роботи у напрямку реформування виборчого законодавства, то 2 листопада 2010 р. Президент України В. Янукович видав Указ⁵, на підставі якого була утворена Робоча група з питань удосконалення законодавства про вибори на чолі з Міністром юстиції О. Лавриновичем. На першому засіданні робочої групи В.Янукович висловив переконання у необхідності зведення усіх виборчих процедур у єдиний Виборчий кодекс. Тут варто зазначити, що у березні 2010 р. до Верховної Ради був внесений проект Виборчого кодексу, який став результатом двохрічної роботи очолюваної депутатом Ю.Ключковським робочої групи, до складу якої увійшли провідні науковці та експерти. Щодо цього проекту Виборчого кодексу надала в цілому схвальний висновок Венеціанська комісія, зазначивши, що він є *«важливим кроком вперед у процесі реформи виборчого законодавства в Україні»* і що Венеціанська комісія *«має надії, що проект Виборчого кодексу буде взятий до уваги Робочою групою і буде використовуватися нею як основний документ для обговорення»*⁶. Влада, однак, ігнорує напрацьований проект Виборчого кодексу і рекомендації Венеціанської комісії та говорить про необхідність розроблення нового проекту Виборчого кодексу. Втім і ці наміри видаються нещирими, оскільки Робоча група після заяви Президента все одно працювала над удосконаленням окремих законів про вибори, а не над єдиним кодифікованим актом. Така тактика влади щодо реформування виборчого законодавства, на жаль, не дає підстав сподіватися не лише на здійснення нею належної реформи виборчого законодавства, а й на ухвалення закону про вибори народних депутатів, який би забезпечив демократичні парламентські вибори.

Законопроект розробляється закрито від суспільства, однак з політичних заяв зрозуміло, що влада уже визначилася яку виборчу систему впроваджувати на парламентських виборах – змішану за аналогом до тієї, що була застосована на місцевих виборах у жовтні 2010 р. Поєднання пропорційної системи із «закритими» списками з мажоритарною системою, що, як показує досвід, в Україні віддає перемогу тому, хто володіє адміністративним

⁵ Див. Указ Президента України «Про робочу групу з питань удосконалення виборчого законодавства» від 2 листопада 2010 року N 1004/2010.

⁶ Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine – Adopted by the Council for Democratic Elections at its 35th meeting (Venice, 16 December 2010) and by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010) [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)047-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)047-e.pdf)

ресурсом, дійсно здатні забезпечити очікуваний для влади результат, як це і відбулося на місцевих виборах.

Висновки та рекомендації

Основні проблеми українського парламентаризму лежать у площині регулювання діяльності політичних партій та виборчої системи.

Питання про реформування законодавства щодо діяльності політичних партій, яке б забезпечило прозорість такої діяльності та внутрішньопартійну демократію, навіть не стоїть на порядку денному. Державне фінансування політичних партій до сих пір не запроваджене. Відсутність політичної відповідальності народних обранців перед виборцями за свою діяльність у Парламенті найбільшою мірою зумовлена виборчою системою, за якою були обрані народні депутати чинної каденції – пропорційної за «закритими» списками у єдиному загальнодержавному окрузі, що є мабуть найгіршою із можливих форм імплементації пропорційної виборчої системи. Така система створює надзвичайно сприятливе середовище для політичної корупції, в результаті якої депутати виявляються слабо професійними, ідейно нестійкими та схильними проявляти усіяку лояльність взамін на особисту вигоду. Ця система, як і пропонована зараз владою змішана, позбавляє громадян України можливості не надавати мандату політично безвідповідальним та неефективним народним обранцям на наступних парламентських виборах.

Найгірше те, що демократичний поступ у партійно-виборчій сфері взагалі не спостерігається. Влада, яка володіє всім необхідним інструментарієм для розвитку парламентаризму, не зацікавлена в ньому, оскільки існуюча система формування політичної еліти після незначних коригувань здатна на відмінно забезпечити самозбереження певних політичних сил у владі.

Домогтися реформування законодавства у спосіб, який би забезпечив утворення справжніх політичних партій та чесні політичні змагання, можливо лише шляхом широкого громадського тиску та постійного громадського контролю за діями влади. Надзвичайно важливо також, щоб міжнародна спільнота спонукала українську владу ухвалити чесний виборчий закон для виборів народних депутатів.

Серед незалежних експертів та науковців практично немає суперечностей щодо того, яка виборча система є оптимальною для України – пропорційна система голосуванням у регіональних

округах із преференціями, коли черговість проходження кандидатів від партії до парламенту визначається за результатами голосування виборців, а не визначеним керівництвом партії місцями у списку. Вже є розроблені законопроекти, які передбачають таку систему, в тому числі проект Виборчого кодексу, розроблений робочою групою на чолі із Ю.Ключковським.

Зараз необхідно зосередити всі сили на тому, щоб забезпечити проведення парламентських виборів 2012 року за законом, що забезпечуватиме дійсне народне волевиявлення, політичну відповідальність народних обранців перед виборцями, чесний і прозорий виборчий процес.

2. ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Перший рік урядування нової політичної команди породжує неоднозначні наслідки щодо оцінки організації та діяльності виконавчої влади. Адже з одного боку, зі значним запізненням, але робилися деякі спроби підвищити ефективність роботи державного апарату. З іншого, позитивних результатів від впроваджених новацій наразі критично мало, тим більше у порівнянні з негативами і загрозами привнесеними у систему урядування.

Склад і організація роботи Уряду та його Секретаріату

Сформований 11 березня 2010 року Уряд М.Азарова став рекордно розширеним за кількісними показниками (29 членів включно із сімома віце-прем'єр-міністрами), що негативно впливало на ефективність його роботи та породжувало дублювання у компетенції.

Певним свідченням проблем у функціонуванні великого складу Уряду стало внесення вже 17 березня змін до Регламенту Кабміну, якими було санкціоновано проведення засідань Уряду в зменшеному складі⁷ – в умовах надзвичайних ситуацій *та в інших невідкладних випадках* (виділення наше – *авторів моніторингу*). Легалізація «усіченого» складу Кабінету Міністрів, окрім сумнівів щодо законності такого рішення, засвідчила тенденцію

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010 № 267.

пірамідально-ієрархічної моделі побудови Уряду. Тобто формально колегіальний Кабінет Міністрів фактично складався (і складається) з посад різних рівнів важливості.

Специфікою персонального складу Уряду стало також повернення до практики призначення на міністерські посади не політиків, а «військових професіоналів» (в Міноборони та МВС), що явно суперечить стандартам демократичного урядування.

Не зовсім ефективно Уряд використовував інструмент урядових комітетів, невиправдано збільшуючи їх число та досить незрозуміло розподіляючи компетенцію цих робочих органів. Початково було утворено дев'ять урядових комітетів⁸. При цьому до складу Комітету з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу входило 14 посадовців, з яких 13 – члени Кабінету Міністрів (тобто майже повноцінний Уряд), а в деяких інших урядових комітетах було «аж» по два міністри. Згодом відбувалися зміни в структурі урядових комітетів, залежно від кількості віце-прем'єр-міністрів (в липні 2010 р. їх кількість було зменшено із 9 до 7; восени – із 7 до 4). При цьому поєднання питань у межах деяких комітетів інакше як «дивним» не оцінити (наприклад, «Урядовий комітет з питань національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу»).

Уряд відзначався явною несаможестійністю у питанні вироблення державної політики, неухильно зміцнюючи президентську владну вертикаль, а також здійснюючи свою діяльність відповідно до очікувань і доручень Президента. Всупереч Конституції України та Закону «Про Кабінет Міністрів України» Урядом навіть не було розроблено власну Програму діяльності.

Значні зміни відбулися в роботі Секретаріату Уряду. Якщо перші реорганізаційні рішення відображали зміни у політиці нової владної команди, наприклад, утворення Бюро європейської інтеграції – на зміну Координаційному бюро європейської та *євроатлантичної* інтеграції (виділення наше – *авторів моніторингу*). То на виконання Указу Президента України від 9 грудня №1085 штатну чисельність працівників Секретаріату Уряду було скорочено на 50 відсотків. Цей крок заслуговує

⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 17.03.2010 № 460-р.

здебільшого позитивної оцінки, адже у міністерств потенційно з'являється більше можливостей для реалізації власних ініціатив, а не лише для виконання завуальюваних доручень Секретаріату Кабміну (хоча паралельно зростає потік доручень від глави держави). Певною проблемою стало лише те, що звільнення багатьох фахівців Секретаріату послабило експертний потенціал апарату Уряду. Проте загалом ця тенденція була відчутною з огляду на загальне послаблення Уряду на користь Президента та його адміністрації. Частковим позитивом у змінах в апараті Уряду можна вважати фактичне скасування посади Міністра Кабінету Міністрів (у контексті тих же грудневих президентських рішень). Хоча про реальне віднесення посади керівника апарату Уряду до посад державної служби наразі ще не йдеться.

Щодо ставлення влади до інституту державної служби варто відзначити, що за період функціонування нового Уряду було збережено практику одночасних ліквідації і введення десятків посад заступників міністрів та керівників інших ЦОВВ. Фактично тут мають місце «уявні реорганізації», які використовуються як інструмент для звільнення одних чиновників та призначення на їх місце інших осіб (як правило, певної політичної або бізнесової орієнтації). Звичайно така поведінка щодо державних службовців є і неправомірною, і нераціональною.

Підготовка адміністративної реформи

Попри наявність в урядових структурах на початок 2010 року розроблених програмних документів із реформування публічної адміністрації, які готувалися впродовж багатьох років, нова влада не використала існуючі концептуальні напрацювання й не запропонувала офіційно власне програмне бачення адміністративної реформи.

У квітні 2010 року були заявлені перші ініціативи щодо підготовки адміністративної реформи, і навіть було проведено два засідання Робочої групи інституційного та законодавчого забезпечення економічних реформ Комітету з економічних реформ при Президентіві України. Проте після цього будь-яка публічна активність була припинена. Як виявилось, влада (в особі насамперед Міністра юстиції О.Лавриновича) готувалася до реалізації «запасного» варіанту для розширення повноважень глави держави – через судове скасування «політичної реформи» 2004 року. Саме під нову конституційну модель утаємничена

команда готувала і відповідні законопроекти. Тож «адміністративна реформа» В.Януковича від 9 грудня стала несподіванкою не лише для громадськості, але і для більшості урядовців.

Закон про Кабінет Міністрів від 7 жовтня 2010

Негайно після ухвалення Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року у справі про «політичну реформу 2004 року» 7 жовтня 2010 року було ухвалено в новій редакції Закон «Про Кабінет Міністрів України». Прикметно, що виконано цю роботу вкрай оперативно - за три дні - від внесення законопроекту до остаточного схвалення. Таку блискавичність було досягнуто ціною brutального порушення законодавчої процедури.

Відповідно до відновлених положень Конституції в Законі було змінено порядок формування Уряду. Разом із тим, приписи нової редакції Закону не обмежуються суто відновленням конституційності деяких норм, а йдуть значно далі в обмеженні компетенції та самостійності Уряду. Із тексту Закону вилучено згадку про присягу членів Кабінету Міністрів (що мала не лише політичне значення – служіння народу України, але і юридичне – в частині визначення моменту набуття повноважень), спотворено інститут контрасигнації актів Президента членами Уряду, «вихолощено» зміст статті про Програму діяльності Кабінету Міністрів.

Закон надав Президенту повноваження, які не передбачені Конституцією (насамперед, право призначати заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади). Також легітимізовано інститут «доручень Президента» Урядові – неконституційний і надзвичайно деструктивний та корупціогенний інструмент впливу. При цьому важливо наголосити, що навіть депутати зі слухняної пропрезидентської більшості виступали за вилучення згадки про «доручення Президента», але надісланий на підпис главі держави Закон дивним чином таку норму зберіг (у статті 25).

Низка норм Закону спрямована на послаблення Уряду як колегіального органу влади, зокрема, применшення ролі і впливу Прем'єр-міністра, міністрів. Зокрема, останніх усунуто від вирішення кадрово-організаційних питань щодо центральних органів виконавчої влади, а також від впливу на призначення голів місцевих державних адміністрацій. Тепер зафіксовано, що

відповідні подання робить Прем'єр-міністр одноосібно. Хоча насправді і роль очільника Уряду тут швидше номінальна, адже зводиться до формального внесення прийнятної для Президента кандидатури.

Крім нової редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України» автори законодавчої ініціативи підготували поправки до 32 інших законів. У цьому випадку також далеко не всі зміни впливали із обов'язку приведення законів у відповідність із Конституцією, проте більшість де-факто були спрямовані на розширення повноважень Президента. Це стосувалося нових (але неконституційних) повноважень глави держави щодо призначення заступників керівників органів виконавчої влади, затвердження положень про «державні колегіальні органи» тощо.

Загалом можна констатувати, що через закони утверджувалося президентське правління шляхом узурпації повноважень главою держави і послаблення Уряду, який перестає бути суб'єктом вироблення політики та вищим органом виконавчої влади, а перетворюється на орган, покликаний забезпечувати виконання ініціатив Президента та його адміністрації.

«Адміністративна реформа - 2010»

Апогеєм конституювання централізованої владної вертикалі на чолі із Президентом стала «оптимізація» системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), яка була названа її авторами «адміністративною реформою». Зокрема, 9 грудня 2010 року Президент видав Указ №1085. Основні положення Указу стосувались скорочення кількості міністерств (з 20-ти до 16-ти); поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів; реорганізації інших ЦОВВ і визначення трьох типів ЦОВВ: служби, агентства, інспекції. Також було дано доручення Уряду ліквідувати «урядові органи» (на той момент їх існувало понад 45) та скоротити чисельність державних службовців у ЦОВВ не менше ніж на 30 відсотків (а в секретаріаті Уряду – на 50%).

Зменшення кількості міністерств та поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів було позитивним рішенням, що має сприяти і кращій пріоритезації державної політики, і ефективності роботи Кабміну як колегіального органу. Також виправданим є відображене в Указі термінологічне й інституційне розрізнення контрольно-наглядових органів

(інспекцій) – та органів з управління об'єктами державної власності (агентства). На жаль, щодо такого виду ЦОВВ як «служби» реформа не дуже чітка, адже допускає поєднання в їх компетенції конфліктних функцій (зокрема, функцій із надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій).

Але головним недоліком «оптимізації» є фактична гіперцентралізація виконавчої влади. Так, рішення глави держави про те, що всі органи виконавчої влади на центральному рівні матимуть статус «центрального» (а не лише міністерства), означає призначення / звільнення їх керівників Президентом та політичну залежність від нього. Відновлюється система, за якої і міністр, і керівник іншого ЦОВВ фактично мають однаковий статус, адже призначаються за однаковою процедурою. При цьому кількість «інших ЦОВВ» насправді не скорочується, а навпаки збільшується: з приблизно 45 до 53-х згаданих в Указі (а деякі в ньому просто незгадані, як наприклад, Головдержслужба). Отже, загальне «скорочення» органів виконавчої влади забезпечено шляхом ліквідації урядових органів через їх «вливання» в апарати міністерств та інших ЦОВВ.

Рішення про ліквідацію урядових органів взагалі є нераціональним, і таким, що заперечує еволюційний розвиток України у цій сфері з 1999 року. З того часу було запроваджено цей вид органів («урядові органи») і втілювалась ідея збільшення впливу Уряду і міністрів принаймні на частину органів виконавчої влади. Реформа В.Януковича означає відмову від домінуючої у розвинених країнах моделі: «міністерство – орган з вироблення політики; урядові органи в системі міністерств - адміністративні органи, відповідальні за впровадження політики / законодавства». Така відмова ускладнює інституційне розмежування розробки політики та адміністрування; послаблює відповідальність міністра за стан справ у відповідному секторі державної політики, а також погіршує загальну координацію вироблення політики в державі. Тож величезний негатив Указу полягає саме у ліквідації урядових органів.

Вже частково йшлося про те, що реформування розпочалося без будь-якої офіційної концепції. Але варто додати, що надмірна конспіративність влади призвела до тривалого «провисання» в роботі виконавчої влади, затягування реорганізаційних змін, спотворень у процесі впровадження нововведень. Не особливо допомогли втіленню реформи і Типове положення про

міністерство та Типове положення про ЦОВВ (схвалені Указом Президента від 24 грудня 2010 року), які також залишили багато прогалин та лазівок, як-от збереження численних функцій з розробки політики за ЦОВВ (не міністерствами) чи поєднання конфліктних функцій в одному ЦОВВ.

Таким чином до позитиву нової влади можна віднести лише деякі «дрібні» досягнення. Наприклад, зроблено спробу закріпити лише за міністерствами повноваження з прийняття нормативно-правових актів (тобто обмеживши у цьому праві інші ЦОВВ). Проте, щоб втілити цю ідею, слід ще внести зміни у десятки інших нормативних актів, які дають ЦОВВ можливість займатися правотворчістю. Позитивом можна вважати бажання влади скоротити кількість заступників міністрів (до 2-3-х) та віднести їх посади до політичних. Проте більш-менш чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій у самих міністерствах не досягається, оскільки введення посади «заступника міністра-керівника апарату» є лише паліативом правильної ідеї. Адже новий посадовець, хоч і матиме статус держслужбовця, але призначатиметься Президентом (як і інші заступники міністра), та не отримує повноцінних повноважень для управління апаратом міністерства і питаннями державної служби в ньому.

Зрештою можна відзначити, що лише 7 квітня 2011 року почали з'являтися перші Положення про нові міністерства чи інші ЦОВВ.

Закон «Про центральні органи виконавчої влади» та нові зміни до Закону «Про Кабінет Міністрів України»

Зрештою майже через два місяці (2 лютого) після старту «адміністративної реформи» до парламенту надійшли президентські законопроекти «Про центральні органи виконавчої влади» (№8055) та «Про внесення змін до Закону України „Про Кабінет Міністрів України“» (№8056). На жаль, вони запропонували подальше знищення незначних еволюційних досягнень у системі державного управління України, а також законодавчу легітимацію неконституційних повноважень глави держави. Так, у даних законопроектах Президент запропонував законодавчо закріпити за собою повноваження не лише щодо призначення і звільнення заступників міністрів та керівників ЦОВВ, затвердження положень про ЦОВВ, але й видання обов'язкових до виконання «доручень Президента» будь-якому органу виконавчої влади. І як це вже стало поганою традицією, ці

законопроекти без належного парламентського опрацювання та з неконституційними нормами, дуже швидко були ухвалені остаточно (17 березня) та підписані Президентом.

Поправками до Закону «про Кабінет Міністрів України» Прем'єр-міністра позбавлено права ініціювати зміни у складі Уряду. Міністри щодо своїх заступників матимуть лише право на «пропозицію» Прем'єр-міністру, а при звільненні цих заступників Президент керуватиметься тільки власним розсудом. Тепер у законодавчий спосіб передбачено ліквідацію урядових органів. Отже, в Україні всі органи виконавчої влади стають залежними лише від глави держави (а де-факто – від його адміністрації).

Є загроза подальшого зменшення публічності та колегіальності в роботі Кабінету Міністрів, погіршення міжміністерської координації. Адже парламентом підтримана ліквідація урядових комітетів – робочих органів, через які повинні проходити проекти урядових рішень перед внесенням на засідання Уряду, та єдиних реальних інструментів безпосереднього обговорення проектів власне членами Кабінету Міністрів.

Ці два нових закони є свідченням остаточного утвердження президентської системи управління ціною відступу від досягнень двадцятилітнього розвитку системи урядування України та її повернення до тотальної централізації та політизації.

25 березня до парламенту потрапив третій законопроект з «адміністративно-реформаторської» тематики – нова редакція Закону «Про державну службу» (№8306). Вже 7 квітня його було прийнято в першому читанні. На наш погляд, попри деякі системні проблеми (зокрема, в частині регулювання відносин щодо вищого корпусу державної служби, а також прогалини у регулюванні статусу спеціально уповноваженого органу з питань державної служби) його ухвалення у внесеній редакції все ж сприятиме певному поступу у реформуванні системи державної служби.

Але загалом мусимо зробити висновки про серйозний відступ України від моделей демократичного урядування, що однозначно не відповідає інтересам суспільства і держави.

Висновки та рекомендації

Політичне керівництво держави повинне повернутись у конституційне русло розподілу повноважень між главою держави і Урядом. Слід відмовитись від тотальної централізації влади, адже це не лише неконституційно, але й нераціонально для ефективного урядування. Інструмент «доручень Президента» Уряду та іншим

органам виконавчої влади має бути скасований. Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади, повинен бути головним суб'єктом вироблення державної політики. Уряду слід надати інституційні можливості впливу на виконавчу влади. Необхідно надати статус урядових органів нинішнім «іншим центральним органам виконавчої влади». У міністерствах слід забезпечити повноцінне розмежування політичних та адміністративних функцій і раціонально реформувати їх внутрішню організацію, насамперед зменшити кількість департаментів, змінивши законом саме поняття «департаменту». Після зменшення до двох кількості заступників міністра, департаментів має бути від 4 до 6-ти, і вони повинні утворюватися не відповідно до чисельності службовців, а для відповідальності за окрему підгалузь у сфері відповідальності міністерства.

3. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА

Ситуація після формування Уряду М. Азарова

Новопризначений Міністр регіонального розвитку та будівництва України не виявив бажання продовжити роботу над реалізацією ухвалених Урядом Ю. Тимошенко актів з реформи місцевого самоврядування та підвищення кваліфікації кадрів для його органів. Не продовжено роботу над погодженням розроблених у Мінрегіонбуді інших законопроектів, натомість було обрано тактику невиконання Плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування⁹.

Так замість уже розроблених відповідно до затвердженої Концепції реформи місцевого самоврядування¹⁰ проектів нових редакцій законів «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», міністерство замовило розробку цих законопроектів у вигляді вільного переказу чинних законів. Замість законопроекту «Про адміністративно-територіальний устрій» було підготовлено законопроект «Про державну підтримку добровільного об'єднання громад». Проте вкрай низька якість законопроектів, велика кількість зауважень до них з боку науковців, практичних працівників місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування стала підставою для їх відхилення Урядом М. Азарова.

Фактично, протягом 2010 року Уряд і Мінрегіонбуд не виконали ухваленого Плану реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування; не здійснено і більшість пунктів плану реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Суттєво було змінено практику застосування Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування»¹¹. Представників асоціацій перестали запрошувати на засідання Уряду, а також враховувати їх пропозиції при розробці та прийнятті найважливіших законів, зокрема Бюджетного та Податкового кодексів.

⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» від 02.12.2009 № 1456-р.

¹⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29.07.2009 № 900-р.

¹¹ Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI.

Не скасовуючи формально рішення попереднього Уряду щодо напрямів реформи місцевого самоврядування, Уряд М. Азарова не тільки не виконував ці рішення, а й допустив прямо протилежне до децентралізації рішення – позбавив територіальну громаду Києва права на місцеве самоврядування. Децентралізація влади в Києві, яка передбачалась законопроектом №4463¹², була замінена повною ліквідацією місцевого самоврядування через ухвалення відповідного Закону¹³.

Паралельно з обмеженнями прав органів місцевого самоврядування посилювалась вертикаль місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій за президентським Указом¹⁴ отримали фактично право вето на кадрові призначення, що здійснюються в регіонах центральними органами виконавчої влади. Указом Уряду доручається «забезпечити безумовне виконання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вимог законодавства щодо погодження з головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, та притягнення в установленому порядку до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допускають систематичне порушення таких вимог».

Сам Президент посилив свій вплив на призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій, і в свою чергу посилив вплив голів обласних державних адміністрацій на призначення, звільнення їх заступників та заступників голів районних державних адміністрацій – з огляду на певні законодавчі зміни¹⁵.

Виборчий закон як засіб гарантованої перемоги

¹² «Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ"», реєстр. № 4463 від 13.05.2009

¹³ Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад» від 07.09.2010 № 2500-VI.

¹⁴ Указ Президента України «Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями» від 16.04.2010 № 542/2010.

¹⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» від 07.10.2010 № 2592-VI.

10 липня 2010 року Верховна Рада України ухвалила новий виборчий закон¹⁶, який став неприємним сюрпризом для багатьох політиків, громадських активістів та громадян, які цікавляться політикою.

Новим Законом запроваджено «змішану виборчу систему» при збереженні закритих (жорстких) партійних списків. Введено примусову «партизацію» виборів та виборчого процесу. Від міста до Верховної Ради АРК, за винятком селищ і сіл, висування кандидатів здійснюється лише партійними організаціями (ст 35). Первісна редакція частини 3 цієї ст. 35 запроваджувала специфічну норму, яка не корелювала із Законом «Про політичні партії в Україні» - необхідність реєстрації парторганізації не пізніше як за 365 днів до дня виборів. Цю норму було вилучено. Партія отримала право у будь-який час зняти з виборів свого висуванця (ст.45)

Стаття 22 Закону ігнорує ратифіковану Україною Європейську хартію місцевого самоврядування, яка встановлює, що органи місцевого самоврядування є автономними органами публічної влади і не входять до системи, яка очолюється парламентом. Натомість за ст. 22 система виборчих комісій має формуватись відповідно до розподілу політичних сил у Верховній Раді. Прийнята норма відразу надавала перевагу на виборах партіям, що увійшли до більшості у Верховній Раді, в першу чергу найбільшій фракції – Партії Регіонів (надалі – ПР). Саме ця партія реально домінувала в абсолютній більшості виборчих комісій по всій Україні.

Така зміна виборчого законодавства позначилась на перебігу та результатах виборів. Зокрема, за результатами виборів ПР отримала більшість голосів у 14 областях, АРК та Севастополі, здобула 11 посад голів міст обласних центрів. Навіть в облрадах, де ПР не отримала більшості (Чернівецька, Закарпатська), вона стали центром утворення більшості. Особливо показові є результати у Донецькій області, де ПР отримала 92% мандатів. За список ПР проголосували 65,78% виборців, зате із 90 одномандатних округів представники ПР виграли у 88. Майже скрізь в областях, навіть у тих, де ПР не користувалась досі підтримкою, по одномандатних мажоритарних округах перемагали саме її висуванці.

¹⁶ Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 № 2487-VI.

Показовими прикладами сумнівної електоральної ситуації є Вінницька та Хмельницька області: у Вінницькій облраді ПР отримала 46,9% депутатів, а у Вінницькій міськраді – 10%, у Хмельницькій облраді – понад 42%, у Хмельницькій міськраді – 8%. Навряд чи без адміністративного втручання так сильно можуть відрізнятись політичні уподобання міських та сільських виборців однієї області. Загалом вибори засвідчили повну перемогу ПР на обласному та районному рівнях, а також у більшості міст Південної та Східної України.

Місцеві вибори 2010 року характеризувались великою кількістю скандалів, пов'язаних зі зняттям з виборів кандидатів на посаду міського голови, блокуванням виборчих комісій, затягуванням підрахунку голосів та тотальним домінуванням ПР на всіх медійних ресурсах, залученням до ПР державних службовців ОДА та РДА, сільських, селищних, міських голів, які планували брати участь у виборах. Новою технологією, використаною на цих виборах, стало «клонування» партійних організацій опозиційної «Батьківщини», що привело до протистояння між різними партійними організаціями цієї партії, а відтак до неучасті чи провалу на виборах. Найбільш яскравий приклад – Львівська область, де партія «Батьківщина» взагалі не брала участі у виборах.

Суперечливими (чи сумнівними) стали також результати виборів міських голів у багатьох містах (Харків, Кам'янець-Подільський, Канів, Васильків та ін.) Фактично після виборів навіть така потужна організація як Асоціація міст України втратила політичну волю до критики дій Уряду, ставши майже «однопартійною».

Зміна підходів до взаємовідносин державного та місцевих бюджетів

Після обрання Президентом В. Януковича та призначення М. Азарова Прем'єр-міністром досить швидко з'явився новий проект Бюджетного кодексу, який 17.06.2010 було схвалено в першому читанні, а 8.07.2010 в цілому¹⁷. Кодекс Уряду Азарова не став реформаторським і в основному направлений на уточнення норм, а головне, на зменшення ролі парламенту у бюджетному процесі.

¹⁷ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI

Збільшення питомої ваги бюджетів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті не має жодного відношення до повноважень місцевого самоврядування, оскільки таке збільшення з'явилося через включення до місцевих бюджетів коштів на соціальний захист населення, що є виключно державними повноваженнями.

Але й для регіональних бюджетів підсилення виглядає доволі відносним – з одного боку, через порівняно незначну доходність додатково пропонованих джерел, а з іншого – через одночасне вилучення з переліку цих доходів як для обласних, так і для районних бюджетів плати за землю (що становила, відповідно, 25% і 15% її суми). Отже, джерела доходів, зокрема, районних бюджетів не лише не розширюються, а навіть звужуються. При цьому 11 з 15-ти додаткових джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування, передбачених новим Кодексом, зараховуються лише до бюджетів Києва і Севастополя, які є, по суті, регіональні.

Проект бюджетного кодексу передбачав стовідсоткове зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів податку з власників транспортних засобів, а також чіткий розподіл цього податку між місцевими бюджетами різних рівнів, що складало розрахункову суму на 2011 рік 1,5 млрд. грн. Проте заміна податку збором за першу реєстрацію транспортного засобу (п. 2 ч. 2 ст. 69 Кодексу) призвела до того, що місцеві бюджети в 2011 році отримують замість 1,5 млрд., трохи більше ніж половинку від цієї суми.

Реалізація Бюджетного кодексу у бюджеті 2011 стала досить несподіваною для місцевого самоврядування.

По-перше, субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів уже не прив'язувалась Законом про бюджет до сум, закріплених за регіоном, і також не встановлювався припис щодо порядку розподілу цих коштів між регіонами. Відтак сума в 1,115 млрд. грн. буде розподілятися Урядом у «ручному режимі».

По-друге, непропорційно велика субвенція на соціально-економічний розвиток АРК – 0,9 млрд., трохи менше, ніж на усі регіони разом взяті.

По-третє, субвенція «на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» також була специфічно розподілена: із загальної суми у 895,9 млн. грн. на Донецьку область виділено – 398 млн., Київській області – 117,3 млн., Одеській – 104,5 млн., Луганській 66 млн., Житомирській –

44 млн., Сумській – 1 млн., Хмельницькій – 1,6 млн. Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Полтавській, Тернопільській – 0 грн. Такий розподіл корелює з результатами місцевих виборів. Наприклад, Київська область, де партія «Батьківщина» була розколота і витиснена з виборів, отримала кошти, а Черкаська, де ситуація не була цілком підконтрольною ПР, не отримала нічого¹⁸.

Центр-регіони, що відбувається?

Ситуація із розвитком регіонів в Україні є характерною для країн з відсутністю адекватної регіональної політики, яка сприяла б вирівнюванню диспропорцій між регіонами та стимулювала б міжрегіональну єдність держави.

Впродовж 2010 року, напевно, у зв'язку із побудовою жорсткої вертикалі виконавчої влади, було зупинено роботу з формування політичної та законодавчої основи для нової державної регіональної політики, підготовки реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Все це зумовило реорганізацію Мінрегіонбуду: спочатку – через об'єднання двох міністерств Мінрегіонбуду і МінЖКГ в одне Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а надалі – перейменування його на Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства.

Відтак Україна знову повернулася у ті часи, коли питання місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, сталого та системного розвитку регіонів залишались поза компетенцією центральних органів виконавчої влади. Рада регіонів як допоміжний консультативно-дорадчий орган не може замінити собою міністерство. Регіональна політика – це передусім координування секторальних політик в територіях, підтримка місцевого самоврядування та його спроможності, тож з ліквідацією провідного міністерства ситуація ставатиме гіршою. Невідомо і як має виконуватись рішення Ради регіонів від 24 січня 2011 року про реформу управління регіональним розвитком, яку озвучив Президент.

Відносини між центром і регіонами України, особливо в контексті розподілу державних ресурсів, нині виглядають досить суперечливими. 7 квітня 2011 року, на другий день після фактичної ліквідації Мінрегіонбуду, Президент на засіданні Ради

¹⁸ Аналіз проекту закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» в редакції Мінбуду (квітень 2011 р.) Джерело в Інтернеті: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1869>

регіонів сказав: «Не може бути такої різниці, як в нас зараз є в нашій державі – в капітальних вкладеннях, в інвестиціях...», вказавши на різницю у понад 100 разів щодо інвестицій у Київ та Чернівецьку область. На практиці ж субвенції на соціально-економічний розвиток в 2011 році для третього за розвитком (після Києва та Дніпропетровської області) регіону – Донецької області – з Державного бюджету становили 398 млн. грн., тоді як найменш розвиненим Чернівецькій і Тернопільській областям (26-27 місце серед регіонів) не передбачено ані копійки.

До «ручного режиму» розподілу субвенцій між регіонами додається і продовження наступу на місцеве самоврядування. Так, за дорученням Президента в січні 2011 року Держкомземом було розроблено Проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо посилення контролю держави за розпорядженням землями державної власності в межах населених пунктів)», за яким право розпорядження землями в населених пунктах переходить до місцевих державних адміністрацій. Поки що проект загальмовано, але його ухвалення не тільки позбавить органи місцевого самоврядування останнього ресурсу громади, але й зробить їх маловпливовими навіть у своїх громадах.

До цього варто додати ухвалення Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁹. Цей закон суттєво обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо планування власного просторового розвитку. Окрім того, він виводить із компетенції органів місцевого самоврядування територіальних громад планування територій за межами населених пунктів, вносить масу проблем з використання земельних ділянок та зміною їх цільового призначення у населених пунктах, а також обмежує вплив територіальної громади на прийняття містобудівних рішень та рішень з будівництва конкретних об'єктів у громаді.

Наприкінці 2010 року Міністерство юстиції запропонувало внести зміни до закону «Про місцеве самоврядування в Україні» з тим, щоб не проводити вибори міських голів у разі дострокового припинення їх повноважень, а покладати їх повноваження на секретарів рад. Щоправда, ця ініціатива поки що була відхилена. Але процес дострокового припинення повноважень міських голів

¹⁹ Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI.

депутатами рад уже розпочався і торкнувся навіть обласного центру – Чернівців, де депутати усунули голову, який на виборах отримав до 70% голосів.

Окремі ініціативи щодо правового регулювання місцевого самоврядування протягом 2010-2011 років

На фоні систематичного обмеження прав місцевого самоврядування та територіальних громад – як через конкретні правові акти та розподіл бюджетних ресурсів, так і через «керівництво» радами з боку місцевих державних адміністрацій завдяки партійному впливу – Урядом було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про місцеві референдуми»²⁰.

Законопроект по суті не сприяє реалізації територіальними громадами права на безпосереднє управління місцевими справами та вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування. Окремі ж положення проекту про обов'язковість проведення референдумів, наприклад, щодо реорганізації дитячих дошкільних закладів, виглядають досить непереконливо. Позбавлення місцевої ради повноваження щодо призначення референдуму і передача цієї функції виборчій комісії також потребує серйозної розробки. Постає низка запитань і щодо процедур ініціювання референдуму, його призначення, проведення агітації та правових наслідків.

Видається, що розроблений законопроект не узгоджується із системою реалізації територіальною громадою права на безпосередню демократію, тож за умов відсутності прогресу щодо посилення прав місцевого самоврядування та їх ресурсного забезпечення, ухвалення цього закону не змінить ситуацію на краще.

Іншим ініційованим Урядом актом щодо органів місцевого самоврядування є закон про прискорений перегляд регуляторних актів місцевого самоврядування²¹. Фактично це закон про застосування Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Він нічого не вирішує, проте надає додаткові доручення органам місцевого самоврядування

²⁰ Проект Закону «Про місцевий референдум», рестрац. № 7082 від 03.09.2010.

²¹ Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 №2784-VI.

щодо перегляду своїх регуляторних актів і включає до процедур нагляду над місцевим самоврядуванням центральний орган виконавчої влади у сфері регуляторної політики. З'являється ще один засіб тиску на посадових осіб місцевого самоврядування.

В розвиток положень цього Закону з'явився новий законопроект авторства Уряду щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування²². У випадку ухвалення цього закону сільські голови можуть отримати штраф у розмірі 30-50 неоподатковуваних мінімумів за відсутність аналізу регуляторного впливу акта органу місцевого самоврядування.

Висновки та рекомендації:

Незважаючи на задеклароване у виборчій програмі В. Януковича прагнення до децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування, протягом 2010-2011 років відбувається зворотній процес централізації влади та поступового обмеження ролі і повноважень місцевого самоврядування, перетворення його на інститут публічної влади, підпорядкований вертикалі виконавчої влади. Цьому сприяла й тотальна перемога партії влади на місцевих виборах 2010 р. внаслідок зміни виборчого законодавства й застосування «адміністративного ресурсу».

Протягом 2010-2011 рр. відбувся й значний відхід від прозорих механізмів закріплення у Державному бюджеті України розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, а система органів управління регіональним розвитком була зруйнована. Заявлені Президентом другий етап адміністративної реформи (в регіонах), а також реформи системи управління регіональним розвитком на рівні центральних органів виконавчої влади реалізовувати нікому.

Аналіз ініціатив зі змін правового статусу і порядку функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо проведення місцевих референдумів, а також перегляду власних регуляторних актів органами місцевого самоврядування, також засвідчує продовження тенденцій до централізації влади в Україні.

²² Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування», реєстр. № 7497 від 21.12.2010.

4. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА І БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

Рік урядування нової політичної команди не відзначився якісними покращеннями у царині відносин органів публічної адміністрації з приватними особами. Швидше навпаки, адміністративна практика знову почала набувати рис притаманних радянському часу, де права і гідність особи явно мають нижчу цінність порівняно з державними інтересами чи вказівками партійного керівника. Хіба що тепер окремої ваги набули й інтереси великого бізнесу. Орієнтація на жорстку виконавчу вертикаль майже автоматично «поширилася» і на відносини влади з суспільством загалом, та кожним громадянином зокрема. Рівень корупції залишається критичним (за індексом сприйняття корупції *Transparency International* показник України у 2,4 бали ставить Україну на 134-143 місце серед 178 країн). І навіть у сфері економіки, яка новою владою оголошувалася пріоритетом, на жаль, відсутних для громадян покращень у свободі ведення бізнесу не настало (у міжнародному рейтингу Світового банку *Doing Business*, який визначає індекс легкості ведення бізнесу, Україна займає 145 місце зі 183 країн світу). Загалом же за рік тотального і монопольного владарювання, чи не єдиним здобутком влади в аналізованій сфері стало прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» (хоча і ухваленого всупереч бажанню багатьох представників влади).

Протягом 2010 року не відбулося жодного поступу у долі **проекту Адміністративно-процедурного кодексу**. У зв'язку зі зміною урядів законопроект №2789 вважається відкликаним, а Міністерство юстиції взялося за його чергове «доопрацювання». При цьому виставлений для громадського обговорення у грудні 2010 року законопроект практично не відрізнявся від тексту, який перебував у Верховній Раді з липня 2008 року. Таким чином приватні особи у відносинах з органами публічної адміністрації залишаються незахищеними від свавілля останніх, а Україна скоро виявиться не лише однією з останніх країн Європи, але й серед країн колишнього СРСР, у якій не має закону про адміністративну процедуру.

Здебільшого в силу тяглості бюрократичного апарату нова влада, як і попередній Уряд, проявляла деяку активність у

тематиці *адміністративних послуг*. Але і цю владу цікавила не стільки якість послуг, їх доступність та зручність для громадян, скільки питання коштів, які збираються за адміністративні послуги.

У зв'язку зі зміною урядів на розгляд Верховної Ради народним депутатом – представником Партії Регіонів було подано *законопроект «Про адміністративні послуги»*²³. Усі його положення дублювали попередній урядовий законопроект. Проте незважаючи на визначення Президентом даного законопроекту невідкладним, парламент не зміг навіть включити його до порядку денного (при голосуванні 29 червня 2010 року голосів за цей проект не дала фракція КПУ). Таким чином і даний законопроект перейшов у режим «доопрацювання» Мін'юстом.

Найважливішими реальними змінами у нормативно-правовому регулюванні сфери адміністративних послуг стали зміни до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, внесені постановою Кабінету Міністрів від 11 жовтня²⁴. Зокрема, Уряд зробив здебільшого позитивний крок щодо впорядкування термінології та визначення сфери адміністративних послуг. Також було заборонено справляння плати за надання адміністративних послуг у відсотковому відношенні до кошторисної вартості об'єкта, а також вимагання від особи наявних у органу влади документів та інформації. Крім того, вчергове було надано доручення переглянути затверджені Кабінетом Міністрів переліки платних послуг і у місячний строк внести пропозиції щодо їх розмежування на адміністративні та господарські, і відмовитися від надання останніх.

Проте результатів від цих урядових ініціатив станом на квітень 2011 року не було. Хоча з 11 тис. підприємств, що надають адміністративні послуги, мало залишитися близько 1,5 тисячі²⁵. Усім підприємствам, установам та організаціям, що залишилися, мали бути відкриті рахунки в органах Державної казначейської служби. А до 20 лютого 2011 р. на розгляд Кабінету Міністрів України мали бути внесені проекти актів щодо затвердження переліків платних адміністративних послуг із зазначенням розмірів плати за їх надання.

²³ Проект Закону «Про адміністративні послуги» від 16.03.2010 № 6199, поданий н/д Коновалюком В. І.

²⁴ Постанова Кабінете Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11.10.2010 №915.

²⁵ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243964827&cat_id=243316861

При цьому, на наш погляд, постійне невиконання даних ініціатив влади зумовлене не стільки якимось саботажем, як звичайною несистемністю та непідготовленістю рішень. Адже одночасно слід думати і про інтереси споживачів послуг, і про нових суб'єктів надання адміністративних послуг (на заміну тим, що ліквідуються) тощо. При цьому, з огляду на стратегічну перспективу є великі сумніви щодо обґрунтованості тотальної заборони надання (делегування) повноважень з надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання, які не мають статусу бюджетних установ. Адже такий підхід швидше за все призведе до централізації та додаткової бюрократизації надання адміністративних послуг.

Влада не завжди повноцінно використовувала головний інструмент для впорядкування сфери адміністративних послуг - адміністративне спрощення, хоча декілька позитивних кроків було зроблено. Чи не єдиний виняток тут склала сфера підприємництва, де до досягнень можна віднести скасування ліцензування 18 видів господарської діяльності²⁶. А за даними Держкомпідприємництва станом на 2 лютого 2011 року взагалі скасовано ліцензування для 90,2% ліцензованих видів робіт та 35% ліцензованих видів діяльності. Зокрема, заявляється про скасування ліцензування 2046 з 2268 видів робіт та 23 з 78 видів діяльності. Наприклад, замість 165 ліцензованих видів робіт у медицині залишився один – «медична практика», а в будівництві з 714 ліцензованих видів робіт залишилося 100²⁷.

Також на законодавчому рівні було спрощено порядок надання дозволів органами державного нагляду у сфері пожежної безпеки та нагляду за охороною праці²⁸. 17 лютого 2011 року прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який, за оцінками урядовців, передбачає спрощення містобудівної документації та процесу її погодження. Зокрема, планується узгодження проектів – через «єдине вікно», а не шістьма відомствами, як це було раніше. Вся процедура отримання дозвільних документів, яка займала 416 днів, скорочується до 60 днів. За дотримання містобудівних норм відповідатиме не контролер, а виконавець. Закон створює умови для поступового

²⁶ Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 № 2608-VI.

²⁷ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244028015&cat_id=35884

²⁸ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування дозвільних процедур» від 13.05.2010 № 2185-VI.

переходу від ліцензування будівельної діяльності до сертифікації виконавців окремих видів робіт²⁹. Внаслідок скорочення кількості дозвільних процедур у будівництві з 93 до 23 закон має значно скоротити корупцію в галузі³⁰. Проте проблемою залишається захист прав заінтересованих осіб при наданні владою дозволів на будівництво.

Характер *інспекційної діяльності публічної адміністрації* продовжує бути одним із чинників, який стримує ділову активність осіб і зменшує інвестиційну привабливість України. Основними причинами такої ситуації є наявність великої кількості органів, які мають інспекційні повноваження, спрямування їхньої діяльності на безумовне виявлення порушень і стягнення штрафів, необхідність витрачання підприємцями значного часу і великої кількості інших ресурсів на спілкування з інспекторами.

Кардинальних змін у цій сфері протягом 2010 року не відбулося. Діяльність влади у цій галузі можна охарактеризувати як «один крок вперед - два кроки назад». Так, наприкінці 2009 року було запроваджено до 1 січня 2011 року мораторій на проведення перевірок суб'єктів малого підприємництва. Однак винятки з мораторію становили перевірки органів державної податкової служби у формі планових та позапланових виїзних перевірок, що звели нанівець подібну ініціативу.

З одного боку, Законом від 1 липня 2010 року впроваджується рішення про необхідність залишення лише одного інспекційного органу у складі центрального органу виконавчої влади (зміни до статті 3 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»). А з іншого боку, зміни від 1 і 29 червня, 8 липня 2010 року повністю нівелюють важливість цього Закону. З-під його дії виведені діяльність податкових органів, митних органів, органів контролю страхового ринку і ринку фінансових послуг, антимонопольних органів, архітектурної інспекції, органів контролю за ринком телекомунікацій, поштового зв'язку, радіочастотного ресурсу, нафти і газу.

18 травня 2010 року парламентська коаліція підтримала у I-му читанні урядовий проект Закону №6214-2 про скорочення чисельності інспекційних органів і зміну порядку застосування штрафів (пропонувалося їх стягувати лише після невиконання

²⁹ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243982423&cat_id=243311332

³⁰ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243986029&cat_id=243316861

попередження протягом 30 днів). Але вже 20 травня 2010 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оподаткування)», положення якого перекреслювали всі позитивні досягнення України у цій сфері. Закон передбачив надання додаткових повноважень податковим органам щодо здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства, запровадження окремого виду перевірок («позачергові»), збільшення строків проведення перевірок, проведення податкових перевірок без попередження (як це передбачено для інших органів).

Численні обіцянки влади (як наприклад, скасування державного технічного огляду транспортних засобів Державтоінспекцією) досі залишились невиконаними.

Нереформоване **законодавство про адміністративні проступки** у 2010 році наочно продемонструвало його каральні можливості у боротьбі влади зі своїми опонентами. Адміністративні стягнення у вигляді арештів до 15 діб за прояви непокори представникам правоохоронних органів, активно застосовувалися до захисників лісових масивів у Харкові, учасників «підприємницьких майданів» тощо. Особливість цього стягнення полягає в тому, що адміністративний арешт не вважається кримінальним покаранням і його часто застосовують без належних підстав і за відсутності гарантій захисту прав особи (права на правову допомогу, підготовку до захисту, подання доказів своєї невинуватості і т.д.).

Новий Податковий кодекс 2010 року ввів у правову систему України новий вид стягнень (поруч з адміністративними) – фінансові санкції. Положення Кодексу в цій частині не відповідають вимогам Конституції і європейським стандартам застосування адміністративних санкцій.

Не зважаючи на гасла нової владної команди про необхідність **подолання корупції** стан її поширення в Україні залишається на надзвичайно високому рівні. На подолання цього явища не впливають порушення кримінальних справ проти окремих посадовців. Боротьба з корупцією використовується як інструмент зведення рахунків із політичними опонентами та привід для зуження прав і свобод громадян.

Невідповідність реальних дій влади проголошеним гаслам проявилася в ліквідації 7 лютого 2011 року Бюро з питань антикорупційної політики Секретаріату Кабінету Міністрів та

Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Це здійснено під прикриттям адміністративної реформи, яка не передбачає існування інституту урядових уповноважених. Хоча після цього було запроваджено посаду Урядового уповноваженого з дерегуляції підприємницької діяльності. Існування ж Національного антикорупційного комітету не може компенсувати ліквідацію Бюро, оскільки Комітет виступає лише консультативно-дорадчим органом при Президентові України і досі навіть не має положення про цей орган.

Намагання нової влади удосконалити *законодавство про протидію корупції* привело до того, що з січня 2011 року в країні не діє жодного закону з цих питань (ні ухваленого у 2009 році, ні Закону від 1995 року).

Спочатку, 23 грудня 2009 року набрання чинності новими антикорупційними законами («Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень») було перенесено з 1 січня на 1 квітня 2010 року. Вже 10 березня строк відтермінування перенесено на 1 січня 2011 року. А 21 грудня 2010 року із грубими порушеннями Регламенту парламент прийняв рішення про скасування пакету антикорупційних законів у зв'язку з необхідністю розгляду законопроекту (№7487) «Про засади запобігання і протидії корупції», поданого Президентом України. Президентський законопроект було ухвалено в цілому 7 квітня 2011 року. Однак він повторює положення попереднього закону на 90 відсотків. Це ще раз засвідчує тенденцію, що правова визначеність у питанні подолання корупції була принесена в жертву політичній доцільності (намаганні влади отримати дивіденди від «авторства» антикорупційного закону).

До відмінностей у старому і новому законах слід віднести: вилучення з переліку суб'єктів відповідальності за корупцію посадових осіб закладів освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту; затвердження на рівні закону форми річної декларації чиновників про їх доходи і витрати; відмова від відповідальності юридичних осіб за корупційні діяння (хоча така позиція суперечить Конвенції ООН проти корупції).

Вплив на антикорупційну політику матиме і рішення Конституційного Суду від 6 жовтня 2010 року про корупційні

правопорушення та введення в дію антикорупційних законів. Неконституційними визнані процедури спеціальної перевірки щодо родичів осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також щодо заборони посадовим особам займатися в позаробочий час викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту.

Загальні результати та оцінка наслідків діяльності влади залишаються незадовільними. Затягування з ухваленням антикорупційного закону є суттєвим кроком назад у питанні протидії корупції в Україні.

Можливо, найважливішим здобутком України протягом аналізованого періоду стало ухвалення 13 січня 2011 року Закону *"Про доступ до публічної інформації"*. Хоча, представники владної більшості у Верховній Раді всіляко намагалися уникнути цього рішення та старанно затягували розгляд даного питання. Закон передбачає розширення кола інформації, що має бути відкритою, а також скорочення термінів надання відповідей на інформаційні запити до п'яти днів (а у надзвичайних ситуаціях до 48 годин з моменту отримання запиту). Закон встановлює відповідальність за відмову чи затягування надання інформації і розширює коло суб'єктів, що зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію. У Законі встановлено обов'язок надавати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона становить суспільний інтерес, а також передбачено захист посадових осіб ("свистунів") від відповідальності у разі розголошення ними інформації з обмеженим доступом, якщо розголошення такої інформації становить суспільний інтерес.

Оцінюючи цей рік можна зробити головний висновок: там де влада могла отримати додаткові повноваження – вона була ініціативною, наполегливою й ефективною. Але коли йшлося про права й інтереси громадян, то у влади ні часу, ані інших ресурсів не вистачало. Швидше навпаки, влада часто діяла з впевненістю бульдозера, ігноруючи суспільні настрої (як у ситуації з Податковим кодексом), або використовуючи правові інструменти й інституції (в тому числі Конституційний Суд) для виконання політичних завдань. Зрештою це лише підтверджує нерозуміння владою таких цінностей як права та свободи людини, а також

ігнорування конституційного припису про те, що саме «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Висновки та рекомендації:

Влада повинна повернутися обличчям до людей і вжити правових та інституційних заходів для захисту прав громадян і бізнесу у відносинах з органами публічної адміністрації. Необхідно якнайшвидше ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, а також реформувати систему надання адміністративних послуг. Зокрема, необхідно розробити та прийняти Закон «Про адміністративний збір» для впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг, а також сприяти утворенню центрів надання адміністративних послуг.

Необхідно суттєво звужити сферу інспекційної діяльності держави, і при цьому - запровадити єдині правила проведення перевірок. З метою подолання конфлікту інтересів слід позбавити новостворені агентства і служби інспекційних повноважень. Для забезпечення дієвості законодавства про протидію корупції необхідно визначити орган влади, відповідальний за оцінку декларацій про доходи і витрати чиновників, а також створити спеціалізований антикорупційний орган для виявлення корупційних порушень у діяльності вищих посадових осіб держави.

5. СУДІВНИЦТВО І КРИМІНАЛЬНА ЮСТИЦІЯ

Судова реформа – встановлення політичного контролю над судами

Після обрання Президентом В. Януковича нова влада почала активну роботу над підготовкою реформування всієї системи влади, зокрема й судової влади.

Першою ластівкою стало ухвалення 13 травня 2010 р. *Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження»*. У неймовірно короткі строки – усього за два дні – його було опубліковано з підписом Президента, а ще через кілька днів його почали активно застосовувати для звільнення суддів.

Закон значно посилив вплив на суддівський корпус Вищої ради юстиції, більшість у складі якої суттєво політизована, – шляхом зменшення кворуму для проведення засідань ради та її секцій, вилучення вимоги про недопустимість участі у голосуванні члена ради, який ініціював звільнення судді. Крім цього, було встановлено досить широкий за змістом перелік підстав для звільнення судді за порушення присяги.

Повноваженнями щодо розгляду скарг на рішення Вищої ради юстиції, а також Президента і Верховної Ради наділено Вищий адміністративний суд, у якому для їх розгляду спеціально створено окрему палату. Вочевидь, це продиктовано бажанням влади контролювати розгляд таких справ.

Загалом з часу набрання чинності Законом (15 травня) і до кінця 2010 р. за порушення присяги звільнено 44 судді³¹ (3-ох з них пізніше поновлено на посаді за рішенням суду). Чимало з таких звільнень виглядало радше як розправа над нелояльними суддями.

Таким чином, прийняття закону стало кроком назад в утвердженні принципу незалежності суддів і створило інструменти для встановлення політичного, хоч і опосередкованого, контролю над суддями – кожен з них опинився під загрозою звільнення.

7 липня 2010 р. Верховна Рада прийняла внесений новим Президентом *Закон «Про судоустрій і статус суддів»*. Він, хоч і передбачив низку прогресивних положень, однак у намаганні

³¹ Для порівняння – у 2009 р. за цією підставою звільнено лише 3 судді.

встановити контроль над судами розвинув «досягнення» попереднього закону.

Так, центр ухвалення кадрових рішень формально перенесено від Президента і Верховної Ради до Вищої ради юстиції та нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Політична влада здобула лояльний склад обох цих органів, зокрема завдяки законодавчим маніпуляціям із системою органів суддівського самоврядування. Фактично ці органи стали освячувати кулуарно досягнуті домовленості. Мало того, Вища рада юстиції всупереч Конституції одержала право призначати голів судів та їхніх заступників, роль яких за новою реформою, хоч і зменшилася, але фактично залишилася впливовою. Не дивно, що після цього відбулися злагоджені комбінації із залученням значної кількості різних органів щодо переведення суддів з одних судів (частіше з Донецької області) до інших та призначення їх головами ключових судів.

Закон встановив стимули для виходу суддів у відставку до кінця 2010 р. (за цей період подали у відставку більше 300 суддів). Це дало можливість заповнити посади у судах вищого рівня новими більш лояльними кадрами, – до речі, без будь-якого прозорого конкурсу.

Створено Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, який очолив народний депутат від Партії регіонів та її член Л. Фесенко, не припиняючи при цьому своєї політичної діяльності. Його було увільнено від депутатських повноважень лише після звернення представників низки правозахисних організацій з вимогою звільнити його з посади судді за порушення присяги та вимог щодо несумісності.

Одночасно до мінімуму зведено організаційну та судову ролі Верховного Суду, голова якого тривалий час блокував проведення реформи. Проти членів сім'ї голови Верховного Суду В. Онопенка почали кримінальні переслідування, які припинили лише після його зустрічі з Президентом, що стало яскравим підтвердженням керованості «правоохоронної» системи.

«Пряником» для суддів мало стати задеклароване новим законом щорічне, починаючи з 2011 р., підвищення розмірів суддівської винагороди. Але під кінець 2010 р. ці норми було відстрочено.

Законом також передбачили обов'язкову спеціальну первинну підготовку майбутніх суддів. Однак її покладено на окремі вищі

навчальні заклади Міносвіти, а не на незалежну установу, як того вимагають європейські стандарти. У цьому можна побачити особистий інтерес голови парламентського комітету з питань правосуддя і члена Вищої ради юстиції, співавтора судової реформи С. Ківалова, який одночасно очолює один з таких закладів. Також у зв'язку з ліквідацією Академії суддів та створенням Національної школи суддів фактично знищено існуючу систему безперервної підготовки суддів, а нової поки не створено.

Навіть привабливе для людей скорочення у законі строків розгляду справ було спрямоване на «закріпачення» суддів. У реальності справи не стали розглядатися швидше. Часто це неможливо через перевантаженість судів справами, але кожен суддя постав перед загрозою звільнення, оскільки порушення процесуальних строків стало підставою для позбавлення його суддівської посади.

Таким чином, нова влада не уникнула спокуси використати реформування для встановлення контролю на суддівським корпусом і посилення впливу на суди. Задеклароване забезпечення права людини на справедливий суд не стало справжньою метою судової реформи. Позитивні новели (як-от: запровадження обов'язкової спеціальної підготовки для суддів; конкурсна процедура заняття посади судді; декларування доходів і видатків судді та членів його сім'ї; чіткий розмір заробітку судді, встановлений законом; автоматизований розподіл справ тощо) переважно залишилися на папері.

Адміністративне судочинство – для громадян чи влади?

Упродовж першого року діяльності нової влади негативні тенденції стали відчутними в усіх видах судочинства, зокрема і в адміністративному. Склалося враження, що діяльність адміністративних судів стала спрямована на охорону інтересів держави, а не на захист прав особи.

Так, значно зросла кількість судових рішень про заборону мирних зібрань порівняно з попередніми роками. У найбільш активному м. Києві в 2010 р. адміністративний суд задовольняв усі подання міської влади щодо обмеження права на мирні зібрання, часто з дивними мотивами (наприклад, що пікети завдадуть шкоди іміджу Києва як столиці в очах іноземних делегацій). У попередньому році подань було утричі менше, та й то у 20 відсотках випадків суд їх відхиляв.

Своєрідним «барометром» залежності суддів від політичних органів стала діяльність нової судової палати Вищого адміністративного суду, яку було створено для розгляду справ проти Президента, Верховної Ради, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Із аналізу судових рішень можна побачити стійку тенденцію до створення судом штучних бар'єрів для задоволення вимог позивачів. Про це, наприклад, свідчить дивна позиція Вищого адміністративного суду, що Президент не несе відповідальності за нерозгляд або несвоєчасний розгляд звернень громадян до нього, або за відмову в наданні інформації тощо, оскільки за це начебто має відповідати Адміністрація Президента.

Що стосується розгляду позовів звільнених суддів, то деякі з них Вищий адміністративний суд «мав необережність» усе-таки задовольнити, хоча відразу ж наштовхнувся на критику з боку Вищої ради юстиції, що, мовляв, Вищий адміністративний суд не повинен оцінювати зміст рішень цього органу, а може слідкувати лише за дотриманням процедури.

З прийняттям нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» зміни було внесено також до Кодексу адміністративного судочинства. Строк для звернення до адміністративного суду скорочено удвічі (з одного року до 6 місяців), а у деяких справах і до одного місяця. Пропущення строку звернення стало підставою для залишення позову без розгляду, чим і почали користуватися судді, зокрема надаючи новому закону зворотної сили.

Запроваджено, так зване скорочене провадження, яке мало би бути спрямоване на пришвидшення розгляду справ за позовами особи проти влади, однак фактично частіше його стали застосовувати органи влади для стягнення штрафних санкцій із суб'єктів господарювання. Адміністративні суди отримали можливість розглядати справи без участі особи, навіть якщо вона прибула до суду, але не з'явився представник органу влади. Суттєво скорочено строки для подання апеляційних та касаційних скарг, що ускладнило доступ до вищих інстанцій людей, які внаслідок малозабезпеченості не можуть скористатися послугами юристів.

Є також і позитивні новели. Наприклад, за невиконання судового рішення в адміністративній справі на відповідну посадову особу органу влади, який програв справу, може бути накладено великий штраф, половина з якого має бути зарахована

на користь особи. Хоча про випадки застосування цього штрафу нам не відомо, однак можна припустити, що така можливість стимулює органи влади не ігнорувати рішення адміністративних судів, як це часто було раніше.

Цивільне та господарське судочинство – встановлення бар'єрів у доступі до правосуддя

У березні 2010 р. набрав чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами», який був ветоаний Президентом В. Ющенком, але підписаний новим Президентом В. Януковичем. Розгляд суто адміністративних за своєю природою справ, пов'язаних із соціальними виплатами, було передано до цивільної юрисдикції. Це призвело до зменшення процесуальних можливостей людини щодо захисту порушених прав у соціальній сфері та шансів пенсіонерів та соціально незахищених верств населення виграти справу. Адже в цивільному процесі значно більші судові витрати, не діє презумпція вини органу влади, суд не має права виходити за межі позовних вимог з метою захисту прав людини, які вона хоче захистити.

Верховний Суд ініціював перед Конституційним Судом питання щодо неконституційності цього закону. У вересні 2010 р. Конституційний Суд визнав його таким, що обмежує права людини щодо судового захисту. Слід зазначити, що новим Законом «Про судоустрій і статус суддів» ще до рішення Конституційного Суду вирішено повернути соціальні спори до адміністративної юрисдикції, але з 2011 р. Конституційний Суд пришвидшив цю процедуру. Водночас така еквілібристика судовими юрисдикціями та справами неминуче привела до невдоволення позивачів, яке ще більше зросло внаслідок того, що ці справи перекидаються між судами, але не розглядаються.

Новим Законом «Про судоустрій і статус суддів» було внесено також інші зміни до Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів. Серед позитивних новел – запровадження автоматизованого розподілу справ у судах (хоча на практиці, коли «потрібно», цю систему успішно обходять); встановлення заборони апеляційним судам повертати справу на новий розгляд (раніше апеляційні суди, не бажаючи виправляти помилки судів першої інстанції, часто направляли справи на новий розгляд, що призводило до судової тяганини).

Установлено значно коротші строки розгляду справ, що, на перший погляд, спрямовано на подолання судової тяганини, однак фактично призвело або до поверхневого вирішення спорів, або ж до ігнорування суддями цих строків на свій страх і ризик бути звільненим з посади. Також, як і в адміністративному судочинстві, суттєво скорочено строки на подання апеляційної та касаційної скарги, що в умовах відсутності системи доступної та ефективної правової допомоги завдало сильного удару людям з невисоким рівнем достатку. Звужено права учасників процесу на відвід – стало неможливим заявити відвід судді, якщо про обставини, які є підставою для цього, стало відомо після початку розгляду справи. Загалом більшість новел не отримали позитивних зрушень на практиці.

Кримінальне розслідування і судочинство – «вибіркова юстиція» в дії

Нова влада з осені 2010 р. під гаслом боротьби з корупцією розпочала активні дії щодо розслідування зловживань колишніх урядовців. Під приціл органів кримінальної юстиції потрапила велика кількість опозиціонерів, включно з колишніми Прем'єр-міністром, міністрами та іншими керівниками центральних органів виконавчої влади. Представники чинної влади весь час наголошують, що жодної політики у цих справах немає, а обвинувачення особам висувають незалежно від їх партійної приналежності. Але в інформаційному просторі, в тому числі європейському, з'явився термін «вибіркова юстиція (правосуддя)».

Об'єктивними ознаками такого стану кримінальної юстиції можуть бути названі: не виправдано широке (майже стовідсоткове) застосування в аналізованих справах запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Складається обґрунтоване враження, що арешти є елементами політично-вмотивованої помсти; визнання новим Генеральним прокурором В. Пшонкою, що він є членом команди з виконання рішень Президента³², хоча згідно з Конституцією прокуратура є незалежною; надзвичайне збільшення фінансування прокуратури у 2011 році (з 1,2 до 2,2 млрд. грн.) виглядає як плата за виконання вказівок влади. Водночас судова влада ледве зводитиме кінці з кінцями; надання політичного притулку МВС Чехії Б. Данилишину, який є фігурантом однієї з кримінальних справ; швидкі наслідки особистої зустрічі Голови Верховного

³² Пшонка: я член команди по виконанню рішень Президента // Джерело в Інтернеті: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/11/7/5549295>.

Суду з Президентом - звільнення зятя (Є. Корнійчука) з-під варти і закриття справи проти його доньки.

Кримінальне переслідування широко застосовується владою також проти інших політичних і громадських активістів, наприклад, організаторів і учасників «підприємницьких майданів» кінця 2010 р.

На тлі цих подій майже зовсім без уваги залишилися деякі позитивні кроки у сфері кримінальної юстиції. Насамперед, йдеться про ухвалення закону щодо врегулювання порядку видачі особи (екстрадиції) від 21 травня 2010 р. Відсутність до цього часу у законодавстві процедури затримання і видачі осіб в інші країни стала підставою для програшу Україною низки справ у Європейському Суді з прав людини. А Закон від 9 вересня 2010 р. вирішив питання обмеження свободи дітей, які підозрюються у вчиненні правопорушень. До його ухвалення такі діти могли поміщатися до приймальників-розподільників на невизначений строк без санкції суду, що порушувало вимоги статті 5 Європейської конвенції з прав людини. Конституційний Суд також став на захист свободи осіб і визнав неконституційним затримання за підозрою у зайнятті бродяжництвом (Рішення від 29 червня 2010 р.).

Водночас Закон «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо права свідка на адвоката)» від 1 липня 2010 р. спотворив відповідну позицію Конституційного Суду (Рішення від 30 червня 2009 р.) і значно знизив ефективність правової допомоги захисників. Адже в ньому передбачено, що консультації свідку можуть надаватися лише в присутності слідчого, а захисник може ставити запитання тільки з дозволу слідчого.

Підготовка реформи кримінальної юстиції – жодних дій, лише обіцянки

За рік своєї діяльності влада не визначила напрямів реформування системи кримінальної юстиції і не висловила свого ставлення до Концепції реформування кримінальної юстиції 2008 р.

Обіцянки щодо реформи активно поширювалися до осені 2010 р. - моменту завершення змін у судовій системі і призначення нового Генерального прокурора. А після взяття під контроль всієї правоохоронної системи владу перестало цікавити зміни у ній.

Адже неререформовані органи правопорядку чітко виконують волю керівництва держави.

Так, спочатку у Законі «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 р. зазначалося, що до листопада має бути підготовлена Концепція реформування правоохоронних органів. Жодного результату до вказаного моменту не було досягнуто.

А в Указі Президента «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи» від 12 січня 2011 р. вже зазначено, що Концепція реформування правоохоронних органів має бути розроблена протягом року після ухвалення нового КПК. Однак залишається невідомим термін підготовки проекту Кодексу. Так, 17 серпня 2010 р. Президент утворив робочу групу з питань реформування кримінального судочинства. Одним із завдань цієї групи стало напрацювання нового КПК з подальшим його прийняттям Верховною Радою. На виконання вказаного завдання Глава держави дав тримісячний строк. Але протягом вказаного строку робоча група жодного разу навіть не зібралася на своє засідання. З огляду на таку бездіяльність відомства правопорядку (Генеральна прокуратура, Міністерство внутрішніх справ) почали створювати свої групи і готувати альтернативні проекти КПК.

Наразі існує два альтернативних проекти КПК (проект під реєстраційним № 1233 та проект, підготовлений Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права). Лише у своїх інтерв'ю у серпні 2010 р. А. Портнов (секретар президентської робочої групи) чітко виголосив основні реформаторські ідеї проекту Національної комісії.

Водночас у громадськості відсутня інформація про підтримку представниками влади тієї чи іншої редакції проекту Кодексу. Від цього вибору залежить, чи в країні буде цементуватися радянська система переслідування, або будуть впроваджуватися елементи європейських стандартів кримінального процесу.

Висновки та рекомендації:

Судова реформа 2010 р. стала одним із засобів для концентрації політичної влади в одних руках, зокрема для встановлення політичного контролю над судами.

Для виправлення цієї ситуації важливо, щоб з'явилася політична воля привести законодавство про правосуддя у

відповідність до вимог Ради Європи та рекомендацій Венеціанської комісії. *По-перше*, слід внести зміни до Законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», процесуальних кодексів та деяких інших законів з метою: впровадити прозорий конкурсний добір суддів на посади в судах усіх рівнів, усунути від спеціальної підготовки суддів навчальні заклади Міносвіти; привести повноваження Вищої ради юстиції у відповідність до Конституції; реформувати систему органів суддівського самоврядування, уникнувши «призначуваності» цих органів; посилити інституційні та функціональні можливості Верховного Суду щодо забезпечення однакового застосування законів; зменшити навантаження на суди за допомогою законодавчих механізмів (поступово вилучити з юрисдикції судів справи про накладення адміністративних стягнень, а з юрисдикції адміністративних судів – справи за позовами органів влади до особи); визначити розумні строки для оскарження судових рішень та розгляду судових справ. *По-друге*, важливо ухвалити новий Кримінальний процесуальний кодекс, який передбачатиме реальну змагальність сторін на кожному етапі кримінального процесу, а також запровадження суду присяжних, як це передбачено Конституцією. *По-третє*, потрібно прийняти Закон «Про безоплатну правову допомогу», яким гарантувати таку допомогу в усіх видах судочинства. *По-четверте*, слід прийняти новий Закон «Про прокуратуру» з метою привести її повноваження у відповідність до Конституції та європейських стандартів, наблизити статус прокурорів до статусу суддів.

Наступним кроком у проведенні судової реформи має стати внесення змін до Конституції щодо гарантування права на справедливий суд, а також усунення політичних органів з процедури призначення та обирання суддів.

6. КОНСТИТУЦІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ

Конституційна юстиція: стан та роль

Аналіз правового регулювання статусу Конституційного Суду України (далі - КСУ) та безпосередньо його діяльності у 2010 році засвідчує складність функціонування конституційної юстиції у механізмі державної влади України внаслідок слабкості українського конституціоналізму та неспроможності КСУ виконати своє основне завдання відповідно до статті 2 Закону

України «Про Конституційний Суд України» - гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Фрагментарні зміни Закону України «Про Конституційний Суд України» у 2010 році фактично було спрямовано на послаблення статусу КСУ, зокрема послаблення принципу незалежності суддів КСУ шляхом запровадження недостатньо прозорих процедур призначення суддів на посади та звільнення їх з посад. При цьому законодавцем ігнорується об'єктивно необхідне вдосконалення законодавства щодо статусу КСУ та процедури розгляду ним справ.

Можна констатувати надмірний вплив політичних факторів на діяльність Суду. Зокрема це стосується кадрових змін. Вони у КСУ 2010 року мали несподіваний та немотивований характер. Один суддя, якого було призначено колишнім Президентом України, та чотири судді КСУ, яких було обрано з'їздом суддів України, безмотивовано та без видимих правових причин подали заяву про складання своїх повноважень за власним бажанням. Слід відмітити, що звільнені судді КСУ, після політичної зміни влади при прийнятті рішень КСУ з політичних забарвленням не підтримували позицію діючої влади. Призначені нові судді КСУ працювали суддями судів загальної юрисдикції та не відзначалися до цього часу як авторитети та фахівці в галузі конституційного права.

Яскравим прикладом зміни своїх правових позицій в залежності від зміни політичної ситуації є Рішення КСУ стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України № 11-рп/2010 від 6 квітня 2010 року. Особливістю цього Рішення є зміна своєї попередньої правової позиції Судом в умовах незмінності конституційних положень та незмінності складу КСУ. Так, у попередніх своїх рішеннях Суд виходив з того, що єдиним суб'єктом урядової коаліції у Парламенті можуть бути лише депутатські фракції. У Рішенні № 11-рп/2010 позиція Суду змінилася на протилежну – тепер суб'єктами урядової коаліції поряд з депутатськими фракціями можуть бути й народні депутати незалежно від їх фракційної приналежності. При чому у Рішенні КСУ вкрай непереконливо пояснив, що зміна позиції Суду пов'язана зі зміною законодавчого регулювання. Незрозумілим в умовах принципу верховенства

Конституції, як зміст положень останньої може залежати від зміни законодавчих положень. Необхідно зазначити, що розглядане Рішення приймалося Судом у змінених політичних умовах (обрання нового глави держави та неконституційне переформатування урядової коаліції, яке потребувало участі у ньому безпосередньо народних депутатів України). Так, 9 березня 2010 року задля формування коаліції «Стабільність та реформи» не лише із депутатських фракцій, а також із окремих народних депутатів депутатських фракцій, що не увійшли до складу коаліції було внесено зміни до Закону «Про Регламент Верховної Ради України»³³. Те, що такий порядок формування коаліції не відповідав Конституції було зрозумілим не лише із змісту конституційних положень, а й із чітких тлумачень цих положень, що були надані Судом на той час: *«до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію..... Конституція України визначила суб'єктів формування коаліції депутатських фракцій – депутатські фракції»*³⁴.

Зміна правових позицій Конституційного Суду відбулася внаслідок політичного впливу, що є категорично неприйнятним із правової точки зору. У цьому на прес-конференції безпосередньо після прийняття Рішення зізнався Голова КСУ, який зазначив, що політична ситуація мала вплив на суть прийнятого рішення, Суд виходив *«із реальних процесів життя, які не завжди можна прочитати в книгах чи законах»*.

Венеціанська комісія у своєму висновку щодо конституційної ситуації в Україні³⁵ вказала на те, що зміни до Регламенту щодо формування коаліції депутатських фракцій *«як видається, суперечать Конституції»*, а також на необґрунтовану зміну позиції КСУ у цьому питанні.

Характерною рисою рішень КСУ стає лаконічність їх мотивування, що вкрай негативно позначається на їх якості, а отже в кінцевому рахунку на виконанні основних завдань Суду – охороні Конституції України, захисті конституційних прав і свобод громадян. В ухвалах КСУ про відмову у відкритті

³³ Детальніше див. підрозділ «Парламентаризм»

³⁴ Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2008 р. № 16-рп у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України

³⁵ § 23, 24 Opinion no. 599/2010 on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17-18 December 2010)

провадження у справі часто спостерігається відсутність достатнього мотивування такої відмови, що ускладнює доступ до конституційного правосуддя через незрозумілість критеріїв взяття до розгляду справ Судом. Спостерігаються відмови із доволі сумнівних підстав у відкритті провадження або припинення провадження у справах, вирішення яких вимагає оцінювання конституційності політично важливих владних рішень³⁶.

Як позитив слід відзначити збільшення розгляду справ за зверненнями громадян та юридичних осіб.

Узагальнюючи можна констатувати, що Суд у цей надзвичайно важливий для утвердження правового порядку момент не зумів відстояти верховенство Конституції. І це спричинило негативні наслідки не лише поточні в контексті діяльності коаліції та уряду, сформованих у неконституційний спосіб, а значно ширші і триваліші як для інституційної спроможності дискредитованого Конституційного Суду, так і для всієї правової системи, в якій спостерігається помітний відхід від доктрини верховенства права до волюнтаристського творення владоугодницьких законів.

Підсумком слабкості українського конституціоналізму та неналежного ставлення влади усі ці роки до Конституції України стає фактично установче для всієї правової системи Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року, яким КСУ визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а також з перевищенням своїх повноважень відновив дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року.

Рішення Конституційного Суду про визнання неконституційними змін до Конституції

Влітку 2010 року 252 народних депутати – фактично вся пропрезидентська коаліція – звернулися до КСУ із поданням щодо визнання неконституційним Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV у зв'язку з порушенням встановленої Конституцією України процедури його

³⁶Наприклад, див. Ухвалу Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 47-уп про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 61 Регламенту Верховної Ради України. Невідповідність подання опозиційних народних депутатів згідно з ухвалою, м'яко кажучи, парадоксальна – суб'єкт при внесенні подання на початку березня 2010 року не врахував тієї обставини, що 6 квітня 2010 року Конституційний Суд винесе рішення щодо предмету подання.

розгляду та ухвалення. Важливим є те, що: 1) в більшості саме ті народні депутати, які внесли подання і завзято обґрунтовували неконституційність порядку ухвалення Закону № 2222-IV у 2010 році й ухвалювали його у 2004 році; 2) подання зазначені народні депутати внесли лише після обрання Президентом В.Януковича, до того ідея розгляду Судом аналогічного подання ними всіляко заперечувалась; 3) з часу внесення змін до Конституції до моменту розгляду питання про їх конституційність пройшло майже шість років. Впродовж цього часу КСУ неодноразово надавав тлумачення зміненим положенням Конституції та встановлював конституційність законів на основі їх відповідності цим положенням, жодного разу не поставивши під сумнів конституційність внесених у 2004 році змін; 4) у 2007 році 102 народних депутати від інших політичних сил зверталися до КСУ з аналогічним поданням щодо конституційності Закону № 2222-IV. 5 лютого 2008 року Конституційний Суд виніс ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження, зазначивши, що *«положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід’ємно складовою Конституції України»*³⁷; 5) четверо із вісімнадцяти суддів Конституційного Суду із незрозумілих причин подали заяву про відставку за власним бажанням незадовго перед ухваленням рішення щодо подання.

Не зважаючи на те, що обставини, які стали підставою для відмови у відкритті провадження у справі 5 лютого 2008 року, були присутні і в цьому поданні, Суд відкрив провадження у справі, знову ж таки не обґрунтувавши зміну своєї правової позиції.

30 вересня 2010 року Конституційний Суд ухвалив Рішення³⁸, яким визнав неконституційним Закон «Про внесення змін до Конституції України», а також у мотивувальній частині зазначив, що *«Конституційний Суд України» виходить з того, що визнання неконституційним Закону № 2222 у зв’язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені,*

³⁷ Ухвала Конституційного Суду України від 05.02.2008 № 6-у про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Закону України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України»

³⁸ Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України

доповнені та виключені Законом № 2222». При цьому жодного обґрунтування чому Конституційний Суд виходить з такого припущення у Рішенні не наведено. На наш погляд, Конституційний Суд України з перевищенням своїх повноважень відновив дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року. Внаслідок цього, зміна Конституції України відбувалася не в порядку визначеному у Розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, не в результаті установчих процесів Українського народу, а шляхом привласнення Конституційним Судом повноваження змінювати Конституцію України.

Венеціанська комісія у своєму Висновку³⁹ щодо конституційної ситуації в Україні, яка склалася після ухвалення Конституційним Судом зазначеного Рішення вказує на немотивовану зміну правових позицій Конституційного Суду України при ухваленні рішень у лютому 2008 року та у вересні 2010 року; на обов'язок конституційних судів діяти в межах Конституції, інакше такі рішення порушують важливі питання щодо демократичної легітимності та верховенства права; на недостатню легітимність політичної системи, яка ґрунтується на рішенні Конституційного Суду.

Внесення змін до Конституції щодо строків повноважень представницьких органів

Наступні конституційні зміни від 1 лютого 2011 року підтверджують відсутність в Україні ефективної Конституції, що обмежує владу та встановлює для неї чіткі правила функціонування.

Згідно із Конституцією зміни до неї (крім трьох розділів, для яких передбачена більш шорстка процедура) ухвалюються у два етапи: законопроект про внесення змін до Основного Закону схвалюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і на наступній черговій сесії приймається двома третинами від її конституційного складу. 19 листопада Верховна Рада проголосувала за законопроект про внесення змін до Конституції, яким збільшувався строк повноважень Верховної Ради, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів із чотирьох до п'яти років, а також змінювався час проведення усіх виборів. Збільшення строку повноважень представницьких органів

³⁹ Opinion no. 599/2010 on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17-18 December 2010)

не сприяє формуванню відповідальної влади та утвердженню демократії. Встановлення різного строку повноважень для Президента, Парламенту і органів місцевого самоврядування є одним із засобів забезпечення балансу владного механізму, який при внесенні конституційних змін не було враховано. Крім того, часом парламентських виборів було визначено останню неділю жовтня, що є нераціональним з огляду на те, що в кінці року Парламент має ухвалювати державний бюджет на наступний рік. Перехідні положення законопроекту передбачили, що наступні чергові вибори до Верховної Ради повинні відбутися в останню неділю жовтня 2012 року, тобто Парламент продовжив сам собі повноваження на півтора роки.

Чинні конституційні положення вимагали проведення парламентських виборів в останню неділю березня 2011 року. Відразу ж після реєстрації законопроекту про внесення змін до Конституції ЦВК звернулася до КСУ із поданням розтлумачити відповідні норми Конституції та визначити чи мають відбутися парламентські вибори у березні 2011 року. Однак Суд, не зважаючи на гостру суспільну потребу у рішенні, яке б унеможливило ігнорування конституційної вимоги щодо проведення виборів, зволікав із прийняттям такого рішення, а після внесення змін до Конституції Верховною Радою, відмовив у відкритті провадження у справі⁴⁰ на підставі зміни конституційних положень. В черговий раз у протистоянні між буквою чинної Конституції та політичною волею влади перемогла остання.

1 лютого 2011 року – у перший день чергової сесії – Верховна Рада 310 голосами внесла зміни до Конституції. Закон було ухвалено з очевидними порушеннями процесу голосування, зокрема вимоги про особисте голосування парламентаріїв, один народний депутат заявив про фальсифікацію його голосування (на момент голосування він перебував закордоном, його карточка для голосування була при ньому, а результати голосування засвідчили, що він проголосував за прийняття конституційних змін). 53 народних депутати внесли подання до КСУ щодо визнання Закону неконституційним через порушення процедури його прийняття. Наразі жодного рішення щодо подання Судом не прийнято.

⁴⁰ Ухвала Конституційного Суду України від 02.03.2011 № 7-у про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 76 Конституції України

Таким чином, ми повернулися до 5-річного строку повноважень Верховної Ради України, що є кроком в бік зменшення демократії, збільшили строк повноважень для місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на 1 рік та встановили для діючої виборної влади (Парламенту, Президента) конкретні дати проведення чергових виборів. При чому встановлення кінця березня та кінця жовтня для проведення чергових відповідно президентських та парламентських виборів не тільки негативно вплине на організацію бюджетного процесу в державі, але й фактично збільшує строк повноважень діючих сьогодні Парламенту та Президента, що містить ознаки узурпації влади.

Представники парламентської більшості заперечують твердження про те, що Верховна Рада продовжила сьогоднішньому скликанню Парламенту строк повноважень, аргументуючи це тим, що народні депутати були обрані восени 2007 року на п'ять років, оскільки діяла редакція Конституції 2004 року. Цей аргумент дійсно був би слухним за умови однакового підходу до застосування норм попередньої та чинної редакції Конституцій щодо усіх владних відносин. Так, в частині повноважень Президента чи порядку формування та відповідальності Кабінету Міністрів влада наполягає на автоматичному застосуванні норм Конституції 1996 року і відкидає аргумент, що народ надав Президенту мандат лише на ті повноваження, що передбачала Конституція в редакції 2004 року. Тобто влада щодо різних питань обирає те конституційне регулювання, яке для неї є більш вигідним.

Президентська ініціатива щодо Конституційної Асамблеї як консультативно-дорадчого органу при Президенті України

Після відновлення Конституційним Судом редакції Конституції 1996 року Президент декілька разів заявив про необхідність проведення широкої конституційної реформи, підтримуючи відповідні рекомендації органів Ради Європи. Однак, як показує досвід останнього року, попри гучну проєвропейську риторику влади в реальності її діяльність тільки віддаляє Україну від цінностей та надбань Європи. Так, рекомендації органів Ради Європи щодо конституційної реформи в частині організації політичної влади полягають у посиленні незалежності державних органів, встановленні чіткого розподілу повноважень, ефективного механізму стримувань і противаг, запровадженні додаткових механізмів та процедур парламентського контролю над діями та

намірами виконавчої влади. Ми ж бачимо, що навіть ті широкі межі президентських повноважень, що передбачені Конституцією в редакції 1996 року, на практиці ще розширюються у неконституційний спосіб, порушуючи демократичний баланс у владному механізмі. Так, завдяки неконституційним положенням Закону «Про Кабінет Міністрів України» виконавча влада перетворюється у керований президентською адміністрацією механізм із безумовного та повсюдного виконання доручень Президента. Чинний Уряд навіть не вніс на затвердження Верховній Раді Програму своєї діяльності⁴¹. Такий стан речей змушує сумніватися у щирості заяв влади щодо спрямованості конституційної реформи на утвердження правової держави в Україні, зміцнення демократичного правління.

13 січня 2011 року на першому засіданні Комісії зі зміцнення демократії та верховенства права Президент В.Янукович заявив про ініціативу формування Конституційної Асамблеї як «дорадчого механізму» фактично при Президентові. Вже 21 лютого Президент видав Указ⁴², яким затвердив склад науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї. Слід наголосити на підміну Президентом України суспільних ініціатив щодо проведення конституційної реформи шляхом скликання Конституційної Асамблеї як органу установчої влади народу на ідею створення Конституційної Асамблеї як консультативно-дорадчого органу при Президентові України.

Реальних результатів діяльності щодо підготовки проведення широкої конституційної реформи на сьогодні немає. Не відбувається дискусія щодо проблем конституційного регулювання, не створено робочу комісію, яка б мала сформулювати варіанти для розв'язання цих проблем і концепцію проекту для обговорення, розробити законопроект, направити його до Венеціанською комісією для оцінки, ухвалити його згідно із встановленою Конституцією України процедурою. Проте влада, враховуючи політичну ситуацію, має можливість відповідно до процедури, встановленої Конституцією, провести вкрай необхідну суспільству конституційну реформу та відновити демократичну легітимність Основного Закону України.

В умовах діючого конституційного регулювання скликання органу установчої влади в Україні може мати місце лише в

⁴¹ Детальніше див. підрозділ «Виконавча влада»

⁴² Указ Президента України № 224/2011 «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї»

випадку – коли його ініціює сам народ відповідно до встановленого статтею 5 Конституції України його права визначати та змінювати конституційний лад. Такий варіант можливий, якщо народ, установча влада якого є абсолютною, захоче замінити знівельовану Конституцію без участі влади через відсутність довіри до неї і на основі нової Конституції сформувати нову владу. Тобто в умовах, коли діяльність влади, що нівелює право, не залишає народу іншого варіанту, крім вдатися до первинного установчого механізму.

Висновки та рекомендації:

Впродовж періоду діяльності нової влади конституційні процеси в Україні формувалися виходячи з політичної доцільності та відзначалися значним домінуванням політичного інтересу над правом та суспільним інтересом.

Підтвердженням цього стало: **1)** кардинальна зміна правових позицій Конституційного Суду без належного правового обґрунтування таких змін; **2)** хвиля непрозорих кадрових змін у складі Конституційного Суду перед ухваленням політично важливого рішення, яке співпадає з інтересами влади; **3)** фактично установче рішення Конституційного Суду про скасування змін, внесених до Конституції шість років перед тим, та відновлення попередньої редакції Конституції; **4)** внесення Верховною Радою змін до Конституції щодо строків повноважень представницьких органів влади, в тому числі збільшення свого на один рік, в період, коли вже мав би розпочатися виборчий процес народних депутатів, та поширення цих змін на чинну каденцію Парламенту; **5)** ініціювання Президентом формування органу під назвою «Конституційна Асамблея», який, однак, за своєю природою зовсім не відповідає статусу органу установчої влади.

На сьогодні ми маємо Конституцію України (у редакції 1996 року з невдалими змінами від 1 лютого 2011 року), яка остаточно втратила суспільний авторитет та містить ряд суттєвих недоліків (декларативність права народу змінювати та встановлювати конституційний лад, декларативність конституційних прав людини і громадянина, невідповідність статусу Президента України його повноваженням, слабкість Уряду внаслідок його залежності від Президента України, неефективну систему центральних та місцевих органів виконавчої влади, недосконалий адміністративно-територіальний устрій, відсутність регіонального самоврядування, слабкість конституційного правосуддя тощо).

Таким чином, державі необхідно докласти зусиль, щоб якнайшвидше виконати рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи і внести зміни до чинної Конституції з метою приведення її у повну відповідність з європейськими стандартами⁴³.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Таким чином, за перший рік діяльності Президенту України Віктору Януковичу, Уряду та парламентській більшості Партії Регіонів вдалося лише одне – концентрація влади і відповідальності в руках Президента і його Адміністрації. Причому досягнуто цього було не просто завдяки численним відступам від букви і духу Конституції України, а й завдяки повному запереченню на практиці доктрини верховенства права (правовладдя). При цьому створена система державної влади не стала ефективною і спроможною реалізувати життєво необхідні суспільні реформи. А численні заклики представників влади до боротьби з корупцією, досягнення стандартів справедливого судочинства та належного урядування виглядають нещирими.

В останні місяці, правда, з'явилися свідчення того, що сама влада бачить недоліки свого не завжди обдуманого реформування і пробує їх виправляти. Але небажання або невміння співпрацювати з українськими науковцями та експертами унеможливорює врахування накопичених знань і прийняття більш вивірених рішень. Як мінімум, це приводить до значного затягування в часі всіх реформаторських дій, а економічна криза і геополітичні фактори вимагають термінового реагування.

Така невисока якість державної влади та політики реформування, яку вона проводить, змушує експертів громадянського суспільства в своїй діяльності все більшу увагу приділяти сприянню самоорганізації громадян за територіальним та професійним принципами як запоруці виживання і покращення умов життя в умовах хронічної неспроможності державної влади виконувати свої функції в інтересах громадян та розвитку українського суспільства. Другий вектор активності може бути спрямований на співпрацю з органами місцевого самоврядування, які в силу суб'єктивних факторів часто є значно прогресивніше

⁴³ Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 4.10.2010, пункти 9, 10

налаштовані щодо проведення необхідних реформ. Проте без проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації повноважень і ресурсів за принципом субсидіарності можливості органів місцевого самоврядування сприяти суспільному розвитку в Україні є надзвичайно обмежені.

Дані рекомендації є актуальними і для міжнародних та іноземних організацій, які надають Україні кредити і технічну допомогу та реалізують в нашій країні донорські проекти. Очевидно, що будь-яка підтримка державних структур мала б бути результатом реального, а не декларативного, повернення влади до принципів демократії (народовладдя), верховенства права (правовладдя) та належного урядування, дієвої боротьби з корупцією та виконання задекларованого курсу на європейську інтеграцію і взятих державою міжнародних зобов'язань. У разі відсутності прогресу в цій сфері більшість міжнародної допомоги Україні повинна адресуватися громадянському суспільству та органам місцевого самоврядування, які найефективніше сприяють інституційній модернізації нашого суспільства та поширенню європейських цінностей.

РОЗДІЛ II. ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ: МІЖ КРИЗОЮ ТА РЕФОРМАМИ

Зміст

Вступ.

- 1. Програма реформ та інфраструктура їх реалізації.**
- 2. Соціальна політика.**
- 3. Державні фінанси.**
- 4. Державна інвестиційна політика.**
- 5. Приватизація**
- 6. Комунальний сектор**
- 7. Енергетика**

8. Діловий клімат

9. Транспорт та зв'язок

10. Аграрна політика

Висновки: проблеми та ризики модернізації.

Авторський колектив:

Ігор Бураковський, Олександра Бетлій, Сергій Кандул, Віталій Кравчук, Анна Кузнєцова, Оксана Кузяків, Катерина Куценко, Вероніка Мовчан, Дмитро Науменко, Катерина Пількевич, Наталя Сисенко, Ганна Чухай, Катерина Шинкарук (всі — Інститут економічних досліджень та політичних консультацій), Володимир Омельченко (Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова)

Вступ.

Україна пережила масштабну економічну кризу, наслідки якої будуть відчуватись протягом певного часу. Криза також висвітлила слабкі місця та фундаментальні проблеми української економіки, які зумовлені багато в чому її (економіки) неретформованістю.

Заради справедливості слід відзначити, що в експертних колах вже досить давно обговорювались «больові точки» української економіки та пропонувались як напрямки, так і конкретні шляхи вирішення наявних проблем. В цьому зв'язку слід згадати пропозицію незалежних аналітичних центрів щодо змісту та основних елементів стратегії модернізації країни як загального напрямку та ідеології перетворень.⁴⁴

Сьогодні фактично визнано, що держава не може в повному обсязі виконувати свої соціально-економічні функції як внаслідок інституційної слабкості, так і дефіциту коштів. Очевидно, що **масштаби проблем та нездатність країни адекватно реагувати на нові геоелекономічні та геополітичні реалії ставить під загрозу історичні перспективи розвитку країни та загрожує її маргіналізацією у світі.**

⁴⁴«Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ». Проект до обговорення. Джерело: http://www.cpaec.org.ua/files/Project_Ukraine_Large_Version.pdf; http://parlament.org.ua/index.php?action=election&id=10&ar_id=1986&as=0

Україна вже традиційно відстає за ключовими економічними та соціальними показниками не тільки від лідерів, а й від колишніх комуністичних країн та країн-нових лідерів як в абсолютному, так і відносному вимірах за дуже незначними винятками.

Таке відставання фактично визначається чинною соціально-економічною системою України, яка може функціонувати протягом певного часу за рахунок часткових змін та сприятливої економічної кон'юнктури, але не в змозі забезпечити динамічний розвиток країни та адекватну реакцію на сучасні соціально-економічні виклики. Ось чому стабілізацію економічної ситуації та відновлення економічної активності при всьому їх позитивному значенні не слід переоцінювати.

За таких умов модернізація країни є єдиним способом та історичним шансом України змінити траєкторію соціально-економічного розвитку, оскільки чинна економічна модель вичерпала себе і не має історичної перспективи. Саме ідеологія модернізації повинна визначати зміст та масштаби відповідних змін, тоді як конкретні кроки повинні бути продуманими та швидкими. При цьому конче важливо не дискредитувати реформи та забезпечити суспільний консенсус щодо напрямків реформування та конкретних кроків.

Визнання необхідності змін на найвищому політичному рівні знайшло своє відображення в розробці Програми економічних реформ на період 2010-2014 рр. та створенні відповідних органів при Президентові України – Комітету з економічних реформ та Координаційного центру з упровадження економічних реформ.⁴⁵ Важливим зовнішнім каталізатором реформ в Україні у посткризовий період були і залишаються відносини з МВФ, кредити якого відіграють істотну роль у забезпеченні макроекономічної стабільності в країні.

Зрозуміло, що **протягом короткого часу неможливо вирішити всі проблеми, які нагромаджувались в економіці роками, але визнання цього факту не може виправдовувати зволікання зі змінами або помилки поточної економічної політики.** Відсутність радикальних економічних перетворень означає не тільки гальмування соціально-економічного розвитку країни в історичній перспективі, але й зростання вразливості до різного роду внутрішніх та зовнішніх, локальних та глобальних економічних шоків з усіма відповідними наслідками.

⁴⁵ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президентові України. Джерело: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

Автори доповіді не ставили за мету перелічити та охарактеризувати всі декларації, рішення та кроки влади в галузі економіки протягом періоду 2010-2011 рр. – це неможливо зробити у відносно короткій доповіді. Натомість, в даному документі робиться спроба виокремити **найбільш суттєві (на думку авторів) риси та особливості економічної політики влади в контексті модернізації країни.**

1. Програма реформ та інфраструктура їх реалізації.

Проблеми. Економічні реформи неможливо провести, не маючи глибоко продуманої стратегії реформування та конкретного плану дій. Водночас, реалістичність здійснення задекларованих намірів залежить від чіткості визначення пріоритетів перетворень, відповідного ресурсного, кадрового та організаційного забезпечення процесу управління змінами, побудови системи ефективної комунікації між реформаторами та суспільством. Забезпечити ці передумови можна тоді, коли є політична воля до змін та глибоке розуміння природи та механізмів протікання соціально-економічних процесів.

Дії влади. Одним із перших кроків нової владної команди було створення **Комітету з економічних реформ** як консультативно-дорадчого органу при Президентові України з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансово-економічної кризи та забезпечення сталого економічного розвитку України⁴⁶

Указом Президента України від 17 березня 2010 року було затверджено Положення про Комітет з економічних реформ, його персональний склад. Також цим Указом місцевим виконавчим органам доручалось утворити **регіональні комітети з економічних реформ** (на чолі з головами відповідних місцевих державних адміністрацій, а в АР Крим – на чолі з Головою Ради міністрів) як консультативно-дорадчі органи для здійснення моніторингу ходу економічних реформ у регіонах та підготовки за результатами такого моніторингу відповідних пропозицій.⁴⁷

На виконання визначених Президентом України завдань Комітетом з економічних реформ була розроблена **Програма економічних реформ**

⁴⁶ Указ Президента України № 273/2010 від 26 лютого 2010 року
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U273_10.html

⁴⁷ Указ Президента України № 355/2010 від 17 березня 2010 року
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_03_17/an/5/U355_10.html#5

на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».⁴⁸ До робочих груп Комітету, що працювали над Програмою, були залучені представники держапарату та регіональної влади, а також представники бізнесу й українського та міжнародного експертного співтовариства.

Програмою передбачається здійснити стратегічні перетворення за такими напрямками:

1. Створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи;
2. Збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування;
3. Формування умов максимального сприяння розвитку бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України;
4. Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі, перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

Забезпечення моніторингу і контролю реалізації реформ, передбачених Програмою, а також координацію кроків між державними органами та коригування Програми по мірі вирішення поставлених завдань покладено на Комітет з економічних реформ.

Крім того, у липні 2010 року створено **Координаційний центр з впровадження економічних реформ** як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, основне завдання якого – сприяння впровадженню положень Програми економічних реформ,⁴⁹ а в грудні було призначено 14 керівників напрямів реформ (на рівні віце-прем'єр-

⁴⁸ Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»
http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

⁴⁹ Указ Президента № 747 від 2 липня 2010 року
<http://www.president.gov.ua/content/kcoordination.html>

міністрів, міністрів і голів центральних органів виконавчої влади)⁵⁰, які організують і несуть персональну відповідальність за стан реалізації Програми та Національного плану дій на 2011 рік щодо її впровадження.⁵¹

Вищим керівним органом Координаційного центру, який визначає основні напрями його діяльності та забезпечує його взаємодію з Комітетом з економічних реформ, є **Колегія Координаційного центру**.⁵²

27 квітня 2011 року Президентом України був затверджений **Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки**⁵³. План був розроблений головним чином Кабінетом Міністрів України та відповідає основним напрямам Програми економічних реформ, визначаючи перелік заходів з її реалізації (близько 800), серед яких розробка та ухвалення близько 30 нормативно-правових актів.

На жаль, сьогодні можна констатувати відставання від графіку реалізації Плану заходів. Зокрема, виконання чималої кількості заходів було заплановане на квітень 2011 року, тоді як сам План дій був затверджений лише 27 квітня (що можна пояснити тривалою процедурою внутрішніх погоджень щодо переліку заходів).

Висновки. Попри відсутність окремого нормативно-правового акту, який би затверджував Програму економічних реформ, правові засади її впровадження визначаються правовим статусом і повноваженнями Комітету з економічних реформ і Координаційного центру з

⁵⁰ Перелік керівників напрямів реформ відповідно до Указу Президента України від 21 грудня 2010 року N 1154 http://www.president.gov.ua/docs/Kerivniki_napryamiv.pdf

⁵¹ Указ Президента України від 21 грудня 2010 року N 1154 http://ratibor.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/alldocWWW/9E3F590F9A4AE34AC225780100516D1F!OpenDocument&ed=2010_12_21&an=55#55

⁵² До складу Колегії входять Прем'єр-міністр України та Голова Верховної Ради України (за згодою) – співголови Колегії, Перший заступник Глави Адміністрації Президента України, який є виконавчим секретарем Комітету з економічних реформ (заступник співголови Колегії), Глава Адміністрації Президента України, Віце-прем'єр-міністр України, до компетенції якого належать питання здійснення економічних реформ, а також уповноважений коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України представник (секретар Колегії).

⁵³ Указ Президента України "Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»" N 504 від 27 квітня 2011 року <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=504%2F2011>

упровадження економічних реформ, а також Планом дій щодо її впровадження у 2011 році.

У цілому Програма підготовлена на досить високому фаховому рівні, а визначені напрями стратегічних перетворень і переважна більшість заходів, указаних у Плані дій, відповідають основним викликам, з якими стикається економіка України. До позитивів Програми також слід віднести її структурованість, чітке визначення етапів реалізації реформ, а також визначення індикаторів результативності відповідних кроків.

Втім, на практиці реалізація Програми гальмується браком політичної волі щодо здійснення необхідних реформ з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади, суттєвим відставанням від термінів, визначених у Програмі та планах-графіках реформ.

Реалізація великої кількості пріоритетів веде до розпорошення ресурсів. До того ж вирішення відповідних амбітних завдань у доволі стислі терміни значно ускладнюється нестачею професійних знань і достатнього попереднього досвіду проведення ефективних реформ, а також проблемами з кадровим забезпеченням перетворень.

Слід відзначити низьку ефективність публічної комунікації між органами державної влади, відповідальними за впровадження Програми реформ, із представниками бізнесу та населенням.

2. Соціальна політика.

Проблеми. Протягом минулих років дефіцит коштів на фінансування соціальної допомоги та пенсійної системи значно зріс. На фоні браку реформ невпинно зростала частка соціальних пільг, які не фінансуються державою, а проблему їх перехресного субсидування підприємствами, що надають послуги пільговикам, не було вирішено. Внаслідок стрімкого підвищення мінімальної пенсії зростали дефіцит Пенсійного фонду та трансферт Фонду з Державного бюджету. Видатки Фонду сягнули близько 18% від ВВП, що є одним із найвищих показників у світі. Разом з тим високий рівень нарахувань на заробітну плату призводить до тінізації виплат, що не дозволяє збільшити надходження до Фонду. Тому фінансові проблеми пенсійної системи є одним із найбільших чинників значного фіскального тиску та ризиків для майбутнього економічного розвитку.

Дії влади: соціальні стандарти. При ухваленні бюджету нова влада, представлена насамперед Партією регіонів, прийняла рішення про

виконання амбіційного закону щодо підвищення соціальних стандартів у 2010 році.⁵⁴ Мінімальну пенсію і мінімальну заробітну плату було підвищено заднім числом з 1 січня 2010 року.⁵⁵ Загальний показник прожиткового мінімуму в 2010 році в середньому зріс на 32,1%.

Мінімальна місячна заробітна плата зросла на 38,1%, що стало головним чинником зростання середньої заробітної плати протягом року. Вперше було також визначено мінімальну погодинну заробітну плату, яка розраховується на базі місячної, що зменшує можливості зловживань з боку роботодавців, які іноді маніпулювали розміром зарплати та тривалістю робочого дня.

Стрімкіше зростання мінімальної пенсії – на 26,33%, – ніж фонду оплати праці, призвело до подальшого погіршення фінансового стану Пенсійного фонду. Зокрема трансферт з Державного бюджету Фонду на фінансування дефіциту зріс до 2,5% від ВВП. Фактично продовжилась практика надання кредитів Державним казначейством Фонду на покриття касових розривів, інформація про що найчастіше була відсутньою у звітах Казначейства. Тому фактичний сукупний дефіцит Фонду становив 34,6 млрд грн у 2010 році. Отже, новий уряд продовжив практику непрозорого фінансування Пенсійного фонду, за що критикував попередників.

На 2011 рік уряд запланував досить помірне зростання соціальних стандартів,⁵⁶ які було скориговано на рівень офіційно прогнозованої інфляції. Цей відхід від популізму можна вітати, але уряду варто було б активно запроваджувати адресну соціальну допомогу, що сприяло б кращому захисту бідних верств населення.

Дії влади: заробітна плата в бюджетній сфері. Через фіскальний тиск уряд був змушений прийняти рішення про лише незначне збільшення посадового окладу працівника першого тарифного розряду в Єдиній тарифній сітці (ЄТС) для працівників бюджетної сфери у 2010 році. Так, в квітні 2010 року його було підвищено заднім числом до 555

⁵⁴ Йдеться про Закон «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати», №1646-VI від 20 жовтня 2009 року, який було ухвалено завдяки опозиційним на той час фракціям Партії Регіонів та КПУ. Протягом перших двох місяців уряд, очолюваний Ю.Тимошенко, залишав соціальні стандарти на рівні грудня 2009 року у зв'язку із відсутністю закону про Державний бюджет на 2010 рік.

⁵⁵ Закон «Про Державний бюджет на 2010 рік», №2154-VI від 27 квітня 2010 року

⁵⁶ Соціальні стандарти затверджено в законі «Про Державний бюджет на 2011 рік», №2857-VI від 23 грудня 2010 року

грн з січня 2010 року (з 545 грн.), а в грудні він досяг 600 грн.⁵⁷ В результаті диференціація заробітних плат в бюджетній сфері залишилась низькою. Посадовий оклад працівників перших 7 тарифних класів фактично був на рівні мінімальної зарплати.

На 2011 рік КМУ також вирішив збільшити посадовий оклад працівника першого розряду відповідно до підвищення мінімальної заробітної плати. Протягом року він мав становити 65,1% від мінімальної зарплати. Однак зважаючи на вищі, ніж очікувались, доходи бюджету і страйки викладачів, КМУ збільшив заплановані посадові оклади працівників бюджетної сфери з 1 липня 2011 року. Зокрема, було ухвалено рішення про підвищення посадових окладів для перших семи тарифних розрядів у ЄТС. Різниця між 1-м та 7-м тарифним розрядом становитиме 55 грн. станом на 1 липня 2011 року.

Базовий оклад для обчислення посадових окладів працівникам 8-25 розрядів буде дещо підвищено порівняно із попередніми планами. Таким чином диференціація заробітних плат в бюджетному секторі трохи зросте, але залишиться значно меншою, ніж передбачено у ЄТС.

Дії влади: запровадження єдиного соціального внеску. У липні 2010 року було ухвалено закон про запровадження єдиного соціального внеску (ЄСВ),⁵⁸ що об'єднав внески на три види загальнообов'язкового державного соціального страхування та внесок на пенсійне страхування.

Закон визначає ставку та пропорції розщеплення сплаченого податку між різними видами соціального та пенсійного страхування. Ставка внеску, що сплачується роботодавцями, становить від 36,76% до 49,7% залежно від класу професійного ризику. Крім того, ЄСВ для працівників становить 3,6%. Приватні підприємці повинні сплачувати як мінімум 34,7% від мінімальної заробітної плати. Проблема високого сукупного рівня відрахувань та нарахувань на заробітну плату залишилась не вирішеною.

Очікувалось, що закон спростить адміністрування бізнесу, оскільки тепер треба здавати лише один звіт до Пенсійного фонду, який адмініструє ЄСВ. Однак одразу після впровадження ЄСВ виникли певні

⁵⁷ Посадовий оклад (тарифна ставка) працівника першого тарифного розряду та коефіцієнти тарифної сітки визначаються в Постанові Кабінету Міністрів «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери», №1298 від 30 серпня 2002 року

⁵⁸ Закон «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», №2464-VI від 8 липня 2010 року

труднощі. У випадку нещасного випадку на виробництві звітність здається до Фонду страхування від нещасного випадку. Для виплати лікарняних компанії повинні відкрити окремий рахунок в банку, а звітність по лікарняним повинна здаватись до Фонду зі страхування на випадок тимчасової втрати працездатності. При цьому було змінено підхід до виплати лікарняних. Якщо раніше роботодавець міг сплатити лікарняні своїм працівникам і потім отримати компенсацію від Фонду страхування, за новою схемою роботодавець подає звітність Фонду щодо потреби нарахувати лікарняні і Фонд надсилає кошти на спеціальний рахунок. В результаті зміни процедури протягом перших двох місяців 2011 року з'явилась значна заборгованість за виплатами з Фондів соціального страхування, яка сьогодні станом на червень 2011 р. вже погашена.

Дії влади: зміна механізмів надання пільг. Протягом року радикального збільшення адресності соціальної допомоги не відбулось, але було задекларовано намір запровадити соціальні електронні картки для посилення контролю за такою допомогою та уникнення зловживань.

Підвищення тарифів на газ для населення змусило владу спростити отримання житлово-комунальних субсидій.⁵⁹ Тепер субсидії можуть призначатись за письмовим запитом. Також було знижено максимальну частку сукупного доходу домогосподарств, що витрачається на житлово-комунальні послуги і дає право на отримання субсидії.⁶⁰ В результаті значно зросла кількість звернень за субсидіями, хоча і кількість відмов також дещо збільшилась. Останнє можна пояснити ретельнішим підходом до перевірки домогосподарств щодо їх права на отримання субсидії. В цілому ретельніший контроль можна вітати, але його слід було б поєднати із іншими заходами, спрямованими на уникнення зловживань з боку населення. Зокрема йдеться про непряму оцінку доходів домогосподарств.

Дії влади: спроба запуску пенсійної реформи. У грудні 2010 року уряд подав до Верховної Ради законопроект щодо продовження Пенсійної реформи.⁶¹ Головні положення документу відповідали

⁵⁹ Постанова Кабінету Міністрів «Про посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг», №621 від 14 липня 2010 року.

⁶⁰ Максимальна частка сукупного доходу домогосподарств, що витрачається на житлово-комунальні послуги і дає право на отримання субсидії), становить 10% для домогосподарств, які складаються лише з непрацездатних осіб, та до 15% для всіх інших (раніше відповідно 15% та 20%). Решта витрат на житлово-комунальні послуги покривається субсидією.

⁶¹ Проект закону «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» №7455, зареєстрований 13 грудня, 2010 року.

вимогам МВФ, спрямованим на відновлення стійкості солідарного рівня пенсійної системи. Вони також є необхідними з точки зору демографічного розвитку країни, який характеризується скороченням і старінням населення. Відповідно було передбачено такі головні заходи:

- поступове підвищення віку виходу на пенсію для жінок з 55 до 60 років;
- збільшення мінімального страхового стажу, що надає право на отримання пенсії, з 5 до 15 років;
- збільшення мінімального страхового стажу, що надає право отримувати пенсію за віком принаймні у мінімальному розмірі, з 20 до 25 років для жінок та з 25 до 35 років для чоловіків;
- перегляд спеціальних пенсій.

Ці кроки є дуже важливими з огляду на нестійкість пенсійної системи та старіння українського населення. Вони не ведуть до значних заощаджень в перший рік проведення реформи, але матимуть позитивний кумулятивний вплив для гальмування негативних тенденцій.

Оновлена версія законопроекту, що містила основні положення попередньої, була подана КМУ 1 червня 2010 року. Законопроект було ухвалено парламентом в першому читанні 16 червня 2011 року.

Відповідно до законопроекту вік виходу на пенсію для жінок планується підвищувати поступово, тоді як мінімальний страховий стаж зросте одномоментно. Тому окремі люди, які досягнуть пенсійного віку протягом наступних кількох років, можуть опинитись в ситуації, коли не матимуть достатнього стажу. Підвищення віку виходу на пенсію та тривалості необхідного трудового стажу означатимуть збільшення кількості робочої сили, що потребуватиме кроків щодо стимулювання створення робочих місць та ефективніших активних заходів політики зайнятості.

Перегляд спеціальних пенсій зводиться переважно до виплати вищих пенсій після досягнення загального віку виходу на пенсію або ж у випадку, коли відповідні категорії осіб припиняють працювати. Такий крок є правильним в короткостроковій перспективі. Водночас в довгостроковій перспективі варто переносити виплати таких пенсій до третього рівня пенсійної системи – недержавного пенсійного страхування -, що зменшить навантаження на Державний бюджет та дозволить уникнути непрямого субсидування окремих секторів

економіки, зокрема, добувної галузі, працівники якої отримують спеціальні пенсії.

Законопроект також передбачає встановлення максимального розміру державних пенсій, що підвищує справедливість системи. Документ визначає максимальну пенсію на рівні 10 розмірів прожиткового мінімуму (7640 грн. на 1 червня 2011 року). Це матиме незначний вплив на трансферт Державного бюджету на виплату спеціальних пенсій: за даними Міністерства соціальної політики на сьогодні трохи більше 1% пенсіонерів отримують пенсії, вищі за 7500 грн, тоді як майже 60% пенсіонерів мають пенсії, нижчі за 1000 грн. Більш того, віце-прем'єр-міністр С.Тігіпко вже наголосив про можливість скасування цього положення законопроекту.

В проекті передбачено стимули для людей довше залишатись на робочому місці без отримання пенсій. Однак ці стимули працюватимуть лише за умов покращення ситуації на ринку праці.

Планується впровадити обов'язкові виплати при виході на пенсію працівникам таких секторів як освіта та охорона здоров'я на рівні 10 мінімальних заробітних плат. Це одноразово допоможе новим пенсіонерам під час виходу на пенсію, але їх пенсії надалі залишатимуться низькими. Кращим підходом був би перехід до забезпечення вищого рівня оплати їхньої праці, а не лише впровадження одноразових виплат.

Проект закону містить додаткові положення щодо впровадження другого рівня пенсійної системи – обов'язкового накопичувального пенсійного страхування. Уряд вже оголосив, що накопичувальна пенсійна система буде запроваджена у 2013 році. Однак світовий досвід показує, що такий крок можна здійснювати лише після реального і повноцінного повернення першого рівня до платоспроможності і стійкості. Тому зараз дещо передчасно говорити про другий рівень.

Дії влади: наміри щодо легалізації заробітних плат. В рамках вирішення проблеми дефіцитності Пенсійного фонду Уряд підготував законопроект щодо легалізації заробітних плат. На сайті Міністерства соціальної політики було оприлюднено тексти законопроектів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення, відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності у сфері праці та посилення відповідальності за порушення законодавства про працю.⁶²

⁶² Законопроекти щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення // http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=127000&cat_id=107177

Уряд зокрема пропонує запровадити індикативні заробітні плати, що означатимуть визначення мінімального рівня оплати праці, з якої слід сплачувати податок на доходи фізичних осіб та соціальні внески. Для цього пропонується розподілити професійні кваліфікації на вісім основних груп, для яких буде визначено індикативну заробітну плату. За офіційними оцінками, завдяки такому кроку фонд оплати праці зросте на 20-25%, що відповідно збільшить надходження від податків.

Хоча мотивація урядовців щодо впровадження індикативних заробітних плат є зрозумілою, але застосування такого інструменту може мати значний негативний ефект.⁶³ Фактично така система означає відмову від оподаткування доходів на користь оподаткування професійної діяльності. Це може призвести до викривлення економічних стимулів для роботодавців та найманих працівників, що загалом негативно вплине на економічну активність.

Неявно мінімальні заробітні плати окремих професійних груп зростуть, що знизить гнучкість на ринку праці. Такий крок суперечить принципам ринкової економіки та може зашкодити інвестиційному клімату в країні, а також призвести до працівників зростання безробіття.

Серед інших заходів законопроекти передбачають збільшення відповідальності роботодавців за виплату заробітної плати в конвертах та наявність незареєстрованих працівників. Також пропонується запровадити відповідальність працівників за отримання заробітної плати в конвертах, оскільки вони погоджуються на пропозицію роботодавців щодо форми оплати праці.

В цілому при розробці законопроектів щодо детінізації заробітної плати уряд пішов по шляху запровадження методів «батоба», а заходи, які пропонують «пряники», залишилися поза увагою. Зокрема не йдеться про усунення або зменшення впливу найголовніших причин виплати заробітної плати в конвертах, а саме високих внесків на загальнообов'язкове державне соціальне та пенсійне страхування, низького рівень пенсій, що зменшує стимули для працівників вимагати офіційну заробітну плату, корупції і надмірного адміністративного тягара.

Висновки. Сьогодні більшість кроків щодо соціальної політики перебувають в процесі обговорення, розробки та ухвалення. Уряд підготував досить амбіційний законопроект щодо проведення пенсійної

⁶³ *Пропозиції щодо детінізації економіки України*, Юрген Ерке, Олександра Бетлій, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, Консультативна робота 4, 2011 рік.

реформи. Головні положення документу відповідають потребам сьогодення. Водночас проекту бракує перегляду формули, на основі якої розраховується пенсія, що не дозволить збільшити стимули участі громадян в системі. При плануванні пенсійної реформи уряду слід зважати на необхідність проводити активнішу політику на ринку праці.

Заходи щодо легалізації виплати заробітних плат на фоні відсутності позитивних стимулів можуть збільшити безробіття в країні.

3. Державні фінанси.

Проблеми. Популістська та стратегічно не виважена політика, яка проводилась протягом багатьох років, спричинила появу системних фінансових дисбалансів, оскільки доходи зростали повільніше, ніж зобов'язання уряду. Йдеться, насамперед, про фінансування видатків на соціальну сферу. Видатки на фінансування економічної діяльності залишались неефективними внаслідок відсутності закону про державну допомогу та чітких стратегічних орієнтирів розвитку країни. Україні так і не вдалось до цього часу подолати корупцію в сфері державних закупівель та забезпечити ефективне використання коштів. Дефіцит інвестицій як на національному, так і місцевому рівнях призвів до суттєвого погіршення стану інфраструктури.

З боку доходів бюджету також традиційно існували проблеми. За рейтингом Ведення бізнесу, що здійснює Світовий Банк, Україна у 2010 році займала 181 місце із 183 країн щодо показника дотримання податкового законодавства.⁶⁴ Низька бюджетна децентралізація пригнічувала розвиток регіонів, що позначилось на якості наданих на місцевому рівні послуг.

Невідповідність доходів видаткам призвела до порушення стійкості фіскальної системи. Тому нова влада стикнулись з об'єктивною необхідністю здійснити цілу низку кроків для консолідації бюджету, реалізація яких відбувалась на тлі поступового посткризового відновлення економічної активності.

Дії влади: бюджетна політика. Одним із перших завдань, яке постало перед новим урядом, стало ухвалення закону про Державний бюджет на 2010 рік. Хоча бюджет було ухвалено в квітні 2010 року на основі реалістичного макроекономічного прогнозу, доходи бюджету було переоцінено.⁶⁵ Зокрема Уряд переоцінив ефект посилення

⁶⁴ Doing Business Rankings // <http://www.doingbusiness.org/rankings>

⁶⁵ Закон «Про Державний бюджет на 2010 рік», №2154-VI від 27 квітня 2010 року

адміністрування ПДВ, а також не врахував запровадження нульової ставки ПДВ на імпорт газу, що було передбачено в поданому одночасно з бюджетом законом.⁶⁶ Разом з тим, бюджет передбачав стрімке підвищення соціальних стандартів, яке було ухвалено Парламентом при підтримці Партії регіонів та КПУ ще в листопаді 2009 року.

Це привело до посилення фіскального тиску, а тому вже в липні уряд пішов на секвестр бюджету.⁶⁷ Це дало змогу знизити запланований дефіцит до 4,99% від ВВП, що відповідало вимогам МВФ. Видатки було скорочено насамперед за рахунок зменшення планових показників по спеціальному фонду бюджету, які, ймовірно, були завищені під час планування.

У 2010 року доходи Державного бюджету були недовиконані на 4,0% від плану зі змінами.⁶⁸ Податкові надходження були на 7,1% нижчими за заплановані. Відшкодування ПДВ готівкою знизилось на 30% порівняно із 2010 роком як результат внесених змін до оподаткування⁶⁹ та посилення податкового адміністрування, що сприяло зменшенню ухилення від податків. Разом з тим, опитування бізнесу свідчать, що часто податкові органи зловживали своїми правами, не приймаючи декларацію про сплату ПДВ. Уряд не повністю профінансував видатки Державного бюджету у 2010 році. Зокрема капітальні видатки було профінансовано лише на 68,3% від плану зі змінами. Отже, як і в минулі роки, в першу чергу фінансувались поточні видатки.

Уряд подав до парламенту проект закону про Державний бюджет на 2011 рік лише 10 грудня 2010 року,⁷⁰ пояснивши запізнення фактом відкладення розгляду Податкового кодексу. На відміну від багатьох бюджетів минулих років показники фіскального документу на 2011 рік можна оцінити як реалістичні. Помірне підвищення соціальних видатків дозволило уряду знизити запланований дефіцит бюджету до 3,1% від ВВП, що відповідає Меморандуму співпраці з МВФ.

⁶⁶ Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», №2275-VI від 20 травня 2010 року

⁶⁷ Доходи знижено на 5,0% та видатки на 5,3%. Закон «Про внесення змін до законів України "Про Державний бюджет України на 2010 рік" та "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"», №2461-VI, від 8 липня 2010 року.

⁶⁸ За даними звітів Державного казначейства.

⁶⁹ У 2010 році Нафтогаз не отримував відшкодування ПДВ, оскільки було внесено зміни до закону про ПДВ щодо звільнення від сплати ПДВ на імпорт природного газу.

⁷⁰ Закон «Про Державний бюджет на 2011 рік», №2857-VI від 23 грудня 2010 року

За перші 4 місяці 2011 року Уряд прозвітував про перевиконання плану доходів загального фонду Державного бюджету на 4,0%, що збільшились на 20,9% дпр⁷¹ на тлі поживавлення економіки й низької статистичної бази попереднього року. Відшкодування ПДВ зросло більш ніж вдвічі порівняно з минулим роком, коли мало місце адміністративне обмеження відшкодування податку. Водночас доходи від ПДВ з імпорту зросли незначно з огляду на звільнення операції з імпорту природного газу від стягнення цього податку. Традиційно високим залишився рівень фінансування видатків на соціальне забезпечення, а виконання плану видатків на ЖКГ було найнижчим порівняно з попередніми роками (лише 9,3% від плану). Завдяки вищим за план доходам та недовиконанню видаткової частини дефіцит загального фонду Державного бюджету залишився порівняно невеликим.⁷²

Зважаючи на позитивну динаміку надходжень до Державного бюджету та накопичення значних коштів на єдиному казначейському рахунку⁷³ Уряд ініціював зміни до Державного бюджету на 2011 рік у червні після перегляду прогнозу основних макроекономічних показників на цей рік. Доходи та видатки Державного бюджету були збільшені на 4,9% та 3,7% відповідно. Основними джерелами додаткових доходів бюджету визначені більші надходження від ПДВ (на 11,1%) та податку на прибуток підприємств (на 4,4%). Очікування Уряду щодо доходів виглядають достатньо реалістичними. Більше половини додаткових коштів буде спрямовано на так звані видатки розвитку, які КМУ здійснює без погодження з Верховною Радою. Це знижує прозорість та ефективність використання бюджетних коштів, причому більшість з цих видатків за змістом не відповідає визначенню видатків розвитку, передбаченому Бюджетним кодексом.⁷⁴ Близько 20% виділених коштів передбачається витратити на підвищення оплати праці працівникам бюджетної сфери (див. Соціальна політика). Також збільшиться фінансування адміністративного апарату, тоді як наміри скоротити кількість управлінців на 30% не реалізовані. Водночас для дотримання умов Меморандуму щодо співпраці України з МВФ, дефіцит

⁷¹ до попереднього року (за даними Державного казначейства України).

⁷² 4,3 млрд. грн. (за загальним фондом)

⁷³ Залишок коштів на єдиному казначейському рахунку станом на 1 червня 2011 року склав 17,2 млрд грн.

⁷⁴ Зокрема, на здійснення містом Києвом функцій столиці для реформування житлово-комунального господарства передбачено 1,5 млрд. грн. (фактично - на погашення боргів перед "Київенерго"), на соціально-економічний розвиток регіонів - 1 млрд. грн., на державні капітальні видатки, які розподілятимуться в ручному режимі Кабінетом Міністрів - 1,7 млрд. грн., на підтримку вугле- і торфодобувних підприємств - 1,5 млрд. грн.

Державного бюджету буде зменшено на 8,9% (або на 3,5 млрд грн.) з одночасним збільшенням дефіциту НАК «Нафтогаз Україна» на таку ж суму, що фінансуватиметься за рахунок випуску ОВДП.⁷⁵

13 травня 2011 року Верховна Рада України ухвалила *Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік*⁷⁶ згідно із вимогами Бюджетного кодексу. Цим документом передбачено реальне зростання ВВП на рівні 6,5%, що є вищим за прогноз ІЕД та інших експертів. Інфляція очікується на рівні 7,9%, що нижче за оцінку Інституту. Передбачається зменшення дефіциту Державного бюджету з 3,1% від ВВП у 2011 році до 2,5% в 2012 році, що відповідає вимогам МВФ. Крім того, уряд планує знизити рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет до 28,7% від ВВП й витратити принаймні 5% від ВВП на інвестиції. Загальний державний борг не має перевищувати 30% від ВВП, що виглядає занадто оптимістичною оцінкою. Регіональна підтримка надаватиметься через новостворений Державний фонд регіонального розвитку та шляхом подальшої фіскальної децентралізації. Цей документ є традиційно декларативним і мало чим відрізняється від аналогічних документів попередніх років, оскільки на момент його підготовки ще не було Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік, яка б визначала конкретні пріоритети державної політики.

Дії влади: прийняття Бюджетного кодексу. В липні 2010 року Верховна Рада ухвалила розроблену Урядом нову версію Бюджетного кодексу⁷⁷. Порівняно із документом 2001 року, новий Кодекс містить ряд положень, які раніше щороку визначались в законах про Державний бюджет. Зокрема йдеться про чіткіше визначення джерел доходів Державного та місцевих бюджетів, захищених статей видатків тощо. В Кодексі передбачено перехід до середньострокового планування видатків, а також повний перехід до програмно-цільового методу бюджетування. Кодекс визначив чіткіші критерії надання інвестиційних субсидій, хоча це навряд чи призведе до значного збільшення інвестицій за рахунок місцевих бюджетів. В документі так і не було визначено граничний розмір дефіциту.

⁷⁵ При цьому, загальний обсяг випуску облігацій внутрішньої державної позики залишиться без змін (Уряд фінансуватиме дефіцит НАК "Нафтогаз Україна" шляхом випуску ОВДП для поповнення статутного капіталу компанії).

⁷⁶ Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» № 3358-VI від 13 травня 2011 року,

⁷⁷ Бюджетний кодекс, Закон №2456-VI, від 8 липня 2010 року

Оновлений Кодекс передбачає деяке збільшення автономії місцевих бюджетів. Місцеві органи влади отримали певні додаткові джерела доходів, хоча це незначно збільшує їх можливості щодо фінансування занедбаної інфраструктури.

Місцеву автономію було знову обмежено після ухвалення Податкового кодексу.⁷⁸ Зокрема в грудні було внесено зміни до Бюджетного кодексу, які позбавили місцеві органи влади права призначати додаткову ставку податку на прибуток підприємств, надходження від якого мало стати джерелом фінансування інвестицій.

Бюджетний кодекс також закріпив наміри нового уряду концентрувати прийняття рішень на рівні Кабінету Міністрів. Так, Уряд отримав більше прав щодо визначення інвестиційних програм, боргової політики та планування бюджету.

Дії влади: прийняття Податкового кодексу. Нова влада визначила одним із першочергових завдань податкову реформу, зміст якої насамперед зводився до консолідації всього законодавства у формі єдиного Кодексу.⁷⁹ Такий підхід до розуміння реформ є дещо звуженим, але об'єднання численних законів щодо оподаткування в єдиний документ і усунення суперечностей є значним позитивним моментом. Однак залишається незрозумілою мета надзвичайно швидкого прийняття документу. Податковий кодекс було ухвалено в грудні, менше ніж за місяць до початку нового бюджетного року. Тому бізнес не мав змоги адаптуватись до нових вимог та змін, що негативно вплинуло на ділову активність.

Податковий кодекс має філософію фіскального документу, тобто спрямований на отримання додаткових доходів до бюджету. Економічне стимулювання зводиться насамперед до поступового зниження ставок податку з прибутку підприємств та ПДВ. Разом з тим, документ має і низку позитивних положень.

Так, було зближено бухгалтерський та податковий облік, що спрощує ведення обліку компаніями. Передбачено позитивні зрушення щодо амортизації, хоча вони і обмежені тим, що більшість основних фондів підпадає під чотири з шістнадцяти груп. Поступове зниження ставки податку з прибутку підприємств (ППП) з 25% у 2010 році до 16%

⁷⁸ Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України», №2756-VI, від 2 грудня 2010 року, Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України», №2856-VI від 23 грудня 2010 року

⁷⁹ Податковий кодекс, Закон №2755-VI від 2 грудня 2010 року

у 2014 році, ймовірно, матиме позитивний вплив на інвестиції, хоча навряд чи він буде істотним. Разом з тим, передбачено нульову ставку податку для ряду секторів економіки⁸⁰, що створює можливості для зловживань та веде до викривлення економічних стимулів поведінки компаній. Обґрунтованість вибору секторів, яким надається підтримка, а також її строки викликають питання.

Передбачено зниження ставки ПДВ з 20% до 17% у 2014 році, а також зміну методології сплати цього податку для підприємств АПК (див. *Аграрна політика*). Також передбачалось впровадження автоматичного відшкодування ПДВ, яке розпочалось з 15 березня 2011 року. Формальний перехід на автоматичне відшкодування ПДВ супроводжувався значними проблемами.⁸¹

Відповідно до угоди з МВФ 70% від суми відшкодувань ПДВ має відбуватись автоматично. За даними ДПА цього показника вдалося досягнути вже у червні. Зокрема, за останніми повідомленнями в режимі автоматичного відшкодування наразі сплачується 73% усіх відшкодувань ПДВ.⁸² Проте достовірність цієї суми викликає сумніви з огляду на публічні заяви керівників компаній – платників ПДВ щодо численних випадків переведення автоматичного відшкодування в ручний режим з боку податкової служби, а також неприймання декларацій податковими органами, якщо вони містили суми до відшкодування. Протягом перших п'яти місяців року проблему заборгованості із відшкодування ПДВ так і не було принципово вирішено, хоча це є необхідною умовою для покращення інвестиційної привабливості країни (на 1 квітня 2011 року сума заборгованості з відшкодування ПДВ сягнула 12,6 млрд. грн. і продовжує зростати⁸³).

⁸⁰ Це стосується, зокрема, легкої промисловості, ресторанного та готельного бізнесу, суднобудування

⁸¹ Зокрема, спочатку лише 24 компаніям із 1971 претендентів було надано право на автоматичне бюджетне відшкодування. Більшість з них - великі експортно-орієнтовані підприємства металургії, хімічної промисловості, машинобудування та енергетичного сектору. Одним з найскладніших для виконання критеріїв, що дають право на отримання автоматичного відшкодування ПДВ, є вимога щодо середньої заробітної плати, яка протягом останніх чотирьох кварталів мала перевищувати мінімально встановлений законодавством рівень не менше ніж у два з половиною рази. Цю норму не можна розглядати як таку, що є ознакою чесності платника ПДВ. Понад 80% заявників не змогли виконати цю вимогу.

⁸² За даними Державної податкової адміністрації України;
http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=327261&cat_id=90622

⁸³ За даними Рахункової палати України (відповідно до Висновку щодо виконання Державного бюджету України за перший квартал 2011 року).

Було посилено адміністрування ПДВ з точки зору зниження можливих зловживань при сплаті цього податку.⁸⁴ Зокрема було значно ускладнено процедуру реєстрації платником ПДВ через встановлення мінімального рівня доходу, який дає право на реєстрацію.⁸⁵ Якщо дохід компанії менше цього рівня, то вона втрачає можливість враховувати сплачений ПДВ до податкового кредиту. Така процедура негативно впливає на створення нових компаній і, особливо, прихід інвесторів, яким протягом певного часу слід лише вкладати гроші з метою згодом отримати доходи. Набуття чинності нової процедури реєстрації платником ПДВ співпало із вимогою переоформлювати ЗАТ в ПАТ чи інші організаційні форми. Таке переоформлення вважається створенням нового підприємства і, таким чином, призводить до втрат компаніями податкового кредиту.

З 2011 року введено дворівневу прогресивну ставку податку на доходи фізичних осіб, із основною ставкою на рівні 15% і ставкою 17%, що сплачується з доходів понад 10 розмірів мінімальної заробітної плати. Оподаткування відсотків по депозитах було відкладено до 2015 року. В документі також передбачено впровадження податку на нерухомість у 2012 році, що вимагатиме значної підготовчої роботи протягом 2011 року. Натомість було ліквідовано ряд неефективних місцевих податків.

Одним із найголовніших негативів Податкового кодексу стало зростання ролі податкових органів при відсутності посилення прав платників податків. В результаті тиск з боку податківців і чисельність перевірок зросли вже з початку 2011 року.

З моменту ухвалення Податковий кодекс зазнав низки змін.⁸⁶ Найсуттєвіші з них стосуються надання пільгових умов щодо оподаткування операцій УЄФА (деякі з яких є відверто економічно необґрунтованими), запровадження вивізного мита на деякі види зернових культур (що суперечить чинним міжнародним торговельним угодам, укладеним Україною⁸⁷), підвищення плати за користування

⁸⁴ Див. також: *Податковий кодекс України – недоліки*, Томас Оттен, Аналітична записка 9, 2011.

⁸⁵ Тепер для реєстрації необхідно мати оподатковуваний дохід за попередній рік в розмірі не менше 300 тис. грн (на практиці податкові органи вимагають 360 тис. грн.)

⁸⁶ № 2856-VI (2856-17) від 23.12.2010, 3205-VI (3205-17) від 07.04.2011, 3221-VI (3221-17) від 07.04.2011, 3292-VI (3292-17) від 21.04.2011, 3320-VI (3320-17) від 12.05.2011, 3387-17 від 19.05.2011(остання зміна на даний час не набула чинності).

⁸⁷ Двостороннім угодам про вільну торгівлю, укладених Україною з державами СНД і Грузією, а також Угоді про створення зони вільної торгівлі між державами-учасницями ГУУАМ від 20 липня 2002 року.

надрами, а також тимчасового зниження ставок акцизного збору на пальне⁸⁸. Останнє рішення виявилось неефективним у забезпеченні стабілізації цін на ринку пального. Найбільш резонансним було прийняття рішення щодо списання податкової заборгованості підприємств паливно-енергетичній галузі (див. *Енергетику*)⁸⁹. Такий крок може призвести до послаблення платіжної дисципліни в енергетичному секторі економіки та стимулює суб'єктів господарювання до невиконання своїх зобов'язань у майбутньому.

Податковому кодексу сьогодні бракує розділу про регулювання спрощеної системи оподаткування. Цей розділ був вилучений після ветоування документу Президентом, спричиненого протестами з боку підприємців – фізичних осіб. Хоча законопроект обіцяли подати ще в березні, його було ухвалено у першому читанні лише 16 червня⁹⁰. Запропоновані зміни щодо умов ведення обліку доходів для платників єдиного податку, зменшення витрат на його адміністрування, повернення права реєструватися платниками ПДВ для фізичних осіб слід оцінити позитивно. Водночас норми щодо встановлення фінансової відповідальності за порушення умов застосування спрощеної системи можуть призвести до посилення адміністративного тиску на платників податків. Дискусійними залишаються нові ставки та граничні обсяги оподаткування, а також переліки видів діяльності, щодо яких застосовуються ці ставки. Скасування обмеження відносити на валові витрати платника податку на прибуток витрат на придбання товарів (робіт, послуг) у фізичних осіб – платників єдиного податку є позитивним для спрощенців, але може повернути схеми мінімізації податків юридичними особами.

⁸⁸ Зокрема, з 2011 року з набранням чинності Податкового кодексу акцизи на бензин підвищилися на 37,9% до 182 євро за тонну. Проте, у квітні Верховна Рада тимчасово до серпня з метою стабілізації ситуації на ринку знизила акцизи на бензини моторні на 27,47% з 182 євро до 132 євро за тонну (Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України» №3221-17 від 07.04.2011).

⁸⁹ Заборгованість станом на 31 грудня 2010 року підприємств, що виробляють, транспортують та постачають теплову та електричну енергію, незалежно від форми власності; суб'єктів господарювання, що провадять діяльність, пов'язану з постачанням природного газу та електричної енергії за регульованим тарифом; Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України" та її дочірніх компаній ДК "Газ України", ДК "Укртрансгаз", ДК "Укргазвидобування", ДАТ "Чорноморнафтогаз", тощо.

⁹⁰ Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» (щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва) №8521 від 16 травня 2011 року. Законопроект розроблений на основі Концепції реформування спрощеної системи оподаткування, яка була створена спеціальною робочою групою Міністерства фінансів за участю деяких представників малого бізнесу, центральних органів виконавчої влади, громадськості та науковців.

В травні цього року в першому читанні було ухвалено законопроект про внесення змін до Податкового кодексу, яким пропонувалось ліквідувати низку недоліків головного фіскального документу країни та поліпшити умови діяльності підприємців та бізнес-клімат в цілому.⁹¹ Але у червні парламент прийняв рішення щодо перенесення розгляду цього законопроекту на осінню сесію Верховної Ради. Отже, компанії й надалі вимушені будуть стикатися з проблемами, які можна було б розв'язати оперативніше.⁹²

В цілому сам факт ухвалення Податкового кодексу можна оцінити позитивно. Зокрема численні законодавчі акти, які часто входили в суперечність один з одним, було замінено єдиним документом. Позитивні зміни включають зниження ставок податків, скасування ряду неефективних місцевих податків, зниження відмінностей між податковим і бухгалтерським обліком, зміну правил амортизації. Разом з тим, прийняття Податкового кодексу стало лише першим кроком на шляху реформування податкової системи України. Чимало норм Податкового кодексу на практиці не працюють, а податкове адміністрування залишилось складним і не виключило зловживань з боку податкових органів.

Намагання поєднати діаметрально протилежні економічні інтереси в одному документі завадило досягненню необхідної цілісності та збалансованості документу. Однією з головних проблем податкової системи залишається відсутність ефективної взаємодії влади і бізнесу. Тому документ потребує подальшого корегування. Паралельно з цим невирішеною залишається проблема реформування самої податкової служби як такої.

Дії влади: політика запозичень. Новий уряд продовжив практику попередників щодо значного нарощування державного боргу, який збільшився протягом терміну роботи Уряду на 45,2% до 463,3 млрд

⁹¹ Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України» № 8217 від 12 березня 2011 року.

⁹² Зокрема, передбачалося списати податкові штрафи, нараховані з 1 січня 2011 року за несвоєчасне подання декларацій з податку на доходи фізичних осіб. Крім того, пропонувалося суттєво удосконалити оподаткування операцій з цінними паперами при їх первинному розміщенні та зворотному викупі, а також отриманих доходів фізичних осіб при викупі цінних паперів та їх конвертації. Також законопроект містив слушні пропозиції щодо затвердження форми податкових декларацій, порядку видачі простого векселя для забезпечення податкових зобов'язань, спрощення процедур взяття на облік платників фіксованого сільськогосподарського податку тощо. Законопроект був спрямований на врегулювання найбільших проблемних питань, які виникають під час застосування норм нового Податкового кодексу України та потребують законодавчого врегулювання.

грн.⁹³ Протягом березня 2010 року – червня 2011 року обсяг ОДВП в обороті зріс на 73,1% до 157,0 млрд. грн.⁹⁴ Більша політична та економічна стабільність сприяла скороченню середньозваженої ставки доходності з 22,89% у лютому 2010 році до 9,5% у травні 2011 року. Позитивно можна також відзначити зменшення частки короткострокових облігацій при розміщенні, а також спроби щодо випуску амортизаційних облігацій.

У серпні 2010 року Уряд випустив 5-річні ПДВ-облігації на суму 16,4 млрд грн, які надавались компаніями із підтвердженою заборгованістю із відшкодування ПДВ на 1 січня 2010 року. Відповідно до закону про Державний бюджет на 2010 рік облігаціями мали відшкодувати заборгованість станом на 1 травня 2010 року. Ці облігації були привабливими для нерезидентів, які викупували їх в компаній з дисконтом. З одного боку випуск ПДВ-облігацій дав можливість компаніям поповнити операційні кошти, продавши облігації, хоча і з дисконтом, але, з іншого боку, широке використання такого інструменту не сприяє покращенню інвестиційного клімату в країні.

Значно зріс зовнішній державний борг на тлі браку коштів на фінансування видатків, насамперед поточних. Так, Уряд позичив 2 млрд. дол. США у російського ВТБ в червні 2010 року, а у липні отримав транш позики від МВФ. У вересні Уряд вийшов на міжнародний ринок капіталу вперше з 2007 року, розмістивши єврооблігації на 2 млрд дол. США.⁹⁵ У грудні Уряд ще раз вийшов на міжнародний ринок капіталу і розмістив облігації на суму 0,5 млрд. дол. США, що були спрямовані на виплату тіла і процентів єврооблігацій, які були випущені урядом В. Януковича в ені у 2006 році.

З початку 2011 року обсяг розміщення ОВДП досяг 17,5 млрд грн.⁹⁶ Крім того неринковий випуск ОВДП склав ще приблизно 12,5 млрд грн, зокрема, в рамках капіталізації "Нафтогазу Україна" (на 8,5 млрд грн) і підконтрольних державі банків. У цілому до кінця року Уряд планує розміщення ОВДП на суму 48,6 млрд грн⁹⁷, що складе значну частку внутрішніх запозичень у поточному році.

⁹³ Станом на 30 квітня 2011 року (за даними Міністерства фінансів України).

⁹⁴ За даними НБУ.

⁹⁵ Уряд розмістив 5-річні Єврооблігації під 6,875% на рік у сумі 0,5 млрд. дол. США та 10-річні Єврооблігації під 7,75% на рік у сумі 1,5 млрд. дол. США.

⁹⁶ Станом на 1 червня 2011 року.

⁹⁷ Без врахування неринкового випуску облігацій.

Також Уряд продовжував здійснювати зовнішні запозичення на фоні сприятливих умов на міжнародному ринку капіталу й значних шансів продовження співпраці з МВФ. Протягом першої половини року Уряд залучив 2,75 млрд дол. США.⁹⁸ У цілому, відповідно до Державного бюджету України на 2011 рік передбачається залучення 4,5 млрд дол. США за рахунок розміщення облігацій зовнішньої державної позики, а також 500 млн дол. США - від Світового банку.

Важливим кроком Уряду можна вважати ухвалення довгоочікуваної Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011 - 2013 роки⁹⁹, яка містить основні цілі та завдання щодо управління державним боргом протягом найближчих трьох років. Документ передбачає щорічне зменшення відношення обсягу державного боргу до ВВП на 2% від ВВП (до 28% від ВВП у 2013 році), ймовірно, завдяки невеликим за розміром первинним дефіцитам Державного бюджету та зростанню номінального ВВП. Водночас, частка державного внутрішнього боргу у прямому державному борзі має підвищитись з 42% (станом на 1 березня 2010 року) до 46% у 2011-2012 роках та до 48% у 2013 році, що виглядає мало реалістичним. Ця мета може бути досягнута шляхом використання ширшого кола боргових інструментів на внутрішньому ринку та поліпшення інфраструктури ринку. Зокрема уряд розгляне можливість уведення в обіг державних боргових цінних паперів, індексованих на рівень інфляції. В цілому ухвалення Стратегії, як першого стратегічного документу у сфері управління державним боргом в Україні, заслуговує на позитивну оцінку. Її головним недоліком є невизначеність джерел майбутнього скорочення державного боргу, тобто шляхів досягнення визначених Стратегією цілей.

Отже, Уряд значно наростив борг протягом 2010-2011 років. Більшість запозичень були спрямовані на фінансування поточних видатків, як-то трансферт Пенсійному фонду, поточні трансфери підприємствам, оплата праці. Уряд спромігся дещо збільшити капітальні видатки, які все ще залишаються низькими.

Дії влади: державні закупівлі. У червні 2010 року був ухвалений і набув чинності закон *Про здійснення державних закупівель*,¹⁰⁰ який

⁹⁸ У середині лютого Уряд випустив 10-річні єврооблігації на суму 1,5 млрд дол. США з прибутковістю 7,95% річних, а в червні - 5-річні суверенні євробонди на 1,25 млрд дол. США з прибутковістю 6,25% річних.

⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011 - 2013 роки" № 170 від 2 березня 2011.

¹⁰⁰ Закон «Про здійснення державних закупівель», №2289-VI, від 1 червня 2010 року

давно очікували як економічні агенти України, так і Європейська комісія, Світовий банк та МВФ. В законі передбачено принцип недискримінації, відповідно до якого вітчизняні і іноземні підприємства отримують однакові умови участі в процедурі державних закупівель. Документ також деталізував перелік коштів, які підпадають під категорію державних, визначив мінімальну вартість державних закупівель тощо. Позитивним також стало визначенні коротших строків проходження процедури державних закупівель, ніж передбачено в директивах ЄС.

Разом з тим, вже в січні 2011 року парламент ухвалив поданий урядом законопроект щодо внесення змін до закону про державні закупівлі. Зокрема до переліку закупівель, на які не поширюється дія закону, увійшли послуги з постачання та транспортування електроенергії, природного газу, теплової енергії. В результаті Європейська комісія та Світовий банк ухвалили рішення про припинення фінансування бюджетних програм. Таким чином, хоча уряд почав реформування системи державних закупівель в правильному напрямку, але справа загальмувалась.

До парламенту було подано оновлений законопроект про внесення змін до закону «Про здійснення державних закупівель», який було прийнято 17 травня 2011 року.¹⁰¹ Запропоновані зміни призводили до значного обмеження сфери застосування закону. Зокрема було розширено перелік товарів і послуг, на які не поширюється дія закону про державні закупівлі. З-під регулювання закону також було винесено закупівлі, здійснювані за кошти підприємств державного та комунального секторів економіки. Більш того, було розширено перелік випадків, до яких може застосовуватись процедура закупівлі в одного учасника. Такі зміни можуть призвести до зниження конкуренції на ринку та призвести до подальшого збільшення корупції. Зважаючи на ці суттєві недоліки законопроекту, Президент ветоував його.

Висновки. Нова влада значно просунулась в напрямку реформування фіскальної системи, що можна вітати. Здійснено певні кроки щодо фіскальної консолідації. Водночас більшість прийнятих рішень виглядають досить фрагментарно і, відповідно, вимагають подальших системних реформ. Збільшення рівня фіскальної децентралізації та спрощення системи оподаткування залишились великою мірою на рівні декларацій. Створенню ефективного механізму

¹⁰¹ Законопроект №7532.

державних закупівель загрожує прийняття законодавчих змін, які сприятимуть зловживанням та корупції. До цього часу уряд поки що не розробив закон про державну допомогу, що призводить до подальшого неефективного надання підтримки різним секторам економіки.

4. Державна інвестиційна політика.

Проблеми. Традиційною проблемою української економіки є дефіцит інвестицій. Оновлення виробничих потужностей, технологічних процесів та потреба в структурних змінах вже давно набули критичного значення з точки зору подальших перспектив соціально-економічного розвитку країни. Зважаючи на масштаби зазначених проблем роль держави як провідника відповідної політики та як інвестора неможливо переоцінити.

Дії влади: національні проекти. Національні інвестиційні проекти стали одним із наріжних каменів інвестиційної політики нового уряду. Формування концепції національних проектів було віднесено до компетенції Комітету з економічних реформ при Президенті України, який 25 серпня 2010 року схвалив національні пріоритети та концепції десяти «національних проектів», а вересневий Указ Президента¹⁰² фактично дав старт їх реалізації.

В основу ідеї національного проекту було покладено емпіричні дані міжнародних організацій про те, що приріст прямих іноземних інвестицій на 1% стимулює приріст ВВП на 0,4%. При цьому «національний проект» позиціонується як такий, що «має стратегічне значення для окремої галузі економіки, регіону та/чи вирішення соціальної проблеми».

Схема фінансування національних проектів базується на максимальному залученні коштів приватних інвесторів через використання механізму державно-приватного партнерства. Планується, що понад 80% коштів на втілення проектів, враховуючи їх соціальну складову, буде виділено приватними інвесторами.

Станом на сьогодні виділено 4 групи національних пріоритетів (що загалом включають в себе 10 національних проектів), реалізація яких впродовж наступних 4 років має призвести до зростання реального ВВП на 4,7%-5%, залучення 14-15 млрд дол. США прямих іноземних інвестицій, створення не менше 300 тис. нових робочих місць,

¹⁰² Указ Президента України №895 від 8 вересня 2010 року «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку»

зменшення щорічних витрат на імпорт енергоресурсів на 2-2,5 млрд дол. США та зниження енергоємності ВВП на 10-12%.

Дії влади: державно-приватне партнерство. В 2010 році українська держава зробила довгоочікуваний крок назустріч залученню інвестицій в економіку країни: 1 липня 2010 року Верховна Рада прийняла рамковий закон про державно-приватне партнерство (ДПП)¹⁰³, що нарешті «стандартизував» взаємовідносини між державою та приватними інвесторами. Згідно з офіційним формулюванням закон визначає «організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі».

До цього моменту в Україні було відсутнє єдине правове поле, що б регулювало взаємодію державних органів та приватних інвесторів у випадку здійснення інвестицій в галузі, якими володіє держава. Окремі види відносин, які за своїм змістом можуть розглядатися як предмет ДПП, до прийняття цього закону були фрагментарно врегульовані в низці законодавчих актів.¹⁰⁴

Новий закон визначає ДПП як «співробітництво на основі договору між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами), та юридичними особами (крім державних та комунальних підприємств) або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами)». Закон також визначає ознаки та сфери застосування механізмів ДПП.

Передбачено конкурсний відбір приватних партнерів до участі в проектах ДПП та обов'язкова оцінка економічних, соціальних та екологічних аспектів реалізації кожного такого проекту. За умови об'єктивної оцінки всіх цих параметрів це дозволить мінімізувати ризики, пов'язані з реалізацією проектів державно-приватного партнерства. Важливою нормою закону є зобов'язання держави компенсувати втрати приватного інвестора у випадку, якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються в рамках здійснення ДПП є об'єктом державного регулювання. Таким чином, номінально, закон вирішує

¹⁰³ Закон України №2404 від 01.07.2010 «Про державно-приватне партнерство»

¹⁰⁴ Зокрема, ці питання регулювались Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законами України "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг", "Про угоди про розподіл продукції", "Про фінансовий лізинг", "Про оренду державного та комунального майна", "Про управління об'єктами державної власності" тощо.

проблему залучення приватного капіталу до галузей, ціни на продукцію яких регулюються державою (наприклад, генерація та розподілення електроенергії, ЖКГ тощо), і які через це тривалий час були фактично закритими для приватних інвестицій.

Дії влади: реформування системи державних органів в сфері інвестиційної політики. В травні 2010 року новий уряд розпочав реформування системи державних органів, що здійснюють інвестиційну політику держави. Згідно з урядовою постановою¹⁰⁵ розпочався процес злиття Державного агентства України з інвестицій та інновацій та Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку. Нове Державне агентство України з інвестицій та розвитку мало стати центральним органом виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності, виконувати функції формування та реалізації державної політики у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності та сприяння залученню інвестицій в економіку України з метою стимулювання національного виробництва.¹⁰⁶

Однак пізніше Указом Президента¹⁰⁷ була створена нова інституція – Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (ДАІНП), яке 6 квітня 2011 року оприлюднило Концепцію інвестиційної реформи України¹⁰⁸. Вона передбачає створення елементів сучасної інвестиційної інфраструктури, зокрема роботи ДАІНП по принципу «єдиного контактного центру», механізмів державної підтримки для фінансування інвестиційних проектів (Українського Банку Розвитку та Фонду регіонального розвитку) та проведення іміджевих PR-кампаній за кордоном.

Висновки. Залучення прямих іноземних інвестицій для фінансування великих проектів має велике значення за умов обмеженості власних ресурсів. Визначення конкретних проектів та виділення окремого державного органу, відповідального за реалізацію проектів, потенційно дозволить уникнути звичного для України розпорошення функцій і ресурсів.

¹⁰⁵ Постанова Кабінету Міністрів №356 від 17.05.2010 «Про Державне агентство України з інвестицій та розвитку»

¹⁰⁶ Постанова Кабінету Міністрів №471 від 09.06.2010 «Про утворення державного підприємства «Державна інвестиційна компанія»

¹⁰⁷ Указ Президента України №1085 від 09.12.2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»

¹⁰⁸ <http://ukrproject.gov.ua/page/%D1%96nvestitsiina-reforma-v-ukraini>

Але запропоновані проекти є галузевими, тобто в принципі не можуть вважатися національними або такими, що вирішують проблеми цілої країни. Звичайно, ідея виділення пріоритетних галузевих проектів, які матимуть позитивний економічний ефект, має право на існування. Але вони не можуть перебувати поза межами єдиної інвестиційної політики держави. До того ж ідеологія національних проектів не враховує головного чинника, що впливає на притік іноземних інвестицій – загального інвестиційного клімату в Україні.

Законодавче запровадження механізму ДПП є важливим кроком для залучення приватних інвестицій в країну, зокрема у галузі економіки, які контролюються державою. Новий закон визначив лише схему, за якою мають будуватися відносини інвесторів та держави. Критичним питанням, яке необхідно вирішити, є створення нормального бізнес-клімату.

Ідея створення єдиного центру прийняття рішень та координації зусиль держави в сфері інвестиційної політики є значним кроком вперед, оскільки такий орган зможе полегшити інвесторам процес прийняття рішення щодо інвестицій в Україну шляхом уніфікації та спрощення дозвільних процедур та почати «просувати» Україну як об'єкт інвестування. Водночас, процес реформування інвестиційної політики може стикнутися з рядом ризиків, а саме: браком кваліфікованих фахівців в сфері інвестиційних проектів та PR-кампаній, надмірною централізацією процесу прийняття відповідних рішень тощо. Вже сьогодні існують сигнали про непрозоре виділення бюджетних коштів через Держінвестицій для підтримки інноваційних проектів, що були ініційовані бізнес-групами, близьким до керівництва агенції.¹⁰⁹

5. Приватизація.

Проблеми. За останні п'ять років, що минули після гучної реприватизації Криворіжсталі, виконання планів надходжень від приватизації не перевищувало 30%. Фактично, головною причиною невиконання планів були суперечки на найвищому рівні щодо стратегії та принципів приватизації та відсутність програмного документу у цій сфері. Крім того, традиційна непрозорість приватизаційних процесів в Україні давала підстави для оскаржень результатів приватизаційних конкурсів та суперечок стосовно продажу тих чи інших об'єктів державної власності.

¹⁰⁹ Див. матеріали за посиланням <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/11/12/5565415/>

Перелік об'єктів приватизації, оприлюднений новим головою Олександром Рябченком на початку 2010 року, цілком узгоджувався з планами Уряду забезпечити 10 млрд. грн. надходжень від продажу державного майна. ФДМУ також задекларував наміри сприяти прийняттю програми приватизації на 2010-2014 рр., ухвалення якої було головною вимогою для продажу стратегічних об'єктів відповідно до Указу Президента 2008 року.¹¹⁰

Дії влади: невиконання плану приватизації на 2010 рік. У 2010 році надходження від приватизації склали 17% від нового плану (6,35 млрд. грн.)¹¹¹, а традиційні «перешкоди» для роздержавлення новому керівництву ФДМУ фактично подолати не вдалося.

План приватизації на 2010 рік¹¹², затверджений ФДМУ у травні, містив перелік із 137 компаній. Основними підприємствами, запланованими до продажу, були Укртелеком, Львівська вугільна компанія, АК «Свема» та 25% пакети кількох обленерго. З 85 конкурсів, оголошених протягом року, 12 завершилися продажем об'єктів, причому 31 з 132 запропонованих пакетів акцій були продані на біржах за 318 млн. грн. Продаж 25% «Полтаваобленерго» та 25,02% «Прикарпаттяобленерго» принесли до бюджету 145 млн. грн. Продаж Укртелекому, запланований на кінець 2010 року, який міг би повністю забезпечити виконання плану, не відбувся.

З одного боку, низькі надходження від приватизації пояснюються недостатньо привабливими та дрібними об'єктами, що пропонувалися до продажу. Доля такого роду малоліквідних та малопривабливих об'єктів також має бути вирішена, оскільки держава не здатна та не зацікавлена стати для них ефективним власником. Одним із варіантів може бути продаж кількох об'єктів єдиним пулом. Однак спочатку Уряду та ФДМУ необхідно провести повну інвентаризацію державної власності та визначити пріоритети та стратегії розвитку як національної економіки в цілому, так і окремих галузей.

З іншого боку, «непрозорість» приватизаційних конкурсів, яка залишається основною рисою української приватизації, часто не дозволяє провести дійсно конкурентні торги та відлякує потенційних

¹¹⁰ Указ Президента України №200/2008 від 06.03.2008

¹¹¹ 08 липня 2010 року змінами до Державного Бюджету план надходжень від приватизації було зменшено з 10 до 6,35 млрд. грн.

¹¹² Наказ Фонду Державного Майна України «Про затвердження "помісячного пооб'єктного плану-графіка виставлення на продаж у квітні-грудні 2010 року пакетів акцій господарських товариств і холдингових компаній"» № 630 від 13.05.2010

інвесторів від участі в них. Тому дуже часто можлива ринкова ціна об'єктів перевищує фактичну ціну продажу. Методологія розрахунку стартової ціни з самого початку повинна враховувати ринкові тенденції формування вартості об'єктів. Продажу ринкових об'єктів має передувати активна рекламна компанія, яка дозволить привернути увагу якомога ширшого кола потенційних інвесторів. При цьому більша публічність такої підготовки та самих конкурсів автоматично призводять до вищих стандартів додержання їх прозорості.

Найбільш показовими приватизаційними діями нової влади є конкурси з продажу державного монополіста фіксованого зв'язку телекомунікаційного оператора ВАТ «Укртелеком» та повторного продажу виробника локомотивів ВАТ «Луганськтепловоз».

Окремий випадок: Луганськтепловоз. Луганськтепловоз було передано до державної власності у 2009 році після судових справ з оскарження результатів його приватизації, яка відбулася ще у 2007 році. За результатами конкурсу 2007 року власником підприємства стала «Керуюча компанія «Брянський машинобудівний завод»» (Росія), яка сплатила за підприємство 292,5 млн. грн. (58 млн. дол. США) із лише 500 тис. грн. ціновим преміумом.

15 червня 2010 року відбувся конкурс із повторного продажу підприємства, який фактично був першим великим приватизаційним конкурсом нової влади. Стартова ціна підприємства становила 400 млн. грн. При цьому, відповідно до рішення суду, ФДМУ повинен був повернути попередньому власникові суму, еквівалентну 58 млн. дол. США за новим курсом.

До участі в конкурсі із п'яти претендентів були допущені дві компанії: ВАТ «Сумське машинобудівне науково-виробниче об'єднання ім. Фрунзе» та попередній власник підприємства Брянський машинобудівний завод. Переможцем був оголошений Брянський машинобудівний завод, який запропонував за підприємство 410 млн. грн. Таким чином ФДМУ залишився винним Брянському машинобудівному заводу курсову різницю в сумі 48 млн. грн. Оскільки від нового власника не надійшло коштів за підприємство відповідно до результатів нового аукціону, ФДМУ ініціював судовий позов із визнання аукціону недійсним.

Після ряду перехресних скарг, позовів та вимог, що тривали до кінця 2010 року, сторони уклали мирову угоду про взаємозалік вимог.

Це дає можливість зробити два висновки: по-перше, реприватизація фактично була безрезультатною, оскільки не підвищила фактичну вартість об'єкту; по-друге, продовжує активно використовуватися обмеження кола учасників конкурсів, як інструмент управління результатами та інтенсивністю торгів.

Окремий випадок: Укртелеком. Державний пакет найбільшого телекомунікаційного оператора України «Укртелеком», розміром 92,79%, містився в плані приватизації на 2010 рік. Продаж цього об'єкту планувався протягом останніх десяти років. За початковими планами аукціон мав відбутися у серпні 2010 року, хоча раніше планувалося запропонувати підприємство на фондовій біржі, що могло б забезпечити вищу ціну, однак вимагало би тривалішої та ретельнішої підготовки з боку продавця та не дозволило б залучити єдиного стратегічного інвестора. Крім того, попередньою владою управління компанією було передано Міністерству транспорту та зв'язку, що викликало сумніви щодо продажу як такого.

Початкова ціна пакету акцій у 92,8% була визначена на рівні 10,5 млрд грн. За умовами конкурсу на нового інвестора, поміж іншого, покладалися зобов'язання із виділення мережі спеціального зв'язку, виконання усіх фінансових зобов'язань підприємства, які є чималими, та утримання незмінною облікової кількості працівників протягом наступних шести місяців після укладання договору купівлі-продажу.

Аукціон був призначений на 28 грудня 2010 року, що фактично одразу ставило під сумнів можливість перерахування коштів у поточному фіскальному році та залучення широкого кола учасників. Умови приватизації до участі у аукціоні не допускали компанії із державною часткою у статутному капіталі, що перевищує 25%.¹¹³ Таким чином, найбільші європейські телекомунікаційні оператори, як, наприклад, Deutsche Telekom чи France Telekom, фактично не мали можливості змагатися за об'єкт. Крім того, умови конкурсу обмежили участь найбільших та найприбутковіших телекомунікаційних компаній України – не допускалися компанії, розмір доходу яких від реалізації послуг на території України за останній фінансовий рік, включаючи податки, перевищує 25% загальної суми таких доходів в Україні. В результаті, серед шести інвесторів, що виявили цікавість в умовах конкурсу, на момент його проведення залишився єдиний претендент –

¹¹³ Розпорядження КМУ «Про погодження умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ "Укртелеком"» від 12 жовтня 2010 р. N 1948-р

підприємство ТОВ «ЕСУ» – дочірня компанія австрійського концерну ЕРІС. Преміум від стартової ціни був символічним – 10 грн.

Відповідно до законодавства України за наявності одного учасника конкурсу, ФДМУ оголосив незалежну експертну оцінку підприємства і одразу оголосив конкурс на відбір незалежного оцінювача. У лютому після проведення незалежним оцінювачем - ТОВ «Острів» - експертної оцінки підприємства, вартість Укртелекому була визначена на рівні 10,575 млрд. грн., за яку ФДМУ і запропонував єдиному учаснику конкурсу придбати об'єкт. 11 березня 2011 року між ФДМУ та ТОВ «ЕСУ» було підписано угоду купівлі-продажу Укртелекому за запропоновану ціну. Фактично, цей продаж дозволив повністю виконати план приватизації на 2011 рік.

Очевидно, що умови та час проведення конкурсу суттєво звузили коло зацікавлених стратегічних інвесторів, а один з найбільших об'єктів в Україні продано фактично за відсутності конкурсу та недостатньо прозоро.

Висновки. В майбутньому процес приватизації може бути ефективним, якщо нова влада виконає цілу низку умов, серед яких прийняття програми приватизації; запровадження нових підходів до визначення ціни об'єктів; підвищення прозорості підготовки та проведення конкурсів; розширення кола учасників конкурсів та залучення стратегічних інвесторів; інтенсифікація інформаційної діяльності, що передуює продажу великих об'єктів; зв'язок приватизації з реформуванням секторів (їх подальше регулювання). Виконання цих завдань дозволить уряду швидко та ефективно завершити приватизацію в Україні.

6. Банківський сектор та монетарна політика.

Проблеми. Питання незалежності Національного банку неодноразово піднімалось протягом останніх років як важливого фактору проведення ефективної монетарної політики, особливо в період криз, та забезпечення цінової стабільності.

В сфері регулювання діяльності банків та банківського нагляду Національний банк, з одного боку, мав широкі адміністративні та регуляторні повноваження, що дозволяли йому втручатись в діяльність регульованих банків без відповідних підстав та проводити регулювання переважно на основі власних регуляторних актів, а, з іншого боку, проводив нагляд за діяльністю банків переважно як ізольованих юридичних осіб без врахування того, чи вони входили до складу

фінансових груп. Також відкритими лишались питання оздоровлення банківського сектору після фінансової кризи та доларизації економіки

Дії влади: незалежність НБУ. Найбільшою подією для НБУ у 2010 році стало прийняття Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України".¹¹⁴ Законом було закріплено цінову стабільність як основну мету діяльності НБУ, що відкриває дорогу для переходу від режиму фіксованого валютного курсу до таргетування інфляції, хоча й не передбачено строків запровадження монетарної політики, орієнтованої на цінову стабільність.

Також Закон створив підґрунтя для збільшення незалежності НБУ. Зокрема було продовжено строк повноважень голови НБУ, встановлено додаткові вимоги щодо усунення можливих конфліктів інтересів вищих посадових осіб НБУ, усунено можливість втручання Ради НБУ до оперативної діяльності НБУ. Також було встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення членів Ради та Голови НБУ. Було вдосконалено умови співпраці між НБУ та урядом, передбачено оновлений порядок перерахування прибутку НБУ до бюджету та встановлено додаткові обмеження на опосередковане фінансування держави НБУ.

Водночас існуюче керівництво НБУ та члени Ради НБУ не повинні відповідати поставленим кваліфікаційним вимогам, в тому числі особи призначені після схвалення Закону, але до набрання ним чинності. Крім того незалежність НБУ де-юре має обмежену корисність в умовах контролю Верховної Ради та посади Президента одною партією, що дозволяє зміни до закону та зміну керівництва НБУ в будь-який момент.

НБУ також зробив практичні кроки по підготовці до переходу до таргетування інфляції через збільшення комунікації з громадськістю та лібералізацію валютного ринку. Водночас НБУ зберіг де-факто фіксований валютний курс, що унеможливорює подальші кроки щодо зміни цілі монетарної політики.

Дії влади: Регулювання банківського сектору та банківський нагляд. У 2010 та 2011 роках НБУ поступово відходив від рішень, прийнятих під час кризи. В рамках домовленостей з МВФ було скасовано більшість тимчасових обмежень на діяльність банків та винятків із регуляторних вимог до банків. Також було дещо лібералізовано валютний ринок шляхом зменшення документації,

¹¹⁴ Закон № 2478-VI від 09.07.2010

необхідної для проведення операцій купівлі-продажу валюти, та створення можливості операцій "своп" з іноземною валютою.¹¹⁵

Зміни до законодавства¹¹⁶ щодо створення, ліцензування та нагляду за діяльністю банків на рівні закону деталізували та спростили процедури щодо відкриття банків та їх філій, здійснення ними банківських операцій та інших послуг та зменшили дискреційні повноваження НБУ в цьому напрямку. Мінімальний статутний капітал банків закріплено на рівні 120 млн грн (69 банків мали менший станом на 1 квітня), встановлено додаткові вимоги щодо визначення кінцевих власників банків і прозорості структури власності, передбачено можливість нагляду за банками на консолідованій основі. Таким чином НБУ було дозволено проводити нагляд за компаніями, афілійованими з банками, в тій мірі в якій їх діяльність впливає на фінансовий стан банківської групи.

Ефективність таких норм буде залежати від їх впровадження на рівні нормативно-правових актів НБУ і на практиці.

У сфері кредитування одним з основних факторів, що обмежують зростання обсягу кредитів, була заборона кредитування фізичних осіб в іноземній валюті та підвищені резервні вимоги боржникам без джерел надходжень в іноземній валюті. Строк дії законодавчої заборони закінчився в кінці 2010 року, а вплив підвищених резервних вимог зменшується через використання застави. Однак обмеження на кредитування в іноземній валюті та недостатність інструментів по конвертуванню зобов'язань в іноземній валюті в зобов'язання в національній валюті поки що стримують зростання кредитування.

Висновки. Нова влада суттєво покращила нормативну базу щодо незалежності НБУ, банківського нагляду та регулювання діяльності банків, зробила кроки до визначення цінової стабільності як основної мети монетарної політики. Водночас стан банківського сектору залишається складним, а ефективність реалізації нормативної бази на практиці є відкритим питанням.

7. Комунальний сектор

Проблеми. Сектор комунальних послуг протягом досить тривалого часу перебуває у стані глибокої кризи: технічний стан підприємств незадовільний (високі втрати в мережах, застарілі основні фонди, низька

¹¹⁵ Постанова НБУ №111 від 13.04.2011

¹¹⁶ Закон №3394-VI від 19.05.2011 "Про внесення змін до деяких законів України щодо нагляду на консолідованій основі" та Закон № 3024-VI від 16.06.2011 "Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків"

енергоефективність, низька якість послуг), фінансові показники погіршуються (комунальні підприємства накопичують заборгованість перед постачальниками енергоресурсів), характер економічних відносин між учасниками цього ринку залишається невизначеним (підходи до ведення економічної діяльності у галузі залишаються неринковими, хоча вони вже не один раз довели свою неспроможність).

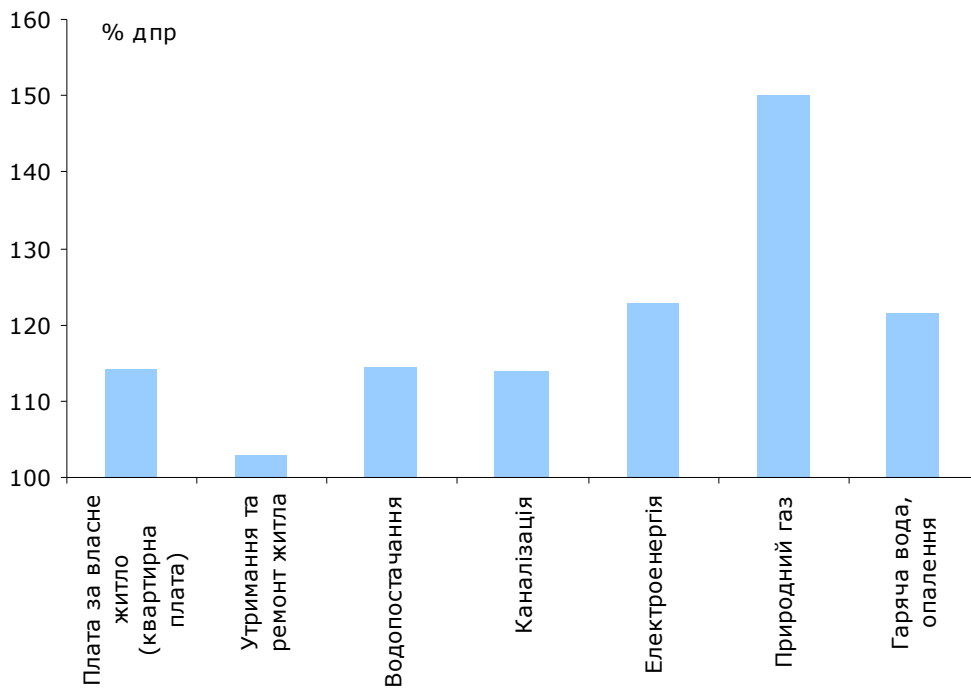
Сектор потребує колосальних інвестицій, а тарифи на комунальні послуги повинні покривати витрати на їх виробництво та постачання. Сьогодні приведення тарифів на комунальні послуги до рівня повного покриття витрат є предметом домовленостей між Україною та МВФ.

Дії влади. Серед основних кроків влади на ринку житлово-комунальних послуг було створення національного регулятора та перегляд тарифів на ці послуги.

У липні 2010 року було прийнято закон про національну комісію регулювання ринку комунальних послуг¹¹⁷, яким створено національний регуляторний орган на ринку теплопостачання, водопостачання та водовідведення. За законом планувалось, що комісія буде функціонувати у повному обсязі, починаючи з січня 2011 року, але поки що вона існує тільки на папері і її функції виконує Національна комісія регулювання електроенергетики.

Рисунок 1. Індекс споживчих цін на комунальні послуги, травень 2011 р.

¹¹⁷ Закон України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг», N 2479-VI від 9 липня 2010 року.



Джерело: Держкомстат

Створення регулятора на ринку – це довгоочікуваний і правильний крок, але не обійшлося без проблемних моментів. По-перше, нормативно-правова база роботи комісії потребує значного доопрацювання. Зараз повноваження комісії як регулятора зведено до простого затвердження тарифів, чого недостатньо для адекватного регулювання ринку. По-друге, не передбачено механізму оцінювання тарифів з точки зору їх економічної обґрунтованості, що в принципі нівелює саму ідею регулятора на ринку, який має, в тому числі, унеможливити зловживання монополістичною владою з боку господарюючих суб'єктів. По-третє, законом не передбачено використання інструментів стимулюючого регулювання. Тому існує загроза того, що переваги інструменту незалежного регулювання не будуть адекватно використані, а поліпшення становища підприємств відбуватиметься переважно за рахунок споживачів, що і має місце сьогодні.

Протягом року було підвищено тарифи на комунальні послуги (на газ на 50% з 1 серпня 2010 року¹¹⁸, на електроенергію на 15% з 1 квітня

¹¹⁸ Постанова НКРЕ від 13 липня 2010 року N 812

2011 року¹¹⁹ тощо), що відбулось у рамках виконання умов співробітництва із МВФ. Підвищення тарифів – це завжди непопулярний, але, за даних умов, доцільний крок. Водночас підвищення відбувається без належного інформаційного та аналітичного супроводження. Залишаються відкритими такі питання, як економічна обґрунтованість тарифів (відсутній, по-перше, обов'язок оцінювати обґрунтованість тарифів, а також механізми та методологія такого оцінювання), прозорість тарифоутворення (інформація про розрахунок та структуру тарифів не доступна), підвищення якості послуг одночасно із підвищенням ціни на них.

Ці питання було піднято на спеціальному засіданні КМУ 1 червня¹²⁰, в результаті якого було прийняте рішення про створення єдиної методики тарифоутворення, яка передбачатиме встановлення тарифів на 18 видів житлово-комунальних послуг на однаковому рівні для всієї країни і субсидіювання з бюджету тих підприємств, чії витрати не покриватимуться.¹²¹ Але такий крок не призведе до розв'язання проблем сектору, не створить стимулів для підприємств ЖКГ знижувати витрати, а для населення – економити ресурси і взагалі суперечить практиці регулювання. Тому його можна розглядати лише як початок змін у секторі.

Висновки. Нова влада зробила важливий крок у реформуванні житлово-комунального сектору, але реформа загальмувала. Статус та повноваження регулятора до кінця не визначено, його роль у секторі мінімальна. Уряд в авральному режимі намагається вжити заходів, які б одночасно задовольнили б споживачів та постачальників послуг, однак існує загроза того, що сектор створить додатковий тягар для бюджету.

Залишається незрозумілим, за чий рахунок буде відбуватись модернізація сектору. Якщо за рахунок споживачів – підвищенням тарифів до рівня повного покриття витрат та так званої інвестиційної складової – то хто, що і як стимулюватиме підприємства робити відповідні і економічно обґрунтовані інвестиції.

8. Енергетика

Проблеми. Сектор традиційно стикається з трьома проблемами: неефективною системою державного регулювання, застарілою

¹¹⁹ Постанова НКРЕ від 17 березня 2011 року N 343

¹²⁰ http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=244293168&cat_id=244313358

¹²¹ Українцы в октябре получают новые тарифы не ЖКУ// <http://glavred.info/archive/2011/06/02/131546-5.html>

технічною базою та високим ступенем залежності від зовнішніх ринків (газ, нафта). Нормалізація фінансового стану сектору та його реформування є традиційним предметом домовленостей між Україною та МВФ, з іншими міжнародними організаціями.

Дії влади: Здешевлення імпортного газу. У квітні 2010 року Україна і Росія підписали доповнення до договору про постачання російського природного газу від 19 січня 2009 року, що передбачає зниження вартості імпортного газу в обмін на політичні поступки та втрату фіскальних доходів майбутніх періодів. Так, протягом 10 років, починаючи з 2 кв. 2010 року, Україна формально платитиме за газ менше на 100 дол. США за тис. кубометрів. Натомість, перебування Російського Чорноморського флоту в Криму було подовжено на наступні 25 років на тих же умовах, тобто Росія буде сплачувати за оренду бази ВМС у м. Севастополь неринкову ціну (100 млн. дол. США на рік). Отже, зниження вартості імпортного газу для приватних та комунальних компаній в Україні фактично відбулось за рахунок недоотриманих майбутніх надходжень до державного бюджету України від сплати повної вартості оренди бази.¹²²

Угода продемонструвала слабкість переговорної позиції України з приводу постачання природного газу та засвідчила готовність йти на політичні поступки на нерівноцінних умовах взамін зниження ціни на імпортований газ та відсутність стратегічного бачення проблематики, хоча Україна є одним із найбільших ринків збуту російського газу. Наприклад, впродовж 2010 року ряд європейських країн, клієнтів російського газового монополіста – компанії «Газпром», спромоглися отримати реальне зниження цін на імпортний російський газ після проведення переговорів. Їх конкурентна перевага полягала в тому, що вони були здатні висунути консолідовану позицію, підкріплену логічною аргументацією, а також мали альтернативні джерела постачання (в основному газ внутрішнього видобутку та імпортний зріджений природний газ), які дозволяли замінити частину більш дорогого трубопровідного російського газу вже зараз.

Також до цього часу формула ціноутворення, що передбачає прив'язку ціни газу до ціни нафтопродуктів (і відповідно нафти) на світовому ринку, залишилась незмінною, що зберігає ризик різких цінових

¹²² Грошовий потік для бюджету Російської Федерації залишається незмінним за умови еквівалентності витрат на орендні виплати по ринковій вартості оренди бази та надходжень від вивізних (експортних) мит на природний газ (з російської сторони зниження ціни газу відбулось за рахунок відміни експортного мита).

стрибків. Іншими словами, Російська Федерація отримала сталу вигоду у довгостроковій перспективі, а Україна буде залежати від цінових коливань на світовому ринку енергоносіїв.

Дії влади: Початок реформування енергетичного ринку. В грудні 2010 року ВР ратифікувала Протокол про приєднання до Енергетичного співтовариства, згідно з яким Україна зобов'язалась адаптувати національне законодавство до рівня європейських норм за визначеним графіком. Номінально, це буде означати створення конкурентних структур на ринках газу і електроенергії в сегментах генерації/видобування, доступу до передавальних/транзитних потужностей, розподілення і постачання.

Як сторона Договору про Енергетичне співтовариство Україна стає повноправним учасником внутрішнього ринку електроенергії та газу Євросоюзу. Українські газотранспортна та електрична мережі стають частинами європейських, що вимагатиме від України системної роботи з підвищення їх рентабельності та досягнення їх відповідності сучасним вимогам екологічної безпеки. Енергетичний сектор України функціонуватиме в рамках загальної регуляторної бази ЄС, що повинно забезпечити прозорі механізми формування тарифів на енергоносії та дотримання правил конкуренції, а також суттєво сприятиме залученню інвестицій в галузь. Це, в свою чергу, відкриває шлях до реалізації домовленостей між Україною та ЄС щодо модернізації української газотранспортної системи (ГТС). Але для цього буде необхідно продовжувати послідовну роботу з подальшої адаптації українського законодавства до відповідних норм Євросоюзу.

Формування спільного енергетичного ринку між Україною та ЄС об'єктивно посилює позиції України за умов можливого тиску з боку постачальників енергоресурсів. Договором передбачається можливість взаємодопомоги між країнами співтовариства на випадок зриву поставок з боку країн-постачальників.

Таким чином, приєднання України до Енергетичного співтовариства спонукає український уряд до комплексного реформування енергетичного сектору, що відкриває можливості для створення в Україні сучасної моделі енергетичного ринку, модернізації існуючих газотранспортних та електричних мереж, а також для більш ефективного використання наявного експортного та транзитного потенціалу України.

Згідно з Протоколом про приєднання Україна взяла на себе ряд достатньо жорстких зобов'язань по імплементації європейських норм у

вітчизняне законодавство. Для отримання статусу повноцінного гравця на європейському енергетичному ринку Україні доведеться у доволі стислі строки імплементувати ряд складних законодавчих норм, що часто суперечать із усталеною практикою в Україні.

По-перше, Україна зобов'язалася до 1 січня 2012 року створити умови для вільного вибору споживачами газу та електроенергії, що використовують їх не для власних побутових потреб, постачальника, в тому числі іноземного з країн-учасниць Енергетичного співтовариства, а з 1 січня 2015 року надати таке право всім споживачам. Де-юре Україна вже прийняла новий Закон «Про засади функціонування ринку природного газу»¹²³, що встановлює нові правила конкуренції на цьому ринку і в цілому відповідає положенням Директиви 2003/55/ЕС. Імплементация цих норм де-факто відкриє внутрішній газовий ринок України для постачальників з інших країн, а державний монополіст НАК «Нафтогаз України» буде розділений на окремі компанії, що займатимуться видобуванням, транзитом, транспортуванням і збутом природного газу. Це призведе до створення конкурентних умов роботи в сегментах постачання природного газу комерційним споживачам та забезпечення рівного доступу постачальників природного газу до газотранспортної інфраструктури. Очікується, що виділення із структури НАК «Нафтогаз» окремої компанії, яка стане оператором газотранзитної інфраструктури, дозволить розпочати процес залучення зовнішніх інвестицій, оскільки у такому випадку інвестори отримають гарантії повернення вкладених коштів.

Водночас, держава збирається зберегти контроль над ціноутворенням на газ внутрішнього видобутку і постачанням його населенню та теплогенеруючим компаніям через окремого оператора, щоб запобігти різкому зростанню роздрібних цін на газ і тепло для домогосподарств. Такий намір суперечить зобов'язанню України надати право вільного вибору постачальника всім споживачам з 2015 року, а також знижує мотивацію іноземних інвесторів вкладати кошти в розвідку і видобуток природного газу в Україні, що може зашкодити національним інтересам країни.

По-друге, зобов'язання передбачають створення конкурентного ринку електроенергії, який має базуватися на європейській моделі, побудованій на двосторонніх контрактах між постачальниками і споживачами електроенергії та балансує ринку для покриття пікових

¹²³ Закон України №2467 від 8 липня 2010 року «Про засади функціонування ринку природного газу»

навантажень. Наразі Україна має оптовий ринок електроенергії, створений за моделлю «єдиного пулу», де державний оператор (ДП «Енергоринок») купує всі обсяги електроенергії за регульованою ціною і потім продає її постачальникам (обленерго). При цьому держава з метою субсидування населення з політичних мотивів створила значний ціновий розрив між цінами електроенергії для промисловості і домогосподарств, а також не враховує в ціні інвестиційну складову, що протягом останніх десятиріч фактично заблокувало процес модернізації генеруючих і передавальних потужностей вітчизняної енергетики.

Адаптація вітчизняного ринку електроенергії відповідно до європейських вимог передбачає докорінні зміни нині діючого Закону України «Про електроенергетику»¹²⁴, де мають бути виписані принципи конкурентного ринку електроенергії. Де-юре особливих проблем виникнути не повинно, оскільки сьогодні у Верховній Раді вже знаходяться відповідні законопроекти. Проте де-факто реалізація Директив ЄС, що встановлюють вимоги до забезпечення інвестування в об'єкти системи енергопостачання і інфраструктури, а також ряд жорстких екологічних вимог до генеруючих компаній означає, що Україні доведеться інвестувати значні кошти в оновлення застарілих генеруючих потужностей. За різними оцінками сума таких інвестицій коливається від 15 до 25 млрд дол. США впродовж наступних 7 років. Очевидно, що держава не буде спроможна виділити такі кошти з Державного бюджету, а тому найближчим часом слід очікувати приватизації державних електрогенеруючих компаній, створення конкурентного ринку електроенергії із адекватним ціноутворенням та залучення приватних інвесторів до розвитку галузі. Також проблемним питанням залишається інтеграція енергосистеми України до єдиної європейської енергопередавальної системи (ETNSO-E).

По-третє, Україна взяла на себе зобов'язання щодо розвитку відновлюваних джерел енергії. Україна вже має розвинене базове законодавство, що регулює це питання, а також достатньо високі пільгові (так звані «зелені») тарифи на електроенергію з відновлюваних джерел, що викликає інтерес інвесторів до розвитку цього сегменту ринку електроенергії. Залишається неврегульованим ряд специфічних питань, зокрема питання регулювання доступу об'єктів відновлюваної енергетики до електропередавальних мереж та дозвільна процедура щодо встановлення таких об'єктів, що уможливорює державне втручання

¹²⁴ Закон України №575/97 від 16 жовтня 1997 року «Про електроенергетику»

на цьому ринку. Можна очікувати, що після адаптації національного законодавства ці невизначеності будуть вирішені.

Дії влади: регулювання окремих ринків. Наприкінці 2010 року в Україні відбулося чергове загострення ситуації на ринку нафтопродуктів. По-перше, експортні субсидії в Росії і Білорусі продовжували стимулювати експорт нафтопродуктів до України. По-друге, активізувались схеми завозу таких продуктів без сплати податків та мита. Зокрема, компанія «Лівела» в середині 2010 року отримала судове рішення, що підтвердило її право на ввезення нафти і нафтопродуктів без сплати мита, акцизів та ПДВ. В результаті з серпня по листопад вона збільшила свою частку на ринку майже до 80% від загальних обсягів імпорту та 30% – від споживання, витісняючи інших постачальників пального. Компанія призупинила свою діяльність на початку 2011 року через початок судових розслідувань. Обидва чинники призвели до зниження цін на імпортне пальне у порівнянні із вітчизняним.

Держава спробувала втрутитися у конфлікт, запропонувавши встановити імпортні мита на нафтопродукти. Однак таке рішення призвело лише до поглиблення кризи на ринку і подальшого зростання роздрібних цін, оскільки гравці на ринку намагалися компенсувати майбутні потенційні втрати. Ситуація ускладнилася тим, що з початку 2011 року почала зростати світова ціна на нафту, що прямо впливає на ціни нафтопродуктів. В результаті ідея встановлення імпортних мит провалилася.

Як запобіжний захід уряд вирішив обрати адміністративне обмеження граничних роздрібних цін на нафтопродукти через Експертно-аналітичну групу з питань ринку нафтопродуктів, що діє при Міністерстві енергетики й вугільної промисловості. Однак чинний рівень цін свідчить, що трейдери не здатні виконувати вимоги уряду, будучи залежними від коливань світових цін та існування «сірого» ринку пального, частка якого (навіть за виключенням «Лівели») залишається поки що значною.

Висновки. Сьогодні можна говорити про перші кроки в реформуванні енергетичного сектору. Виконання міжнародних зобов'язань України може стати тим чинником, який зробить необхідні зміни незворотними. Спроби державного втручання у механізм ціноутворення на ринку нафтопродуктів замість створення прозорих правил гри та чіткої політики підтримки внутрішнього виробництва, мали єдиним

результатом стимулювання панічних настроїв на ринку та подальше зростання роздрібних цін.

9. Діловий клімат

Проблеми. Надмірне регулювання, відсутність чітких та прозорих правил гри вже протягом багатьох років є ключовими проблемами, що роблять непривабливим діловий клімат в країні. Складність ведення бізнесу в Україні виражається у великій кількості видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню, великій кількості дозволів і сертифікатів, які необхідно отримувати, великій кількості адміністративних послуг, великій кількості контролюючих органів, повноваження яких часто змінюються і діяльність яких часто мотивована фіскальними інтересами, а також у високому рівні корупції та низькій ефективності судової системи.

Дії влади. Нова влада анонсувала масштабні реформи, які б покращили регуляторний клімат. Одним із пріоритетів Програми економічних реформ на 2010-2014¹²⁵ є «Формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України». В Державній програмі економічного та соціального розвитку України в 2010 році¹²⁶ одним із завдань щодо покращення інституціональних та організаційних механізмів економічного регулювання мала дерегуляцію підприємницької діяльності¹²⁷, яка стосувалася: *створення сприятливих умов для започаткування бізнесу*, де основними заходами були скорочення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню та посилення відповідальності за порушення порядку видачі документів дозвільного характеру, *усунення перешкод у веденні господарської діяльності*, через реформування існуючої системи технічного регулювання на засадах кращого міжнародного досвіду та *активізацію фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва*. Все це в середині 2010 року дозволяло стверджувати, що нова влада розуміє проблеми та необхідність їх вирішення. Хоча тут же треба зазначити,

¹²⁵ <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>

¹²⁶ Проект Закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (№ 6305) прийнято Верховною Радою України в цілому 20.05.2010, стан проходження зараз — готується на підпис, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37456

¹²⁷ Проект Закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (№ 6305), розділ 4.4.

вказані цілі та наміри не є принципово новими, вони є продовженням політики попередніх років¹²⁸.

Однак політична практика засвідчила, що адекватні механізми реалізації задекларованих намірів відсутні. І хоча уряд здійснив численні кроки покращення ділового середовища, але поки що їх позитивний вплив бізнес мало відчув.

В першу чергу мова йде про підготовку та прийняття Податкового кодексу, який вступив в силу з 1 січня 2011 року. Ефект від зменшення податкового навантаження нівельований суттєвим зростанням адміністративного тиску на бізнес. Розширення повноважень податківців без реформи податкової служби, запровадження єдиного соціального внеску без зміни ставки суттєво нівелюють позитивний ефект цих заходів.

Пропозиції щодо оподаткування малого бізнесу свідчать про відсутність розуміння його ролі в розвитку країни. Цей розділ під тиском громадськості був тимчасово вилучений з Кодексу, як такий, що мав суттєвий негативний вплив на розвиток сектору малого бізнесу. При цьому Податковий кодекс обмежив розвиток приватної ініціативи, оскільки тепер фізичні особи-підприємці практично не можуть працювати з юридичними особами¹²⁹, збільшено податкове навантаження на самозайнятих осіб та *de facto* ліквідовано принцип єдиного податку, оскільки єдиний податок та єдиний соціальний внесок підприємцями сплачується окремо.

Висновки. Така ситуація відобразилася у вкрай негативному сприйнятті бізнесом запроваджених заходів. Зокрема, за результатами квартального опитування промислових підприємств ІЕД оцінка бізнес-клімату залишається негативною: в квітні 2011 року 29,5% респондентів вважають його несприятливим і лише 6,1% менеджерів вважають бізнес-клімат добрим (у лютому відповідні частки становили 32,5% і 6,2%).

Хоча керівники середніх підприємств дещо покращили свої оцінки, але позиція менеджерів великих і малих компаній не змінилась. До того ж оцінки малого бізнесу є найгіршими серед бізнес-спільноти. Результати дослідження також свідчать про різке погіршення сприйняття

¹²⁸ Див. наприклад, Розпорядження КМУ від 24 лютого 2010 р. N 274-р щодо Плану заходів з виконання у 2010 році Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, де мова йде про подібні до викладених у тексті, заходи.

¹²⁹ Згідно Податкового Кодексу юридичні особи не можуть відносити на валові витрати оплату послуг фізичних осіб підприємців

регуляторного клімату в країні у 2011 році порівняно із попередніми роками.

У квітні 2011 року більшість респондентів назвали несприятливе регуляторне середовище основною перешкодою для їх бізнесу (63,9% респондентів) порівняно із 37,7% у квітні 2009 року і 19,3% у квітні 2008 року. У квітні 2011 року 56,3% опитаних погодились з твердженням, що адміністрування податків є серйозною перешкодою для розвитку бізнесу в країні. В той час як у квітні 2010 року їх було 54,6%, 50,2% у 2009 році і 46,2% у 2008 році.

Отже, нещодавно розпочаті реформи ще далекі від завершення і мають недоліки на стадії підготовки та реалізації законодавчих положень. Водночас, бізнес відчуває посилення регуляторного тиску та невизначеності, викликані законодавчими змінами.

10. Транспорт та зв'язок

Проблеми. У секторі транспорту відсутність реформ призвела до ситуації, коли на відповідних ринках відсутні адекватне регулювання природних монополій, а відтак і механізми справедливої конкуренції, і стимули до ефективного господарювання. Ступінь зношеності основних засобів у галузі «Діяльність транспорту та зв'язку» сягнув 82,4% (2009 рік), величини, за якої забезпечення навіть простого відтворення (мова вже не йде про розбудову інфраструктури) буде колосальним проривом. Виконати це завдання можливо лише за умови проведення глибоких та комплексних інституційних та структурних реформ у секторі.

Дії влади: транспорт. У травні 2011 року було **прийнято новий Повітряний кодекс**¹³⁰, який визначив правові засади функціонування сектору цивільної авіації в Україні. Новий Повітряний кодекс містить ряд покращень, включаючи уточнення функцій регулювання та нагляду в авіації, визначення джерел фінансування сектору, покращення ліцензування, адаптацію українського законодавства до норм ЄС тощо.

Міністерство транспорту та зв'язку України (МТЗУ) запровадило знижки до транспортних тарифів на транзитні вантажі¹³¹, а парламент спростив митні процедури в українських

¹³⁰ Закон України від 19 травня 2011 р. №3393-VI.

¹³¹ Зокрема МТЗУ продовжило дію знижок до граничних акордних ставок плати за виконання навантажувально-розвантажувальних робіт з транзитними вантажами у 11 морських портах України до 31 грудня 2011 року (Наказ МТЗУ від 10 березня 2010 р. №128, Наказ МТЗУ від 7 грудня 2010 р. №881), а «Укрзалізниця» надала знижки на транзит ряду вантажів з Білорусії та РФ у напрямку портів (Зміни до Тарифної політики на 2010 рік//

портах, дозволивши операції трансшипменту¹³². Ці заходи сприяли уповільненню падіння обсягів транзитних вантажів, однак знижки носять тимчасовий характер і покращують ситуацію лише «точково», не змінюючи її в цілому. Крім того, зусилля профільного Міністерства не були підтримані іншими, зокрема митними органами, що майже повністю нівелює очікуваний позитивний ефект.

КМУ скасував дію пільгових тарифів на перевезення вантажів залізницею для підприємств ГМК та хімічної промисловості з 1 липня 2010 р.¹³³ після їх дворічного заморожування¹³⁴, що, звичайно, можна оцінити тільки позитивно, адже припинено практику дискримінації одних споживачів залізничних послуг за рахунок «Укрзалізниці» та інших споживачів. Антимонопольний комітет України припинив цінову дискримінацію у порту Южний, улітку – домігся зниження комісійних зборів усіма залізницями¹³⁵ тощо. Однак хоча ці випадки свідчать про намагання нової влади припинити дискримінацію у ціновій політиці природних монополій, вони ще і свідчать про нагальну потребу створення Національної комісії з регулювання транспорту.

Ще одним свідченням цього є конфлікт, що виник через осіннє **підвищення МТЗУ ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України**. Українська сторона підвищила їх на 22-28%¹³⁶, причому вони залишилися нижчими від ставок у багатьох європейських країнах. Міжнародні авіаційні організації активно виступили проти, зважаючи на якість наданих послуг. Міністерство прийняло рішення про щомісячне підвищення тарифів на залізничні вантажні перевезення на 2,2%, починаючи з березня 2011 року¹³⁷. Таким чином, залізничні тарифи зростуть на 24,3% за рік, що пояснюється необхідністю оновлювати рухомий склад «Укрзалізниці». Цей та інші факти свідчать про гостру потребу в незалежному регуляторі, який би балансував інтереси різних учасників ринку, а не тільки забезпечував би захист інтересів монополістів.

http://uz.gov.ua/?m=info.normdocs.tarpolmain.tarif_polit_snd_2010.tarusISNG2010.tarsnd2010uz&lng=uk

¹³² Закон України від 1 червня 2010 року № 2300-VI

¹³³ Постанова КМУ від 2 червня 2010 р. N 397

¹³⁴ Постанова КМУ від 14 жовтня 2008 р. N 925

¹³⁵ Прес-служба АМКУ.

¹³⁶ Наказ МТЗУ від 15 вересня 2010 р. №669

¹³⁷ Наказ Мініфраструктури від 25 лютого 2011 р. №8

Новому уряду вдалося залучити значні обсяги кредитних ресурсів для реалізації проектів у сфері транспортної інфраструктури. «Укрзалізниця» змогла нарешті скористатися кредитом ЄБРР у 62,5 млн дол. США, реструктуризувала свою заборгованість перед банком Barclays Capital¹³⁸, залучила досить суттєві фінансові ресурси на українському ринку¹³⁹, провела публічне розміщення облігацій на 790 млн. грн., та отримала 261 млн. дол. США від Експортно-імпортного банку Кореї на придбання 10 швидкісних поїздів Hyundai Corporation. Також у квітні 2011 р. між Китаєм та Україною було підписано угоду про кредитне фінансування у сумі 2 млрд. дол. США з боку Китаю будівництва залізничного сполучення між Києвом та Міжнародним аеропортом «Бориспіль», а також для розширення Великої кільцевої дороги навколо Києва. У сфері автомобільних доріг ЄБРР та ЄІБ надали Укравтодору по 450 млн. дол. США. Окрім цих коштів, з бюджету у 2010 р. на розвиток та утримання доріг було спрямовано приблизно 5,6 млрд. грн.¹⁴⁰, а у 2011 р. планується – 6,7 млрд. грн.¹⁴¹ При всій важливості цих коштів вони лише дозволяють реалізовувати окремі проекти. Для того, щоб змінити ситуацію в цілому, зважаючи на стан інфраструктури, цих коштів недостатньо і, до того ж, вони збільшують борговий тягар інфраструктурних операторів, що вже зараз є надто високим.

Слід позитивно оцінити спроби місцевої влади віддати в концесію регіональні аеропорти¹⁴² та допуск приватних інвесторів у порти¹⁴³. Однак уряду варто було б підтримати її шляхом спрощення бюрократичних процедур та адміністративних бар'єрів.

Що стосується державного управління, то тут слід відзначити прийняття двох документів стратегічного характеру – Транспортної стратегії України на період до 2020 року¹⁴⁴ та Заходів із вдосконалення діяльності автомобільного транспорту¹⁴⁵. Ці

¹³⁸ Додаткові витрати при цьому складуть 52,3 млн. дол. США

¹³⁹ Наприклад, у грудні 2010 р. тільки Південній залізниці вдалося отримати 469 млн. грн. від ПАТ «ВТБ Банк» та ПАТ «Райффайзен Банк Аваль».

¹⁴⁰ Звіти Державного казначейства України// <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=46330>

¹⁴¹ Звіти Державного казначейства України// <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=47009>

¹⁴² Івано-Франківськ, Вінниця тощо.

¹⁴³ Будівництво зернового терміналу компанією Vunge в Миколаївському МТП, будівництво універсального терміналу компанією Київ-Бруклін-Порт в Одеському МТП, наприклад.

¹⁴⁴ Розпорядження КМУ від 20 жовтня 2010 р. №2174-р.

¹⁴⁵ Прес-служба МТЗУ// <http://www.mtu.gov.ua/uk/news/2010-06-15/17924.html>

документи ідентифікують основні проблеми у відповідних секторах та визначають основні напрями розвитку секторів. Однак перший з них є надто декларативним і місцями суперечить уже прийнятим документам у сфері транспорту. Другий документ передбачає реалізацію у 2010-2011рр. комплексу заходів, спрямованих на розв'язання проблем безпеки, нелегальних перевезень, діяльності автобусних станцій, реформування системи управління галузі автомобільного транспорту, вдосконалення ринку внутрішніх і міжнародних перевезень тощо.

У грудні 2010 р. МТЗУ було реорганізоване у Міністерство інфраструктури України¹⁴⁶. Нове Міністерство додатково отримало повноваження у регулюванні сфери туризму та підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. Але сама система управління транспортними та іншими секторами поки що принципово не змінилася.

Дії влади: зв'язок. У сфері зв'язку НКРЗ (Національна комісія з питань регулювання зв'язку України) продовжила роботу у напрямі покращення регуляторного режиму на ринку, а також якості послуг зв'язку. Серед них слід назвати прийняття нових Ліцензійних умов для постачальників послуг фіксованого телефонного зв'язку з використанням бездротового доступу до телекомунікаційної мережі¹⁴⁷; Положення про якість телекомунікаційних послуг¹⁴⁸, що встановлює параметри якості¹⁴⁹ і передбачає їх публічну презентацію телекомунікаційними операторами; Порядку досудового врегулювання спору між телекомунікаційними операторами¹⁵⁰. Усі ці рішення мали на меті підвищити прозорість регулювання ринку телекомунікацій.

Також НКРЗ вирішила підняти тарифи на місцевий телефонний зв'язок¹⁵¹, що регулюються державою. Перший раз місячна абонентська плата зросла на 25% в травні 2011 року, а наступне збільшення на 8% планується з вересня. Такі дії пояснюються необхідністю покращити рівень покриття витрат на послуги, хоча і співпадають із проведеною приватизацією «Укртелекому». Нові власники оголосили свої плани

¹⁴⁶ Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010.

¹⁴⁷ Рішення НКРЗ від 29 липня 2010 року N 348

¹⁴⁸ Рішення НКРЗ від 15 квітня 2010 року N 174

¹⁴⁹ Рішення НКРЗ від 5 серпня 2010 року N 363.

¹⁵⁰ Рішення НКРЗ від 13 травня 2010 року N 217

¹⁵¹ Рішення НКРЗ від 8 квітня 2011 року №157

щодо реструктуризації компанії¹⁵², а саме: звільнити надлишкову робочу силу, розв'язати проблеми збиткових послуг (телеграф, місцевий телефонний зв'язок, радіо), залучити кошти через IPO та, нарешті, продати компанію через 5 років. Зростання ефективності діяльності компанії було одним з аргументів на користь приватизації. Однак реструктуризація повинна відбуватися у відповідності з обмеженнями, закріпленими в угоді про продаж, та за рахунок власників.

Було розширено повноваження НКРЗ з тим, що вона могла більш ефективно регулювати ринок та попередити його монополізацію: мова йде про визначення операторів із значною ринковою перевагою та регулювання послуг пропуску трафіка¹⁵³, забезпечення доступу до кабельної каналізації електрозв'язку¹⁵⁴, надання абонентам послуги перенесення абонентського номера¹⁵⁵. НКРЗ встановила нові ставки плати за пропуск трафіку між операторами із істотною ринковою перевагою¹⁵⁶. Це означало скасування тарифного коридору, дозволеного НКРЗ раніше, який став причиною конфліктів між операторами. Тепер учасники ринку будуть конкурувати на більш справедливих умовах.

КМУ скасував необхідність ліцензування деяких послуг, зокрема **ліцензування надання поштових послуг**¹⁵⁷, що розширює можливості входу різних операторів на цей ринок. **У регулюванні ставок плати за видачу ліцензії КМУ зрівняв їх розмір для всіх операторів незалежно від технології, яка ними використовується при наданні послуг**¹⁵⁸. Цей крок можна позитивно оцінити з точки зору принципу технологічної нейтральності. Однак при цьому для тих операторів, що користувалися пільговими умовами, **вартість ліцензії значно зросла, а плата за надання в користування міжнародних каналів електрозв'язку зросла у 27 разів**. Також, керуючись фіскальними міркуваннями, **КМУ у квітні 2010 р. у п'ять разів підвищив збір за користування радіочастотним ресурсом**¹⁵⁹, який було збільшено ще

¹⁵² В "Укртелекоме" начались массовые увольнения// <http://finance.tochka.net/13671-v-ukrtelekome-nachalis-massovye-uvolneniya/>; Главу "Укртелекома" увольняют не собираются// <http://finance.tochka.net/13695-glavu-ukrtelekoma-uvolnyat-ne-sobirayutsya/>

¹⁵³ Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2751-VI

¹⁵⁴ Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2752-VI

¹⁵⁵ Закон України від 1 липня 2010 р. № 2392-VI

¹⁵⁶ 25 коп./хв. за доступ на мережі фіксованого зв'язку та 36 коп./хв. – на мережі мобільного зв'язку. Рішення НКРЗ від 23 грудня 2010 р. №600 (чинне з 7 лютого 2011 р.)

¹⁵⁷ Закон України від 19 жовтня 2010 р. № 2608-VI

¹⁵⁸ Постанова КМУ від 29 вересня 2010 р. № 890

¹⁵⁹ Постанова КМУ від 23 квітня 2010 р. №321

на 10% у новому Податковому кодексі¹⁶⁰. Спроби підвищити надходження до бюджету створюють ризик витіснення певної кількості дрібних операторів з ринку, що може посилити ступінь його олігополізації, та перенести частину витрат операторів на споживачів.

9 лютого 2011 р. Президент України повністю оновив склад НКРЗ, призначивши нових членів Комісії¹⁶¹. Важливо, щоб при цьому регулятор продовжив реалізацію прогресивних намірів попереднього складу.

Висновки. В цілому можна говорити про те, що новий уряд лише ситуативно займався фундаментальними проблемами сектору транспорту та зв'язку, не просунувшись значною мірою в його реформуванні. Але в секторі зв'язку, де діє незалежний регулятор, ситуація є значно кращою, ніж у секторі транспорту.

11. Аграрна політика.

Проблеми. Нова влада в аграрній сфері фактично продовжує усталену практику минулих урядів реагування в ручному режимі на певні ситуативні виклики, а не розбудови та запровадження довготермінової ринково-орієнтованої аграрної політики, яка була б спрямована на розвиток конкурентоспроможного сільського господарства та харчової промисловості в країні. Продовжується практика адміністративного втручання держави в ціноутворення та порушення конкуренції на ринках.

Дії влади: обмеження експорту зернових культур. На початку жовтня 2010 року Уряд запровадив квоти на експорт зернових культур¹⁶² до кінця року, а пізніше продовжив їх дію до квітня 2011 року, дещо збільшивши обсяг.¹⁶³ У квітні-травні було скасовано квотування експорту кукурудзи, ячменю та пшениці, а квоти на експорт гречки та жита проіснували до кінця червня 2011 року.

Запровадження та розподіл квот розцінюються учасниками ринку та міжнародною спільнотою як непрозорі, а дії Уряду як необґрунтовані. Формальною причиною введення квот було забезпечення продовольчої безпеки країни у зв'язку з стрімким підвищенням цін на світових ринках, що стимулювало нарощування обсягів експорту.

¹⁶⁰ Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI.

¹⁶¹ Указ Президента України від 9 лютого 2011 р. №196/2011

¹⁶² Постанова Кабінету Міністрів №938 від 4 жовтня 2010 року. Обсяг квот: 500 тис. т для пшениці, 200 тис. т для ячменю та 2 млн. т для кукурудзи до кінця року

¹⁶³ Збільшення склало 500 тис. т для пшениці та 1 млн. т для кукурудзи

Блокування експорту в портах де-факто почалось вже у серпні 2010 року і започаткувало конфлікт між урядом та трейдерами. Наступний конфлікт був спровокований механізмом розподілу квот, коли великі міжнародні компанії було виключено з участі у розподілі квот. Водночас, трейдери якимось мляво відреагували на цю ситуацію, а їх активність в плані зміни ситуації була досить низькою.

27 січня 2011 року ЄБРР, ФАО, Міністерство аграрної політики та продовольства України та громадські аграрні асоціації підписали угоду, згідно якої Міністерство зобов'язувалось проводити прозору політику у зерновому секторі, а інші учасники угоди брали на себе зобов'язання інвестувати у сектор, якщо Уряд дотримуватиметься своїх обіцянок.

Обмеження експорту залишаться актуальним для урожаю 2011 року у вигляді запровадження з 1 липня 2011 експортних мит.¹⁶⁴ Вивіз мито веде до менших втрат добробуту, але викривлює торгівлю та сприяє зниженню закупівельних цін для виробників, що знижує мотивацію для інвестицій та гальмує розвиток галузі.

Дії влади: реєстрація експортних контрактів виключно Аграрною біржею. Відповідно до грудневої Постанови КМУ¹⁶⁵ усі експортні контакти мають реєструватись або на Аграрній біржі, або на акредитованих Аграрною біржею майданчиках. Це свідчить про посилення державного контролю та перешкоджання конкуренції, результатом чого є конфлікт між бізнесом і владою, додаткові прибутки держави за рахунок втрат трейдерів (у зв'язку з вищими тарифами на державній Аграрній біржі).

Дії влади: створення державного трейдера. У серпні 2010 року була створена Державна продовольчо-зернова корпорація України (ДПЗКУ) в результаті ліквідації державного підприємства «Хліб України». Наразі їй належать 36 елеваторів із загальною потужністю зберігання понад 3 млн т та перевалки у 2,5 млн т. Згодом ця корпорація планує збільшити обсяги своєї діяльності та може скласти суттєву конкуренцію приватним зернотрейдерам на ринку України. У лютому 2011 року ще 13 підприємств, що раніше належали ДАК «Хліб України» перейшли до ДПЗКУ. ТОВ «Хлібінвестбуд», компанія з державним та приватним капіталом, що є підрозділом ДПЗКУ, отримала значну частку квот на експорт зернових у 2010/11 маркетинговому році.

¹⁶⁴ Закон України №3387-VI від 19 травня 2011 року. Експортні мита: ставка 9% але не менше 17 євро за тонну для пшениці, 12% але не менше 20 Євро за тонну для кукурудзи та 14% але не менше 23 Євро за тонну для ячменю

¹⁶⁵ Постанови Кабінету Міністрів України №1254 від 13 грудня 2010 року

Дії влади: рух в напрямку державної монополії на експорт сільськогосподарської продукції. Кроки уряду щодо запровадження експортних квот для зернових та розподіл значної частки квоти на користь державної компанії, вимога реєстрації експортних контрактів на державній аграрній біржі, створення державної зернової корпорації та розробка законопроекту №8053 стосовно особливостей здійснення експорту об'єктів державного цінового регулювання фактично спрямовані на закріплення за державою монополії на експорт сільськогосподарської продукції.

Світовий досвід переконливо доводить, що обмеження експорту не стимулює розвиток виробництва, знижує закупівельні ціни для виробників, а отже сприяє відтоку інвестицій з сектору. Крім того, державна монополія за інших рівних умов погіршить стан поточного балансу через падіння надходжень від експорту.

Дії влади: ринок землі. Мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення існує з 2001 року. Тобто вже 10 років тривають дискусії стосовно доцільності запровадження повноцінного ринку сільськогосподарської землі. Новий Уряд та Президент України підтримують ідею зняття мораторію, принаймні у своїх виступах. За останні місяці було зареєстровано декілька законопроектів з цього приводу. Але існування проблемних питань затримує ухвалення будь-якого з них. Так, занепокоєння Уряду викликає можливість створення латифундій на ринку землі або земельних спекуляцій, купівля великої частки земель іноземцями. Триває дискусія щодо необхідності проведення інвентаризації та грошової оцінки земель, а також створення державного земельного банку до зняття мораторію. Очікується, що мораторій буде знято до 1 січня 2012 року.

Дії влади: регулювання окремих ринків. Посилення регулювання на окремих ринках сільськогосподарської продукції офіційно зумовлено стрімким зростанням цін, що спостерігається на зовнішніх та внутрішніх ринках. Проте такі дії не попередили зростання цін, наприклад, на гречку, яку у грудні 2010 року було включено до списку товарів державного цінового регулювання. У лютому 2011 року відповідним Наказом було встановлено мінімальні та максимальні інтервенційні ціни на пшеницю, ячмінь, кукурудзу, гречку, цукор, сухе молоко і масло. Як свідчить світовий та український досвід, надмірний державний контроль за цінами не сприяє їхньому зниженню у довгостроковій перспективі.

В експортно-орієнтованих державах зростання цін на світових ринках може мати вигоди для виробників, якщо зростання вартості

виробництва не випереджає зростання цін на кінцеву продукцію, як це спостерігалось у 2008 році. Високі ціни у довгостроковій перспективі стимулюють інвестиції в галузь. Це, в свою чергу, сприяє розвитку технологій, покращенню врожаїв, що призводить до зниження цін (коли ефект нових технологій перевищує вплив факторів, що підвищують ціни; такий тренд мав місце протягом тривалого часу до світового буму цін у 2008 році). Але слід також враховувати, що кожного року збільшується волатильність цін, що унеможлиблює прогнозування та контроль за ними. Фінансові інструменти (такі як ф'ючерсні ринки) виявляються одними з найбільш впливових чинників ціноутворення, що має враховуватись при розробці цінової політики держави.

Дії влади: оподаткування та субсидування в аграрному секторі.

Податкові пільги, а саме пільговий режим ПДВ та фіксований сільськогосподарський податок, розрахований за вартістю землі 1995 року, залишаються основними інструментами підтримки галузі. Критерієм надання пільг залишається вид виробництв (75% виробництва с/г продукції), а не розмір підприємства (наприклад, обсяг товарообороту, як в інших секторах).

Пільговий режим ПДВ не зазнав суттєвих змін, окрім повернення до зобов'язання перерахування відповідних сум на спеціальні рахунки. Це може означати підвищення транзакційних витрат і навряд чи сприятиме вищому ступеню контрольованості цільового використання (за умов існуючої суворой податкової звітності з ПДВ). Сільськогосподарські підприємства, що є платниками податку на прибуток, мають зараховувати нараховані суми ПДВ до валових доходів (таким чином збільшуючи базу оподаткування за рахунок податку на прибуток). Пільговий режим оподаткування існуватиме до 2018 року. Таким чином зберігається характер «тимчасовості» податкових пільг, хоча із тривалим періодом дії.

На відміну від ПДВ, пільги з фіксованого сільськогосподарського податку закріплено безстроково. І хоча статус платника фіксованого сільськогосподарського податку визначається жорсткішо (з наголосом на отриманні статусу внаслідок реорганізації, злиття та поглинання), навіть не зважаючи на підвищення ставок податку для окремих видів виробництв (зокрема декоративних рослин) сільгоспвиробники залишаються захищеними у вигляді низького рівня оподаткування (усі ставки прив'язані до нормативної вартості землі 1995 року).

З можливих варіантів **вирішення проблеми з відшкодуванням ПДВ експортерам** було обрано спосіб тимчасового звільнення від

оподаткування ПДВ (з 2011 до 2014 роки) експортерів зернових та олійних. Вже з 1 липня 2011 року (тобто з першого маркетингового року після прийняття Податкового кодексу) експортери зернових та технічних (а точніше усі операції з продажу, окрім першої поставки) звільнені від сплати ПДВ. Разом з обмеженнями експорту у вигляді квот, це означатиме, що розмір сум ПДВ, заявлений до відшкодування з урожаю 2010 року, буде меншим. Втім, враховуючи накопичені заборгованості, повністю розрахуватися з трейдерами в такий спосіб буде складно. Створений таким чином перехідний період, виокремлюючи певні види виробництва (звільнення від сплати ПДВ експортерами не охоплює, наприклад, галузь тваринництва), може призвести до змін у структурі ринку (наприклад, шляхом тиску на проміжні компанії, що знаходяться між виробником та безпосереднім експортером).

Остаточний результат цих змін залежатиме від того, настільки торговельні компанії враховували можливість отримання відшкодування при визначенні закупівельних цін для виробників (існують стимули до врахування втрат експортерами шляхом зниження закупівельних цін). Втім, система стає більш прозорою (немає виплат – немає спекуляцій та звинувачень).

Нова схема субсидування виробників молока та м'яса (ПДВ, що підлягає сплаті переробними підприємствами, спрямовується на підтримку постачальників молока та м'яса в живій вазі). Раніше такі виплати здійснювалися на основі вартості поставленої продукції безпосередньо виробникам, з 2011 р. – кошти спрямовуються до спецфонду бюджету і розподіляються не на основі вартості поставленої продукції, а на основі поголів'я. Новий Податковий кодекс та Закон про державний бюджет 2011 року остаточно закріпили перехід до нової системи субсидування. Головним ефектом нової схеми мало стати утримання поголів'я худоби.

Основна загроза, що виникала з переходом до такої системи, полягали у відсутності стимулів до підвищення продуктивності в секторі (розмір дотацій на одну корову виявлявся нижчим за той рівень, який отримували високоефективні підприємства, це фактично означало дотування малоефективних підприємств). У травні 2011 року відбулись зміни у порядку субсидування: суми ПДВ спрямовуються до державного бюджету, дотації виробникам молока виплачуються переробними підприємствами за 1 кг молока (а не поголів'я), які отримують відшкодування з бюджету за виплачені дотації. Згідно з новим

порядком, виробники м'яса не отримують дотацій за поставлену продукцію, натомість планується відшкодувати вартість будівництва тваринницьких комплексів, тобто стимулювати структурні зміни в секторі.

Висновки: Заходи в аграрній політиці здебільшого було спрямовані на обмеження конкуренції в торгівлі сільськогосподарською продукцією, а отже дохідності аграрних підприємств. Передбачена лібералізація ринку землі також відбуватиметься за умов значного адміністративного впливу держави.

Висновки: виклики та ризики модернізації.

Аналіз соціально-економічного розвитку країни та економічної політики влади протягом періоду 2010-2011 рр. дають можливість зробити цілий ряд висновків щодо ризиків, які сьогодні за великим рахунком загрожують успішному процесові модернізації країни.

При цьому ми цілком свідомі того, що процес модернізації є досить складним та тривалим, причому позитивний результат автоматично не гарантується. Але оскільки реальної альтернативи модернізації немає, ми вважаємо за потрібне визначити основні політичні виклики (й одночасно є ризиками на шляху модернізації), які виявились протягом 2010-2011 рр.

1. Геоелекономічне та регіональне позиціонування України. Сьогодні Україна практично впритул наблизилась до завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію з ЄС, складовою частиною якої є створення глибокої та всеохопної зони вільної торгівлі. Водночас, з боку Митного Союзу посилюється ініційований Росією політичний та економічний тиск щодо вступу України до Митного союзу ЄП, що фактично означатиме відмову від європейського вибору та членства в СОТ.

На нашу думку, інтереси модернізації країни вимагають укладання угоди про асоціацію з ЄС та створення глибокої та всеохопної зони вільної торгівлі, та збереження режиму вільної торгівлі з країнами Митного союзу в новому форматі. Саме з таких позицій Україна повинна реагувати на різного роду інтеграційні ініціативи типу створення зернового ОПЕК, тощо.

Спокуса отримати певні швидкі економічні дивіденди за рахунок політичних поступок та відмови від наявних пріоритетів інтеграції

країни в світову економіку в кінцевому підсумку обернеться гальмуванням процесу модернізації України.

Водночас Україна як відкрита економіка повинна максимально широко використовувати можливості співпраці з різними країнами та регіонами в цілях модернізації країни. Тому зовнішньоекономічна політика повинна будуватись таким чином, щоб забезпечити ефективну інтеграцію української економіки в міжнародну торговельну систему та ефективного використання можливостей, які створюють вільний рух ресурсів за часів глобалізації.

Важливим кроком в цьому плані має стати продовження співпраці з МВФ, повноцінне виконання міжнародних зобов'язань України.

2. Побудова адекватних стосунків між державою та приватним бізнесом. Мова йде про створення дійсно рівноправних умов для всіх без винятку первинних економічних агентів, які б реально стимулювали розвиток економічної конкуренції. В якості нагальних кроків необхідно прийняти законодавчі акти щодо державних закупівель, принципів та механізмів державної допомоги приватним компаніям та галузям економіки, які б відображали міжнародно прийняті стандарти та кращі практики регулювання відповідних сфер, відповідальність реципієнтів державної допомоги, уроки підтримки українських банківських інститутів за часів кризи, тощо.

Сьогодні, коли держава досить активно інвестує кошти в цілу низку масштабних проектів, пов'язаних з ЄВРО-2012, нафтовидобутку на шельфі Чорного моря, тощо, або готується профінансувати добудову незавершених об'єктів, вкласти значні кошти в модернізацію газотранспортної системи, фінансово стимулювати авіакомпанії купувати українські літаки, тощо, значення прозорого та ефективного використання бюджетних коштів набуває особливого значення.

Очевидно, що в цьому контексті також необхідно переосмислити досвід рефінансування та рекапіталізації комерційних банків.

Такі кроки є критично важливими як для подолання корупції та створення умов ефективного використання бюджетних коштів саме в інтересах суспільства, так і для посилення суспільної довіри до влади в період проведення соціально-непопулярних реформ.

Попри всі здійснені до цього часу заходи, підприємницький клімат залишається вельми складним не тільки для малого та середнього бізнесу, а й для великих компаній. За таких умов важко очікувати

розвитку нормальної економічної конкуренції, як середовища виробничо-комерційної діяльності первинних економічних агентів.

3. Проблеми державного регулювання окремих ринків.

Сьогодні вимальовується тенденція до посилення втручання держави у функціонування окремих фінансових та товарних ринків. Мова йде про запровадження різного роду обмежень на експорт зерна, спроби регулювати ціни на паливно-мастильні матеріали, тощо. Створено чи планується створити спеціальні установи, які б проводили відповідну політику на окремих ринках.

Оприлюднені наміри створити державний банк розвитку як кредитної установи другого рівня, що кредитуватиме пріоритетні галузі економіки. Поруч з цим активно обговорюється створення спеціального санаційного банку, який би виключно спеціалізувався на роботі з проблемними активами українських банків. При цьому слід адекватно врахувати досвід допомоги проблемним банківським установам з боку Національного банку та Уряду України.

Такі наміри та досвід дій свідчать про необхідність критичного переосмислення ролі держави в сучасних соціально-економічних процесах, форматів та способів реалізації традиційних державних функцій. І тоді виникає питання, наскільки готова держава ефективно виконувати ці завдання, враховуючи її інституційну слабкість та високий рівень корупції.

* * * * *

Звичайно, перелік проблем та ризиків можна продовжувати. Але в кінцевому підсумку успіх модернізаційного проекту залежить від того, наскільки владна команда стане реальним лідером перетворень не тільки в інтелектуальному плані, а й сама на практиці буде безумовно дотримуватись тих декларацій, принципів та процедур, які вона хоче запровадити в життя.

РОЗДІЛ III. ЗОВНІШНЯ ТА БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА: ШАНСИ ТА МЕЖІ БАГАТОВЕКТОРНOSTІ

ЗМІСТ

Вступ

Європейська інтеграція: стратегічний вибір чи імітація?

Українсько-російські відносини

Україна та США

Україна та «нові центри впливу»

Уроки та наслідки для України новітніх революцій арабського світу

Від євроатлантичної інтеграції до співпраці

Стан безпекового сектора та його трансформації

Висновки

Автори: Олександр Сушко, Володимир Горбач, Ігор Козій, Андрій Матюханов (всі - Інститут Євро-Атлантичного співробітництва)

ВСТУП

Зовнішня політика України е 2010 – 1-й половині 2011 року зазнала відчутних видозмін, фактично відтворивши підхід «багатовекторності», котра розуміється як балансування у максимально безконфліктному режимі з урахуванням інтересів провідних зовнішніх гравців. Стратегічний курс на інтеграцію в ЄС залишився незмінним, натомість відмова від курсу на членство в НАТО, ревізія гуманітарної політики та продовження базування Чорноморського флоту РФ створили вікно можливостей для більш тісної взаємодії з Росією.

Зміни курсу були цілком передбачуваними в контексті перемоги Віктора Януковича на президентських виборах, адже змінені були саме ті компоненти зовнішньої політики попередньої влади, які зазнавали критики з боку Партії Регіонів під час її перебування в опозиції.

Новий курс вибудовувався як більш безконфліктний, як такий, що знімав напругу, що накопичилась протягом попередніх років з великого спектру міжнародних питань, насамперед, в українсько-російських відносинах. Слід відзначити, що такі зміни відповідали очікуванням

більшої частини українського суспільства, яке втомилося від перманентної напруги по лінії Київ-Москва.

Втім досвід здійснення нового зовнішньополітичного курсу виявив обмеженість його позитивного ресурсу.

Конфліктність навколо «українського питання» в світі дещо знизилась, але за рахунок відмови від раніше визначених цілей, які мали на меті зміцнення суверенітету та в перспективі - забезпечення його більш дієвих зовнішніх гарантій (членство в НАТО). Конфліктність з РФ не зникла, але позбулася зовнішньої гостроти. Не зважаючи на явне потепління відносин, Україні не вдалося вирішити майже жодного стратегічно значущого питання з РФ. Стратегічне планування є слабкою ланкою зовнішньої та безпекової політики і залишається заручником внутріполітичної ситуації, яка в більшій мірі, ніж раніше, впливає на зниження міжнародної репутації, а отже і ваги країни в системі міжнародних відносин.

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ: СТРАТЕГІЧНИЙ ВИБІР ЧИ ІМІТАЦІЯ?

Незмінним офіційно проголошеним стратегічним орієнтиром української влади залишається європейська інтеграція.

Стаття 11 ухваленого у червні 2010 року Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» серед інших засад зовнішньої політики передбачає *«забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі»*.¹⁶⁶

Інші статті цього закону, що стосуються внутрішньої політики, передбачають адаптацію до європейських стандартів з широкого спектру питань: від регуляторних економічних реформ та енергетики (стаття 7) до освіти (стаття 10). Крім того, в різних статтях цього закону, що був розроблений за особистим дорученням президента Януковича та позиціонується як засадничий у діяльності нової влади, міститься рясне цитування основоположних європейських цінностей верховенства права, демократії, прав людини, незалежного судочинства, місцевого самоврядування тощо.

У посланні Президента до Верховної Ради України, виголошеному 7 квітня 2011 року, європейська інтеграція названа «фундаментальною складовою концепції національного прагматизму», а укладання Угоди про асоціацію з ЄС – «правовим інструментом підготовки України до членства в ЄС»¹⁶⁷.

19 травня 2011 року Верховна Рада України ухвалила Постанову "Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної

¹⁶⁶ Веб-сайт Президента України <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>

¹⁶⁷ Послання президента України, 7 травня 2011 року. Модернізація – наш стратегічний вибір <http://document.org.ua/modernizacija-ukrayini-nash-strategichniy-vibir-5Bzmist5D-doc53249.html>

торгівлі) та Митним союзом", яка засвідчує політичний вибір на користь інтеграції в європейський ринок¹⁶⁸.

Нова влада здійснила низку символічних кроків з тим, щоб засвідчити незмінність курсу на європейську інтеграцію. Зокрема, 1 березня 2010 року новообраний Президент України Віктор Янукович зробив свій перший закордонний візит у цій якості до Брюсселя, де він відвідав інституції ЄС і зустрівся з лідерами ЄС: Жозеф Мануелем Баррозу (Європейська комісія), Херманом Ван Ромпеєм (Рада ЄС) і Єжи Бузеком (Європейський парламент).

Оперативно, 19 травня 2010 року, новопризначений Кабінет міністрів затвердив план першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010 рік. Були проведені сесія Комітету з європейської інтеграції під головуванням Президента України (28 травня) і зустріч українських членів Ради з питань співробітництва Україна-ЄС (1 червня) під головуванням прем'єр-міністра України.

Основна частина вищезгаданого плану першочергових заходів, спиралася на положення «Матриці Фюле», тобто документа, представленого в Києві комісаром з питань розширення та європейської політики сусідства Штефаном Фюле 22 квітня, який відображав бачення Європейською Комісією пріоритетів співпраці з Україною.

14-й Саміт Україна-ЄС відбувся 22 листопада 2010 року в Брюсселі. Європейський Союз представляв пан Херман Ван Ромпей, президент Європейської Ради, та Жозе Мануель Баррозу, президент Європейської комісії. Україну представляв президент Віктор Янукович.

Відповідно до спільного комюніке, лідери нагадали, що відносини між Україною та ЄС базуються на основі спільних цінностей та спільної історії, і що ЄС визнав європейські прагнення України і привітав її європейський вибір.

У той же час, в 2010 відбулося погіршення стану демократії в Україні та тим самим викликало зростання занепокоєння в ЄС. Зокрема, депутати Європейського Парламенту висловили своє занепокоєння щодо української демократії. У резолюції від 25 листопада 2010 року, зазначено, що *"після президентських виборів, які відбулися в січні 2010 року, з'явилися тривожні ознаки ослаблення поваги до демократії і плюралізму ... так само як розширення і політична вмотивованість*

¹⁶⁸ Ліга. Закон <http://news.ligazakon.ua/news/2011/5/19/43702.htm>

діяльності Служби безпеки України (СБУ), зловживання адміністративними і судовими засобами у політичних цілях ".

В доповіді стосовно реалізації Європейської політики сусідства в Україні, оприлюдненій 25 травня 2011 року, Єврокомісія констатує неоднозначний розвиток подій в Україні та зазначає, що Україна здійснила низку кроків у вірному напрямку в контексті співпраці з МВФ, запровадила важливі законодавчі зміни щодо енергетики (газовий ринок) та державних закупівель, забезпечила приєднання до Європейського енергетичного співтовариства.

В той же час, на думку Єврокомісії, «економічні реформи розповсюджувалися не на усі сфери: умови ведення бізнесу та інвестиційний клімат потерпають від негативного впливу низки перешкод та негативних факторів, таких як корупція, непрозорі податки (особливо Податок на додану вартість) і митні процедури, а також від відсутності незалежної судової системи та правового середовища, що заслуговує на довіру».

У звіті вказується на брак позитивних зрушень у політичній сфері, у царині зміцнення демократичних інститутів, верховенства права, боротьби з корупцією. Ці аспекти нині виходять на перший план у визначенні перешкод інтеграції України щодо подальшої європейської інтеграції.

Україна продовжувала активну співпрацю в ЄС у сферах зовнішньої політики, безпеки, в тому числі з регіональних питань.

У 2010 році Україна приєдналась до 26 з 44 заяв ЄС зі спільної зовнішньої та безпекової політики, в яких вона була запрошена взяти участь. Цей показник (біля 55%) є значно нижчим, ніж у попередні роки, коли Україна підтримувала біля 90% таких заяв, що свідчить про зниження рівня солідарності офіційного Києва із консенсусними зовнішньополітичними позиціями Європейського Союзу.

Україна розпочала участь у військово-морській операції ЄС «Атланта», конструктивно співпрацювала з ЄС в усіх питаннях, пов'язаних з урегулюванням Придністровського конфлікту, брала участь у неофіційних засіданнях формату "5 +2", співпрацювала в рамках місії EUBAM на українсько-молдовському кордоні.

Робочим інструментом відносин Україна-ЄС з 2009 року є Порядок денний Асоціації, що визначає спільні пріоритети на кожний рік. Виконання даного інструменту оцінюється неоднозначно. Згідно

результатів незалежного моніторингу, здійсненого консорціумом українських незалежних аналітичних центрів протягом 2010-початку 2011 року, з 70 пріоритетів, визначених на 2010 рік, 8 було виконано поовністю, 57 виконуються, знаходячись на різних стадіях імплементації, щодо 5-ти решта виконання не розпочалося.

Угода про асоціацію

Основним переговорним процесом останніх років є переговори щодо укладання **Угоди про асоціацію**. Розпочатий за попередньої влади (у 2007 році), нині цей процес вийшов на фінішну пряму. Договір про асоціацію стане наймасштабнішим міжнародно-правовим документом, коли-небудь укладеним Україною. Він визначатиме закріплені у формі міжнародних зобов'язань шляхи та конкретні засоби модернізації та європеїзації України принаймні на наступне десятиліття.

Невід'ємною складовою Угоди про асоціацію стане **Глибока і всеосяжна зона вільної торгівлі (ГВЗВТ)**, що окреслюватиме першу стадію інтеграції України у внутрішній ринок ЄС. Переговори щодо ГВЗВТ розпочались у лютому 2008 році, одразу після ухвалення рішень щодо вступу України в СОТ.

За нової влади переговори щодо Угоди про Асоціацію і, зокрема ГВЗВТ тривали з перемінним успіхом. Весна-літо 2010 року виявили стагнацію переговорного процесу через неготовність обох сторін іти на поступки у чутливих питаннях.

В жовтні 2010 року відбулись позитивні зрушення, коли більшу готовність до конструктивного компромісу виявила українська сторона і з тих пір переговорний процес рухається поступально до завершення.

На офіційному рівні сторони неодноразово декларували готовність завершити переговорний процес у 2011 році, з тим, щоб по можливості вийти на парафування документу на саміті Україна-ЄС, що відбудеться в грудні. В принципі, станом на середину червня такий прогноз виглядає реалістичним, а для його реалізації потрібне успішне проведення запланованих на червень і вересень чергових раундів переговорів по ГВЗВТ.

Сторони досягли певного прогресу у дискусійних питаннях політичної частини угоди, що стосуються європейської перспективи України та формулювань стосовно візової лібералізації (Євросоюз тривалий час виступав за фіксацію «довготермінової перспективи»

безвізового режиму для України, що є неприйнятно для Києва після початку виконання Плану дій з візової лібералізації – див. нижче).

Очевидно, що в рамках преамбули Угоди про асоціацію Євросоюз не надасть Україні прямої обіцянки членства, однак, імовірно, сторони зможуть знайти компромісне формулювання в контексті посилання на Статтю 49 Договору про Європейський Союз, яка встановлює право кожної європейської держави претендувати на членство в Союзі.

Щодо решти дискусійних питань в частині ГВЗВТ, станом на травень 2011 р. їх залишилось декілька. Найбільш складними для розв'язання є наступні:

- Питання доступу українських автоперевізників на ринок автомобільних вантажних перевезень в ЄС. Сторона ЄС вважає це питання чутливим для себе, оскільки, на їхню думку, стандарти праці українських водіїв є суттєво нижчими, що створюватиме невиправдані конкурентні переваги українській стороні. Українська сторона не погоджується з таким підходом, вважаючи його дискримінаційним.
- Питання українських експортних мит на насіння соняшника. ЄС наполягає на скасуванні таких мит, оскільки Україна взяла на себе відповідні зобов'язання при вступі в СОТ. Українська сторона вважає, що скасування даного мита спричинить масовий вивіз насіння соняшника як сировини і зруйнує українську переробну галузь соняшника, яка не тільки суттєво зросла в останнє десятиліття, але й завоювала гідне місце на європейському ринку соняшnikової олії.
- Питання створення певного «страхового фонду» на випадок енергетичних криз. ЄС пропонує зафіксувати в Угоді про асоціацію механізм створення двостороннього фонду, на випадок повторення «газових криз» 2006 та 2009 років. До цього фонду могли б звертатися постраждалі сторони за компенсацією своїх втрат. Оскільки така пропозиція не враховує ризики від поведінки постачальника, до того ж є абсолютно непритаманною угодам такого типу, українська сторона не погоджується з даною пропозицією.

Прогноз щодо укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є переважно позитивним, оскільки сторони не тільки роблять певні кроки назустріч, але і на політичному рівні демонструють розуміння

дедалі зростаючих ризиків від невідписання цієї угоди. Колапс переговорного процесу внаслідок незнаходження компромісу по питаннях ГВЗВТ визлядає малоімовірним.

В той же час виникають нові ризики. В 1-й половині 2011 року стала очевидною опозиція Російської Федерації Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. В місяці, що лишилися до укладання Угоди, російська сторона вдаватиметься до всіх можливих заходів з метою зриву укладання Угоди, активізуючи свої важелі впливу як в Україні, так і в ЄС.

Крім того, зростатимуть внутрішні ризики: внаслідок ерозії демократичних процесів в Україні в Євросоюзі можуть посилитися позиції скептиків, що може негативно позначитися як на процесі укладання, так і ратифікації Угоди.

Якщо буде укладена та належно виконуватиметься, Угода про асоціацію справлятиме суттєвий модернізаційний вплив на подальший розвиток України, створить передумови для повної інтеграції України в ЄС у майбутньому.

Візовий діалог та процес візової лібералізації

Візовий діалог між Україною та ЄС був розпочатий в жовтні 2008 року, відповідно до рішення, прийнятого на Паризькому самміті Україна-ЄС 9 вересня 2008 року. З того моменту відбулись чотири раунди переговорів (останній у травні 2010 року). У жовтні-листопаді 2009 року експерти ЄС провели перше польове дослідження стосовно українських можливостей та інфраструктури з питань охорони кордонів, управління міграцією та безпеки документів.

22 листопада 2010 року на самміті Україна-ЄС Україні був наданий **План дій з візової лібералізації** (першій з шести країн Східного партнерства), схожий за своєю структурою на Дорожні карти для країн Західних Балкан, які вони отримали у 2008 році. План складається з двох фаз – законодавчо-планувальної та імплементаційної. Для переходу від першої фази до другої потрібна позитивна оцінка і відповідне рішення Ради ЄС.

За дорученням Президента України Кабінет Міністрів України своєю постановою № 77 від 7 лютого 2011 створив **Координаційний центр з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України**. Координаційний центр є

постійно діючим органом при Уряді України, основним завданням якого є консолідація зусиль та координація діяльності центральних органів виконавчої влади в рамках реалізації Плану дій Європейського Союзу з лібералізації візового режиму для України. Перший віце-прем'єр міністр Андрій Клюєв очолює даний Координаційний центр.

22 квітня Указом Президента введено в дію і оприлюднено **Національний план дій з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.**¹⁶⁹ Національний план покликаний, зокрема, реформувати міграційну систему України, створити систему захисту персональних даних, запровадити інтегроване управління кордонами відповідно до європейських стандартів. Він містить чіткий перелік конкретних заходів, визначає строки їх виконання та відповідальність центральних органів виконавчої влади за якість реалізації.

Україна розпочала виконання Плану дій з візової лібералізації і нині виконує його першу фазу – *законодавче забезпечення і планування*.

Стан справ в основних сферах виконання Плану дій з візової лібералізації виглядає наступним чином:

Безпека документів

Україна досягла певного прогресу, але він стримується браком прозорості, конкуренцією між різними державними органами і бізнес-інтересами (боротьба за держзакупівлі в сфері видачі паспортів і запровадження біометричних паспортів)

Україна ще не почала видавати біометричні паспорти. У серпні 2010 року уряд, нарешті, припинив видачу паспортів, що не відповідають нинішнім стандартам ІКАО (з клеєною фотокарткою).

Сучасні українські паспорти для виїзду за кордон, консорціуму що їх виробляє вищезгаданий консорціум "ЄДАПС", відповідають стандартам ІКАО (але не біометричним) як машинозчитувальні паспорти з високою якістю полікарбонатної сторінки, що містить персональні дані (введені в 2007).

Реформа інших ідентифікаційних документів (насамперед, «внутрішніх паспортів» радянського типу) ще не розпочата.

¹⁶⁹ Законодавство України <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=494%2F2011>

Проект Закону України «Про ідентифікаційні документи та документи, що посвідчують особу» 3 червня 2011 року було подано Кабінетом міністрів до парламенту. Даний закон, у випадку його ухвалення, стане суттєвим кроком уперед у забезпеченні сучасних нормативно-правових засад політики у сфері безпеки документів.

Нелегальна міграція

У цій сфері Україна має проблеми як з точки зору законодавства, так і належного інституційного забезпечення

Законопроекти з питань міграції (включаючи концепцію базову Концепцію) тривалий час обговорюються в уряді та парламенті. Напочатку червня 2011 року Указом Президента України ухвалено Концепцію державної міграційної політики, яка створює ґрунт для подальших законодавчих змін.

Україна має діючі закони "Про іноземців " та "Про біженців ", але вони потребують змін у відповідності до європейських стандартів. Україна не має належного законодавства щодо шукачів притулку.

Станом на початок 2011 року обов'язки щодо міграційної політики були розпорощені між різними органами державної влади. Питання міграційного контролю керуються трьома органами:

- Державною прикордонною службою, окремим державним органом, який несе відповідальність за забезпечення безпеки кордонів;
- Державним департаментом з питань громадянства, імміграції та реєстрації осіб Міністерства внутрішніх справ.
- Державним комітетом у справах національностей та релігій (питання біженців) – з грудня 2010 р. даний комітет перебуває в процесі ліквідації.

Державна міграційна служба (ДМС) створена наразі лише «на папері». У червні 2009 року Кабінет Міністрів прийняв Постанову щодо утворення ДМС як окремого органу, підпорядкованого уряду, але тодішній президент Віктор Ющенко наклав вето на цю постанову. У липні 2010 року новий уряд, врешті, відмовився від ДМС і повернув її до колишньої структури (див. вище), яка оцінена експертами, як крок у неправильному напрямку. Вдруге, 9 грудня 2010 року президент Янукович видав указ, яким було передбачене відновлення

функціонування ДМС під егідою Міністра внутрішніх справ. Зараз вона перебуває у процесі створення.

27 жовтня 2010 Кабінет міністрів прийняв Концепцію інтегрованого управління кордонами у відповідності до стандартів ЄС на період 2011-2015 років.

18 травня Україна і Росія підписали Угоду про демаркацію сухопутного кордону. Питання морського кордону в Керченській протоці досі залишається невирішеним. Україна і Молдова наближаються до фінальної стадії у процесі демаркації державного кордону (у тому числі сегмент Придністров'я). Білоруський парламент ратифікував Угоду про державний кордон з Україною в квітні 2010 року (після 13 років блокування президентом Лукашенко), яка відкрила шлях до його демаркації. Після Рішення про розмежування виняткових (морських) економічних зон та континентального шельфу України та Румунії, прийнятого 2009 року Гаазьким судом ООН, Україна не має прикордонних суперечок або порушень з будь-якими державами-членами ЄС.

Угода про реадмісію між Україною та ЄС виконується на задовільному рівні за оцінкою обох сторін.

Громадський порядок і безпека

Україна має ряд проблем в цій галузі, що зазначені в численних дослідженнях з питань корупції, організованої злочинності, торгівлі людьми, контрабанди і трафіку наркотиків тощо.

Очевидний брак довіри між правоохоронними органами України та держав-членів ЄС негативно впливає на загальну картину. Останнім часом Україна зробила кілька кроків вперед у сферах прийняття законодавства, підписання міжнародних угод та розробки інших нормативних актів, але всі ці кроки повинні виконуватися належним чином.

Міністерство внутрішніх справ, як і раніше, знаходиться у неререформованому стані, залишаючись прикладом радянської спадщини. Всі правоохоронні органи і органи безпеки повністю підпорядковуються президенту, який може звільняти та призначати міністрів, генерального прокурора, голову Служби безпеки, навіть не консультуючись з парламентом (лише призначення генерального прокурора потребує схвалення парламенту).

Корупція залишається поширеною в українському суспільстві. За Індексом сприйняття корупції 2010 року (дослідження Трансперенсі Інтернешнл) Україна посіла 134 місце з 178 країн, де 178 - найбільш корумпована. У своєму останньому звіті про відповідність України, прийнятому у травні 2009 року, Група держав проти корупції (ГРЕКО) прийшла до висновку, що Україна в недостатньому обсязі виконала рекомендації, зазначені в попередньому експертному звіті¹⁷⁰.

Нове антикорупційне законодавство, остаточно ухвалене в травні 2011 року ще не набуло чинності. Попередній антикорупційний пакет, ухвалений у 2009 році, був скасований парламентом.

21 вересня 2010 року Верховна Рада ратифікувала Конвенцію Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми, яка була прийнята Радою Європи 16 травня 2005 року.

У грудні 2009 року Міністерство внутрішніх справ підписало "Угоду про стратегічне співробітництво " з Європолом (рамкова угода). Операційна угода все ще не укладена, її підписання стримується через відсутність в Україні дієвої системи захисту персональних даних (хоча відповідний закон набув чинності 1 січня 2011 року).

31 серпня 2010 року Міністерство внутрішніх справ України підписало угоду про співпрацю з Міністерством внутрішніх справ Німеччини.

У 2004 році Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності разом з додатковими протоколами: а) проти торгівлі людьми, б) щодо незаконного перевезення мігрантів.

13 вересня 2010 року Кабінет Міністрів прийняв концепцію антикорупційної політики та боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин на 2011-2015 роки.

Конвенція Ради Європи Про захист фізичних осіб при автоматизованій обробці персональних даних (ETS № 108) і Додатковий протокол до цієї Конвенції щодо наглядових органів та транскордонних потоків даних (ETS № 181) були ратифіковані Верховною Радою 6 липня 2010 року.

Відповідно до Закону про захист персональних даних, що набув чинності з 1 січня 2010 року, повинен бути створений державний орган з

¹⁷⁰ Ukraine in Nations in Transit 2010, Freedom House, New York, by Oleksandr Sushko and Olena Prystayko, p.567-568.

захисту персональних даних. Згідно Указу Президента України від 9 грудня 2010 року цей орган (Державна служба з захисту персональних даних) підпорядкований Міністерству юстиції України. Нині триває процес її формування.

Зовнішні зв'язки та основні права

Права людини та меншин в Україні суті значною мірою захищені, проте деякі істотні недоліки постійно з'являються, включаючи права затриманих і ув'язнених людей. Фіксується значна кількість випадків застосування тортур до затриманих.

В Україні бракує цілісного антидискримінаційного законодавства.

Викликає сумніви практика доволі масового надання українського громадянства жителям конфліктного Придністровського регіону Молдови.

Отже, ситуація з візовою лібералізацією та початок виконання відповідних реформ спонукає до обережних прогнозів. Мета, поставлена урядом, щодо отримання безвізового режиму у 2012 році, виглядає нереалістичною.

За оптимістичного сценарію можна очікувати рішення ЄС щодо переходу до другої (імплементаційної) фази Плану дій з візової лібералізації наприкінці 2011 – напочатку 2012 року (за песимістичного – наприкінці 2012 року). Друга фаза вочевидь потребуватиме більше часу і зусиль, аніж перша.

План дій з візової лібералізації, незалежно від терміну, коли Україна отримає безвізовий режим в ЄС, містить у собі принципово важливі реформи, що сприятимуть модернізації української держави і суспільства, зокрема, через глибокі трансформації правоохоронних органів, боротьбу з організованою злочинністю та корупцією.

Висновки

Виходячи із вищезазначеного, слід визнати, що новому уряду вдалося досягти очевидних успіхів за багатьма напрямками відносин з Європейським Союзом, насамперед у частині підготовки нових договірно-правових рамок (Угода про асоціацію включно з ГВЗВТ) та перших кроків виконання Плану дій з візової лібералізації. В той же час

рівень імплементації раніше окреслених планів та взятих на себе зобов'язань залишається невисоким, насамперед в частині забезпечення верховенства права, демократії, антикорупційної політики, але також і в сфері економічних реформ, забезпечення прозорості доступу на ринки та належного інвестиційного клімату. Саме в сферах демократичного розвитку та боротьби з корупцією можемо констатувати радше імітацію реформ, що суттєво підважує темп європейської інтеграції України.

Оскільки для Європейського Союзу демократичний розвиток певної країни, що претендує на членство, є ключовим фактором сприйняття її амбіцій, існуюча можливість подальшої ерозії демократичних інститутів та процесів створюватиме дедалі більші ризики для продуктивної реалізації заявленого Україною стратегічного європейського вибору.

УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКІ ВІДНОСИНИ

Українсько-російські відносини

Після зміни влади в Україні навесні 2010 року з'явилися принципово нові можливості для нормалізації відносин з Російською Федерацією. Російська зовнішня політика вирішальним чином залежить від фактору особистого ставлення російського керівництва до лідерів інших держав. Такий персоналізований підхід особливо характерний у зовнішній політиці стосовно Нових незалежних держав (колишніх республік СРСР), а також нових членів Європейського Союзу та НАТО з колишнього соціалістичного табору.

Потепління чи похолодання їхніх відносин з Росією залежать не від зміни розуміння в Кремлі своїх стратегічних інтересів, а від непоодиноких спроб цих країн вести власну зовнішню, безпекову чи гуманітарну політику у тих випадках, коли вона не отримує схвалення в Кремлі. Тоді відповідальність за погіршення двосторонніх відносин перекладається особисто на лідерів таких держав, а російська пропагандистська машина формує негативний образ таких політичних лідерів.

Варто розуміти, що Україна 2005-2010 років не була єдиною жертвою такої персоналізації російської зовнішньої політики. У подібному становищі не зі своєї волі опинялася й Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, і навіть, США наприкінці президентства Джорджа Буша-молодшого. Останній і показовий приклад політичної персоналізації міждержавного конфлікту – негативна кампанія у російських ЗМІ проти президента Білорусі Александра Лукашенка, яка раптово розпочалася й з так само раптово згорнулася.

Станом на весну 2010 року зовнішньополітичний курс попереднього президента України вичерпав себе як у кадровому, так і в стратегічному плані й не міг уникнути серйозної корекції. Адже, спираючись на принципи оборонної стратегії українська сторона намагалася захистити свої національні інтереси, вдаючись до

симетричних заходів у відповідь на дії Росії¹⁷¹. Звісно, що в умовах асиметричної залежності від Росії такі дії не могли справити на неї належного ефекту.

Новообраний президент України Віктор Янукович проголосив політику зближення з Росією відразу ж після інавгурації 25 лютого. І вже 11 березня при формуванні Кабінету міністрів на ділі довів російським партнерам серйозність своїх намірів, увівши до уряду декілька знакових осіб, призначення яких цілком відповідало очікуванням російської сторони.

Перші месиджі нової української влади про характер можливих поступок неодноразово підтверджувалися протягом першого півріччя 2010 року. 21 квітня 2010 в Харкові було укладено, а 27 квітня синхронно ратифіковано в парламентах угоду, згідно якої російському Чорноморському флоту було дозволено базуватися в Криму до 2042 року (замість 2017 року, як передбачає так і не скасована міждержавна угода від 28 травня 1997 року). Як зазначено в угоді, термін перебування флоту збільшено в обмін на здешевлення для України російського газу шляхом застосування знижки у вигляді анулювання митних зборів – на 100 доларів США з кожної тис. кубометрів. Експортне мито було скасоване не двосторонньою угодою, а внутрішнім рішенням уряду Російської Федерації, тобто має сприйматися як «добра воля» російського керівництва.

При цьому річна орендна плата Україні за перебування ЧФ РФ визначена лише в 100 млн. дол. (раніше була 97,75 млн. дол.) Президент Медведєв на спільній з Віктором Януковичем прес-конференції зазначив, що знижка на імпортований з Росії газ вважається також орендною платою за перебування ЧФ РФ. Це, у свою чергу, означало, що фактично ціна газу для України залишилася на той момент на попередньому рівні (на той момент - 330 доларів). Так звана «знижка» нині щомісячно конвертується у зростаючий державний борг України перед РФ, який буде погашатися наданням послуги з оренди бази ЧФ у період 2017-2042 рр.

19 травня 2010 СБУ та ФСБ підписали договір про повернення до Криму на 5 років співробітників російської контррозвідки.

¹⁷¹ Перепелиця Г. М. Росія в офіційній політиці України. //Сприйняття Росії в Україні, Румунії, Республіці Молдова. – К.: ІЄАС, 2011. – С.24.

1 липня Верховна Рада ухвалила закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України»¹⁷², яким проголошувався позаблоковий статус і скасовувалися законодавчі норми про мету набуття членства в НАТО, як державний пріоритет. Це була дуже суттєва стратегічна поступка Росії з боку нового керівництва України. Цей крок було зроблено українським керівництвом в односторонньому порядку без узгодження зі своїми партнерами в самому Північно-Атлантичному альянсі.

8 липня Верховна Рада ратифікувала угоду між Україною і Російською Федерацією про демаркацію українсько-російського державного кордону, підписану 17 травня президентами. Але вона стосувалася лише сухопутної частини кордону й залишила відкритим питання визнання морського кордону у Керчинській протоці й Азовському морі.

Дипломатичні контакти

Протягом 2010 року відбулося тринадцять зустрічей лише на рівні Президентів України і РФ. Значно активізувалася робота у форматі Українсько-Російської міждержавної комісії (УРМК), зокрема на рівні Комітету з питань економічного співробітництва та Підкомітету з міжнародного співробітництва. У 2010 році пройшло два засідання Міждержавної комісії під головуванням Президентів.

За підсумками зустрічей Януковича й Медведєва у Глухові 17 вересня 2010 року домовлено про вжиття спільних заходів з полегшення режиму перетину кордону громадянами двох держав. Під час Українсько-Російського міжрегіонального економічного форуму під патронатом Президентів 4 жовтня 2010 року у Геленджику підписано Програму міжрегіонального і прикордонного співробітництва України та РФ на 2011-2016 роки. 27 жовтня у Києві під час 7-го засідання Комітету з питань економічного співробітництва УРМК підписано Угоду між КМУ та Урядом РФ про міжрегіональне і прикордонне співробітництво. 29 жовтня 2010 р. підписано статутні документи щодо створення єврорегіону „Донбас” за участю Луганської та Ростовської областей.

¹⁷² Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 40, ст.527

Сторони підписали Угоду між Кабінетом міністрів України і урядом Російської Федерації про взаємодію при проведенні інспекційних заходів у місцях дислокації Чорноморського флоту Російської Федерації на території України на основі Договору про звичайні збройні сили в Європі, Віденського документа 1999 року і Договору про відкрите небо, а також Протокол між міністерствами оборони України і Російської Федерації про надання інформації про загальну чисельність особового складу і основні озброєння Чорноморського флоту Російської Федерації, які знаходяться на території України, що дозволило дещо посилити договірно-правову базу міждержавних відносин.

Разом з тим, Російська Федерація, посилаючись на продовження базування ЧФ у Севастополі, логічно заявила про своє бажання оновити цей флот новими кораблями, підводними човнами та озброєнням, що важко було собі уявити ще рік тому, коли датою виведення флоту з України вважався 2017 рік.

В той же час у частині питань, важливих для України, наразі суттєвого успіху не досягнуто. Зокрема, сторони досі продовжують переговори щодо інвентаризації майна та ділянок, що їх займає ЧФ, а також щодо порядку переміщення підрозділів ЧФ, зокрема, у випадку виникнення конфліктів на кшталт російсько-грузинської війни 2008 року.

Україна та Росія виступили з низкою спільних ініціатив з питань безпеки у Чорноморському регіоні, щодо придністровського врегулювання та з питань європейської безпеки. 24-25 листопада 2010 року у Москві пройшов перший раунд консультацій з придністровської проблематики у новому тристоронньому форматі – російсько-українсько-німецькі. Однак це не справило належного враження на владу невизнаної Придністровської Молдавської республіки й серйозно занепокоїло Молдову.

Домовлено про розширення консульської присутності сторін на територіях одна одної. 27 вересня 2010 року Президентом України погоджено заснування Генконсульства України в Нижньому Новгороді та відкриття Генконсульства РФ в Донецьку. Започатковано механізм ефективної взаємодії консульських служб України та Російської Федерації в третіх країнах, особливо в надзвичайних ситуаціях, що вимагають екстреного консульського втручання.

Гуманітарні питання

У 2010 році Україна взяла участь у російському проекті відзначення на багатосторонньому міжнародному рівні 65-ї річниці Перемоги у II Світовій війні, яку влада обох країн продовжує йменувати Великою Вітчизняною. У рамках офіційного візиту президента РФ в Україну 17-18 травня 2010 року російський лідер вшанував пам'ять жертв Голодомору. Вперше у Росії було видано підручник української мови для студентів гуманітарних факультетів університетів РФ. Україна самостійно не спромоглася на це.

З 13 травня 2011 року розпочалося тестове мовлення "Першого Національного" телеканалу України на супутниковій платформі "НТВ". Однак постійне мовлення на території Росії буде можливим лише після отримання ліцензії. Натомість в Україні російські канали є доступними не лише через супутник, але й практично у кожній кабельній мережі.

Навіть відзначення у 2014 році 200-річчя з дня народження Т.Г.Шевченка має стати спільним надбанням і пройти під патронатом Президентів України та РФ.

24 листопада за позовом міністерства юстиції Верховний суд Російської Федерації ліквідував Федеральну національно-культурну автономію українців Росії, виключивши її з реєстру юридичних осіб. 23 грудня 2010 року відділ боротьби з екстремізмом МВС РФ під час обшуку вилучив із Бібліотеки української літератури в Москві більш як 50 книг для проведення психолого-лінгвістичної експертизи. Працівники міліції в рамках кримінальної справи за фактом розповсюдження екстремістської літератури в електронному каталозі бібліотеки набрали слово «націоналізм» і вилучили всі видання, в яких було виявлено це слово. Через день бібліотека була опечатана й зачинена. Усього відбулося аж три обшуки, у результаті яких було вилучено сервер, жорсткі диски з комп'ютерів, читацькі квитки, а жінку-директора бібліотеки побив співробітник міліції.

Українська влада реагувала на ці події досить мляво. МЗС та посольство у Москві були заскочені зненацька й не знали що робити у такій ситуації, коли дії російської влади в Росії фактично перегукувалися з мовно-гуманітарною політикою нової влади в Україні, але з формального боку не могли сприйматися інакше як недружні до держави Україна. Тому українська дипломатія пройшла еволюцію від заперечення подібних мотивів у діях московської влади і фактичного їх виправдання до відвертого захисту й підтримки працівників української

бібліотеки. Президент Янукович спромігся лише постфактум передати до бібліотеки нові книги нібито зі своєї власної книгозбірні, що виглядало як відвертий PR-прийом.

Новий дисбаланс двосторонніх відносин

Але усі поступки та зустрічні ініціативи української сторони швидко вичерпали свій ресурс через те, що російська влада оцінила їх переважно як прояв стратегічної слабкості українських партнерів і не пішла на зустрічні поступки Україні. Проте, фактично замість кроків назустріч новій українській владі, російська сторона продовжувала висувати Києву дедалі амбітніші запити.

Позначилися сфери, в яких Київ не готовий йти на поступки Росії, а саме, економічна експансія російського державного капіталу в стратегічні галузі економіки та інфраструктуру, а також преференції російським олігархам у справі приватизації державної власності в Україні. Пояснення цьому лежить не стільки у глибинному розумінні правлячою елітою національних інтересів України та відповідних загроз, скільки у впливовості українських олігархічних груп, які чи не вперше зіштовхнулися з жорсткою конкуренцією російських бізнес-груп на своєму власному полі¹⁷³.

Поки що Україна і Росія демонстрували практичні наміри співпраці лише у двох сферах економіки: атомній енергетиці та авіаційній промисловості. У першому випадку, Україна виявила зацікавленість російським пропозиціям щодо постачання ядерного палива, будівництва заводу з його виробництва на території України (але за російськими технологіями), побудови нових та модернізації існуючих енергоблоків.

Щодо авіації, було зроблено кроки в напрямку об'єднання виробничих та маркетингових потужностей, насамперед, у просуванні літаків сімейства «Антонов».

Незважаючи на рекордну кількість двосторонніх зустрічей на вищому рівні та інших двосторонніх контактів, вони не змогли внести прорив у відносинах в енергетичній сфері. Дуже швидко з'ясувалося, що харківська угода не принесла українській стороні очікуваного

¹⁷³ Сушко О.В. Російська економічна присутність в Україні: еволюція інтересів та сучасні тенденції. //Сприйняття Росії в Україні, Румунії, Республіці Молдова. – К.: ІЄАС, 2011. – С.64.

полегшення у справі оплати «Нафтогазом України» рахунків «Газпрому», оскільки ціна на нафту на міжнародних ринках впевнено пішла вгору й потягнула за собою ціну на російський газ для України згідно існуючій формулі, яку не було переглянуто.

Протягом року стало зрозуміло, що «Харківські угоди» мали лише короткостроковий стабілізуючий ефект на ринок газу, натомість далі замість досягнення компромісу ці угоди лише поглибили нерівноправність сторін й додатково підкреслили розбіжність інтересів. Саме у цьому питанні українська влада зайняла жорстку позицію в надії домогтися перегляду несправедливої формули газової ціни, але наразі росіяни не виявляють готовності іти назустріч.

Газові питання

Незважаючи на «30% знижку», отриману в квітні 2010 року, Україна як і раніше платить відносно високу ціну на газ (252 доларів США за 1 тис. куб. м. у четвертому кварталі 2010 року, 264 долари у першому кварталі 2011 р., 295,6 – у другому кварталі. За прогнозами, у третьому кварталі ціна природного газу з урахуванням знижки може скласти близько 350 доларів, а в четвертому - 400 доларів і вище. У той же час в держбюджеті-2011 передбачено, що середня ціна російського газу для України на 2011 р. складе 269 доларів за 1 тис. куб. м.

В українській владі є потужне лобі, яке зацікавлене у зменшенні ціни на газ. Це насамперед група Дмитра Фірташа, співвласника компанії "РосУкрЕнерго" (вважається, що міністр енергетики Юрій Бойко і голова адміністрації президента Сергій Львовчкін належать до цієї групи). Діяльності Фірташа, раніше зосереджена в газовій галузі, зараз перемістилася в хімічну промисловість, де природний газ використовується як сировина для виробництва мінеральних добрив. У подальших планах розвитку його бізнесу значиться також сільське господарство. Бізнес-структури групи «Росукренерго» зацікавлені в подальшому зниженні ціни на газ. Ця група значно зміцнила свої позиції після виборів президента й схильна до поступок Росії в інших сферах заради більш тісного співробітництва в газовій галузі.

У своїх переговорах з Росією український уряд прагне: знизити ціну на газ шляхом перегляду цінової формули, отримати доступ до російських газових родовищ, зберегти свої позиції як основного транзитера для експорту російського газу. Для Росії це має означати відмову від своїх планів побудувати трубопровід "Південний потік", на

чому українська сторона неодноразово наголошувала. Ще однією метою України є отримання допомоги в модернізації трубопровідної системи як від Росії, так і від ЄС.

Росія зі свого боку прагне взяти під контроль українську трубопровідну систему для експорту газу на Захід, а також щоб зміцнити свої позиції на українському ринку газу і брати участь в його видобутку в Україні. Контроль над трубопроводами може бути досягнутий через злиття «Газпрому» з «Нафтогазом України» або шляхом створення спільного підприємства, яке буде володіти українською трубопровідною системою.

Однак, малоймовірно, що Україна погодиться на поглинання «Нафтогазу» «Газпромом», як це було запропоновано прем'єр-міністром Владіміром Путіним у травні 2010 року. Бажанішим для Києва було б створення тристороннього консорціуму (ЄС, України та Росії), який би керував, але не володів трубопроводами. Однак такому замиренню ЄС з РФ заважає Третій енергетичний пакет законодавства ЄС, що вступив у дію з березня 2011 року й забороняє постачальникам енергоресурсів володіти об'єктами відповідної інфраструктури. Тому Росія виступає проти поширення правил Третього енергопакету на ГТС України, яка нещодавно стала учасником Європейського енергетичного співтовариства. Про це 18 травня 2011 року заявив віце-спікер Держдуми Росії, президент російського газового товариства Валерій Язев: "Наша позиція така: Третій енергетичний пакет має діяти там, де закінчуються наші магістральні газопроводи - "Північний потік", "Південний потік", а також трубопровідні системи, які йдуть через Україну..."¹⁷⁴. Із наведеної цитати зрозуміло, що російська сторона трактує українські газопроводи як частину власної інфраструктури.

Задеклароване створення спільного підприємства «Нафтогазу» та «Газпрому», яке буде займатися видобутком (на морському шельфі України) і продажем газу (і шахтного метану) на українському ринку, а також розробляти капіталомісткі родовища на півострові Ямал і в Астраханській області швидше за все залишаться на папері. Вони являли собою спробу «скинути напругу», яка виникла восени 2010 року в переговорах про головні цілі партнерів. Для Росії створення спільного підприємства означає половинчасте рішення, але й воно залишає надію зміцнити свої позиції на українському ринку і поступово перебрати на себе частину активів.

¹⁷⁴ Економічна Правда <http://www.epravda.com.ua/news/2011/05/18/286188/>

Отож, переукладання газових угод, чинних до 2020 року можливе лише в тому випадку, коли газовому лобі України вдасться схилити президента Януковича до поступок Росії в інших стратегічно важливих галузях або військово-політичній сфері.

Транзит нафти

Наприкінці листопаду 2010 року Україна та Росія підписали міждержавну угоду про транзит нафти в 2011 році, в якому Росія зобов'язалася направити 17 млн. тонн нафти через українську територію. Однак у договорі не передбачено жодних санкцій, що забезпечують виконання Росією цих зобов'язань. Фактично це означає збереження попередніх принципів транзиту. Це можна розглядати як поразку України, оскільки їй заявлена мета була підписати 5-річний транзитний контракт, який визначав би мінімальний обсяг прокачування нафти. Існуючі принципи (без гарантування мінімальних обсягів) є вигідними для Росії, яка в 2011 році планує роботу першої гілки нафтопроводу БТС-2 (система магістральних нафтопроводів, що пов'яже нафтопровід «Дружба» з російськими морськими портами на Балтійському морі), що дозволить їй диверсифікувати поставки нафти в Європу за рахунок морського порту Усть-Луга.

Проте Москва при цьому не зважилася заблокувати використання нафтопроводу Одеса-Броди в напрямку Бродів. Росія повністю припинила транзит у листопаді 2010 року, ймовірно, через брак нафти. Київ же одночасно провів переговори з Білоруссю про використання цього трубопроводу (Білорусь шукала альтернативні поставки нафти). Не досягнувши будь-якої угоди з Росією, Україна вирішила використовувати нафтопровід Одеса-Броди і південну гілку нафтопроводу "Дружба" у напрямку Білорусі.

Фактичний розворот Одеса-Броди в аверсному напрямку можна розглядати як доказ того, що українська влада готова брати участь в проектах, які суперечать інтересам Росії. Важливою для неї метою є отримання прибутку від транзитних зборів. Коли Росія виявилася не в змозі забезпечити відповідні обсяги транзиту, Київ без коливань шукає інших партнерів. Але рано чи пізно це може викликати нове роздратування в Москві й призведе до охолодження двосторонніх відносин.

Електроенергетика

Під час минулорічного жовтневого засідання Міжурядового комітету України і Росії було вирішено, що нова угода про паралельну роботу електроенергетичних систем двох країн буде підготовлена до 31 грудня 2010 року. Однак навіть 12 квітня 2011 року на момент візиту прем'єр-міністра Путіна до Києва вона не була готова, а голова українського уряду Микола Азаров обмежився черговою риторичною фразою: «Вважаю за необхідне до діючих контрактів між електроенергетичними компаніями України і Росії слід прискорити роботу з підготовки і підписання найближчим часом міжурядової угоди про заходи щодо забезпечення паралельної роботи Об'єднаної енергетичної системи Росії і електроенергетичної системи України»¹⁷⁵.

Однак аби це сталося, то відповідало б, перш за все, інтересам Росії. Енергосистеми обох держав і без того об'єднані для обміну енергією в разі підвищення попиту, але Київ послідовно виступає проти експорту російської електроенергії через свої мережі, оскільки сам має значний експортний потенціал у цій галузі (за деякими оцінками, Україна використовує лише половину своїх виробничих потужностей).

Крім того, така угода з Росією буде суперечити зобов'язанням України, узятим при вступі до Європейського енергетичного співтовариства. Одним з них було об'єднання своїх енергосистем з європейською системою UCTE (Союз з координації передачі електроенергії), що дозволить експортувати українську електроенергію в ЄС. Якщо українська і російська мережі будуть пов'язані в одну, то головним експортером буде Росія, яка виробляє дешевшу електроенергію, і роль України буде зведена лише до транзиту.

Запропонована Росією угода буде насправді означати блокування українського експорту електроенергії в ЄС, тому її може бути укладено лише за умови, якщо Росія зробить серйозні поступки в інших галузях, особливо в газовій. Якщо ж Україна піде на це, то від цього багато втратить український олігарх Рінат Ахметов, який володіє багатьма теплоелектростанціями і дуже зацікавлений в експорті енергії на Захід. Цілком вірогідно, що саме його позиція є головною причиною

¹⁷⁵ <http://www.unian.net/ukr/news/news-430800.html>

невиконання доручення Міжурядового комітету України і Росії щодо проекту угоди.

12 січня 2011 року Верховна Рада ратифікувала підписану 9 червня 2010 року угоду між урядами України та Росії про співробітництво з добудови 3 і 4 енергоблоків Хмельницької атомної електростанції¹⁷⁶. Намагаючись зберегти за собою монопольну позицію, російські партнери пов'язують в єдиний пакет вирішення питання добудови блоків і будівництва заводу фабрикації ядерного палива в Україні з подальшим постачання палива для наших АЕС. Йдеться насамперед про обсяги поставок - мінімум для 12 енергоблоків з терміном дії контракту 15 років.

Однак українська сторона не відмовляється від співробітництва з американською Westinghouse Electric Company, яка здійснює комерційні поставки ядерного палива (тепловиділяючих зборок) в Україну в рамках контракту з НАЕК "Енергоатом" від 2008 року. Передбачається поставка палива виробництва американської компанії для реакторів ВВЕР-1000, які експлуатують наші АЕС протягом 2011 - 2015 років для забезпечення щорічного планового перезавантаження не менше трьох енергоблоків (усього Україна має 15 діючих енергоблоків). У нинішньому році планується завантаження енергоблоків Южно-Української атомної електростанції (2-й і 3-й блоки), а також запланована поставка ще 42 ТВЗ для перезавантаження 5-о енергоблоку Запорізької АЕС, які будуть завантажені в 2012 році.

Вартість американського палива нижча за російський аналог, а також перевершує його за технічними характеристиками. Тому присутність конкурента на нашому ринку викликала нервову реакцію з боку російського постачальника. До того ж в атомній енергетиці Росії до сьогодні не вдалося досягти своєї головної мети в Україні, тобто створення спільної корпорації, що об'єднала б машинобудівні заводи, виробництво і продаж енергії від атомних електростанцій, видобуток урану і виробництво ядерного палива. Якщо це відбудеться, то Росія отримає повний контроль над українською атомною галуззю.

Питання Угоди про асоціацію Україна-ЄС та вплив Росії

Росія до недавнього часу публічно не виступала проти європейських устремлінь України (на відміну від перспектив її членства

¹⁷⁶ http://zakon.nau.ua/doc/?code=643_368

в НАТО), вважаючи, що вступ України до ЄС нереальний у досяжному майбутньому. Кремль, однак, був здивований прогресом у переговорах щодо угоди про асоціацію між Україною та ЄС та анонсуванню її підписання до кінця 2011 року.

Тому у березі 2011 року російська сторона розпочала інформаційну кампанію з метою переконати Україну приєднатися до євразійського Митного союзу, що означало б для неї припинення переговорів про асоціацію з ЄС. 3 березня Київ відвідав віце-прем'єр Російської Федерації Ігорь Шувалов, щоб переконати українську владу в тому, що на даному етапі участь в Митному союзі для України є економічно вигіднішою, а приблизно до 2015 року об'єднання країн СНД настільки посилить свої позиції, що зможе колективно підписати угоду про зону вільної торгівлі з ЄС.

Через два тижні позицію російського уряду посилив Владімір Путін, який заявив у Мінську, що у разі відмови України від запропонованих умов, члени митного союзу вимушені будуть ввести загороджувальні торгові бар'єри на своїх кордонах. Він пояснив: «Рівень митного захисту, на який Україна погодилася при вступі до СОТ, більш ніж удвічі нижчий за наш єдиний митний тариф. І навіть у разі приєднання Росії до СОТ на тих підставах, які ми зараз для себе визначили з партнерами по переговорах, він майже не зміниться - він буде вдвічі вищим за український»¹⁷⁷. Тобто, не будучи членом євразійського митного союзу і відкривши кордони для товарів з ЄС, Україна створить загрозу для своїх партнерів по СНД, на ринки яких може через українську територію хлинути імпорт. Щоб цього не сталося, потрібні загороджувальні бар'єри. Це логіка Путіна, який апріорі не довіряє перевірці сертифікатів походження товарів на митному кордоні.

Офіційний Київ ніяк не відреагував на заяву Путіна, замість того продовжуючи в Брюсселі переговори про ГВЗВТ із ЄС. І без того складні переговори ще більше ускладнилися через опубліковане під час переговорів інтерв'ю газеті «Комерсант»¹⁷⁸ уповноваженого уряду по співпраці з Росією та країнами СНД Валерія Мунтіяна, який заявив, що питання про вступ України до Митного союзу розглядається і може бути вирішене вже 7 червня.

І хоча МЗС України (з деяким запізненням) спростував висловлювання Мунтіяна, партнери в ЄС засумнівалися у щирості

¹⁷⁷ Євроатлантика <http://www.euroatlantica.info/index.php?id=3684>

¹⁷⁸ Комерсант-Україна <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=1615189>

українського прагнення на переговорах щодо угоди про асоціацію, натякаючи на те, що Україна веде подвійну гру. Крім іншого, згадана історія проілюструвала також патологічну нездатність говорити на зовнішньополітичній арені одним голосом попри проголошену «стабільність», та «передбачуваність» фактично однопартійної української влади.

Беручи до уваги квітневі 2011 року візити президента Єврокомісії Баррозу, прем'єр-міністра і президента Польщі, а також указ президента Януковича про затвердження Річної Національної Програми співробітництва з НАТО та успішні результати засідання Комісії Україна-НАТО в Берліні 14 квітня, можна констатувати, що українська влада вперше проявила більшу дипломатичну активність у західному напрямку, ніж у російському, і добилася певних успіхів.

Це не могло не стурбувати керівництво Російської Федерації. Тож новим фактором відносин по лінії Україна-ЄС є сильний тиск з боку Москви, яка намагається переконати українську владу і ділові кола приєднатися до нещодавно створеного під її егідою Митного союзу Росії, Білорусі й Казахстану. Що, за її задумом, могло б зірвати переговори України з ЄС.

Російська тактика включає використання батога і пряника. Глава уряду Росії описував переваги участі України в митному союзі (збільшення державних доходів на \$ 6,5-9 млрд., зростання ВВП на рівні 1.5-2%), а також знову попередив про можливість введення додаткових торгових бар'єрів, якщо Україну створить ЗВТ з Європейським Союзом. Але при цьому заявив також про свою готовність до зниження цін на енергоносії для України у разі входження її в Митний союз. Презентація переваг вступу України до Митного союзу була основною метою візиту прем'єр-міністра Володимира Путіна і віце-прем'єра Ігоря Шувалова до Києва 12 квітня, однак вони її не досягли.

До російських пропозицій та економічних розрахунків Київ поставився з неприхованою стриманістю і задля нейтралізації російського інформаційного наступу запропонував свою формулу співпраці з митним союзом: «3 +1». Зазначеній формулі втім бракує деталізації. Можна припустити, що 3 – це власне митний союз Росії, Білорусії та Казахстану, а 1 - Україна поза митним союзом, але всередині зони вільної торгівлі СНД (зі своїми окремими секторальними угодами). Нині працює створена президентом робоча група на чолі з

міністром закордонних справ, що має підготувати узгоджене урядове бачення співпраці з Митним союзом.

Не виявивши інтересу до пропозиції президента Януковича з даного питання¹⁷⁹ російська влада продовжила тиск, своєрідною формою якого стало непідписання 19 травня 2011 року оновленої угоди про зону вільної торгівлі в рамках СНД, яке попередньо широко анонсувалося, але було перенесено на осінь. Очевидно, що без участі України у російських інтеграційних проектах оновлення ЗВТ СНД на принципах СОТ Росії не дуже цікаве аж до моменту її власного вступу до СОТ. А відтермінування підписання означає натяк українській владі, що вона ще може змінити свою позицію й, у разі невдачі на переговорах з ЄС, повернутися до теми Митного союзу.

Усе це відбувається на тлі безперервних спроб України переглянути умови газового договору з Росією, й появи перших натяків на можливі проступки з її боку. Отож, якщо Росія запропонує українському керівництву дуже вигідну пропозицію (наприклад, значні знижки на газ), українська влада під тиском олігархів, не виключено, не зможе встояти перед спокусою й шукатиме привід завести переговори з ЄС у глухий кут і перекласти на нього відповідальність за це.

Російські пропозиції, як позитивні (обіцянки), так і негативні (загрози) призначені не тільки українській владі, але й українським олігархам. Росія сподівається, що страх останніх перед припиненням експорту до Росії продукції їхніх компаній, змусить їх чинити тиск на українську владу.

Президент Янукович, пропонуючи росіянам формулу «3+1», намагається уникнути чіткого геополітичного вибору і відстрочити відповідь до завершення переговорів з ЄС. Україна хоче підписати угоду про асоціацію з ЄС, а потім, імовірно, запропонувати угоду про співпрацю з Митним союзом, яка передбачатиме пакетне секторальне співробітництво і не буде при цьому суперечити правилам СОТ та положенням Угоди про асоціацію з ЄС.

Це ідеальний вихід для сучасної української влади, але він припускає наявність доброї волі з боку партнера, а Російська Федерація, схоже, не має ані такої доброї волі, ані часу для політичного маневру. Проект Митного союзу країн, що не вступили до СОТ - це не стільки економічний, скільки політичний інтеграційний проект сучасного

¹⁷⁹ Інтернет-представництво Президента України <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>

російського керівництва, яке сьогодні входить у фазу внутрішньої політичної боротьби.

Висновки

Загальний тренд українсько-російських відносин, досягши піку в травні 2010 року, з того часу був спадаючим. Економічні переговори інтенсивно продовжувалися і восени 2010 і навесні 2011 року, але позитивних зрушень не проглядається, оскільки українська сторона вже не може йти на поступки, а російська, відчуваючи свою силу і успіх, не бачить причин у чомусь поступатися Україні.

Основний засіб російської політики щодо України – це пропозиція економічних поступок взамін на поступки політичного характеру, що мають на меті закріпити Україні у російській сфері впливу.

Результати численних переговорів відображають розходження як об'єктивних інтересів сторін, так і протиріччя корпоративних інтересів бізнес-груп, які блокують одна одну.

Однією з найбільш серйозних перешкод у переговорах з Москвою є побоювання українських олігархів, що російські конкуренти будуть розширювати свій інтерес на ті галузі, які складають основу їхнього бізнесу. Крім того, український уряд не бажає йти на подальші поступки, не будучи впевненим, що отримає відповідну компенсацію. 2010 рік переконав, що російські партнери, відчуваючи свою силу, суттєвих кроків назустріч робити не мають наміру.

І, нарешті, поступове поліпшення економічної ситуації в Україні дозволяє Києву бути більш наполегливим у своїх переговорах з Москвою, що призвело до очевидного їх уповільнення. Уряд у Києві твердо підтримує бізнес українських олігархів, коли вони конкурують з росіянами. Наприклад, спроба Росії взяти під контроль найбільший в Україні металургійний завод імені Ілліча (у Маріуполі) була заблокована урядом Миколи Азарова, тому що Рінат Ахметов був також зацікавлений в придбанні заводу. Крім того, Київський господарський суд скасував купівлю Луганського тепловозобудівного заводу від імені Брянського машинобудівного заводу Росії. А 17 травня задовольнив позов Генеральної прокуратури України про повернення до державної власності контрольного пакету акцій ВАТ "Запорізький алюмінієвий

комбінат" (ЗалК), який належав «Русалу» російського олігарха Олега Дерипаски.

Уповільнення російсько-українських економічних переговорів свідчить про те, що уряд України став надзвичайно обережним у питанні присутності російського капіталу в Україні. Кожного разу, коли інтереси бізнес-груп, пов'язаних з Партією Регіонів стикаються з інтересами Росії, вони, не вагаючись, виступають проти Москви. Російські претенденти не були допущені до приватизації «Укртелекому», така ж доля імовірно чекатиме їх і під час приватизації Одеського припортового заводу.

Зважаючи на те, як розходяться інтереси сторін, у подальшому варто очікувати погіршення двосторонніх відносин. Можливі рецидиви інформаційно-пропагандистської війни, яку російські спецслужби будуть вести на українській території, ставлячи в незручне становище своїх українських партнерів по переговорах. Але це буде лише сприятливим фоном для російської сторони у проведенні переговорів з економічних питань, перш за все, з енергетики.

На сьогодні українська влада віддає перевагу інституційному зближенню з Європейським союзом, але головний важіль впливу на Україну – енергозалежність – перебуває в руках Росії.

Життєво важливим для України є питання, як давати адекватну відповідь на виклики «м'якої» та «жорсткої» сили Російської Федерації, а також впливати на неї¹⁸⁰. З огляду на ресурсний диспаритет в гуманітарному обміні Україна мусить намагатися перетворити російську експансію на цивілізований діалог культур, поступово й цілеспрямовано позбавляючи цей процес політичного підтексту.

Окрім економічного, енергетичного та науково-освітнього двостороннього співробітництва Україні критично необхідно активніше просувати в Росії українську мову, музику, сучасне та традиційне мистецтво, національну кухню, культуру та спорт, у тому числі залучаючи до цього російську громадськість.

Одним з найважливіших завдань є відокремлення воєнно-стратегічних питань від економічної співпраці. З огляду на це Росію необхідно залучати до таких міжнародних відносин у Східній Європі, які унеможливлюватимуть одностороннє застосування військової сили або економічного примусу.

¹⁸⁰ Горбач В.А. Сучасна Росія у публічному просторі України. //Сприйняття Росії в Україні, Румунії, Республіці Молдова. – К.: ІЄАС, 2011. – С.89.

При цьому необхідність активної співпраці із Росією не означає обмеженості її лише двостороннім форматом. Нинішня ситуація вимагає від України також і докладання зусиль для залучення до цього діалогу ЄС, особливо у питаннях, що становлять спільний інтерес трьох сторін. Серед таких питань пріоритетними завданнями є: співпраця в сфері охорони кордонів, зокрема демаркація сухопутного та делімітація і демаркація морського кордону; врегулювання умов та регламентація перебування підрозділів Чорноморського флоту РФ у Криму; співробітництво в енергетичній сфері; реалізація режиму реадмісії; розвиток економічного співробітництва у високотехнологічних галузях (космічних технологіях та авіабудуванні).

Разом з тим, потреба уникнення конфронтації з Росією не може бути виправданням відмови від фундаментальних національних інтересів України та включення її в російську сферу впливу. Необхідна нова модель стратегічного партнерства з Російською Федерацією на засадах взаємного визнання європейських цінностей, балансу національних інтересів, співробітництва у питаннях протидії безпековим викликам і загрозам, пошуку спільних підходів для участі у загальноєвропейській системі колективної безпеки.

УКРАЇНА ТА США

Основним викликом для відносин між Україною та США після зміни влади в Києві стало взаємне адаптування поточних зовнішньополітичних пріоритетів до реалій, що змінилися.

Раніше основним напрямком підтримки України з боку США було сприяння євроатлантичній інтеграції, набуттю повноправного членства України в НАТО. В умовах, коли дана мета перестала бути актуальною для України, зник важливий мобілізуючий чинник двосторонніх відносин. Враховуючи загальний контекст міжнародних відносин, і, насамперед, політику «перезавантаження» між Вашингтоном і Москвою, **реальний коридор для змістовної частини відносин істотно звужився.**

За таких умов основною мотивацією пошуку доброзичливих і конструктивних взаємин з Вашингтоном з боку Києва стало забезпечення підтримки Вашингтоном України в МВФ з метою отримання кредитів цієї установи, адже США, як найбільший донор, має один з вирішальних голосів.

Змістовне наповнення відносин, будучи позбавлене певного стрижня, значною мірою вихолостилося, а офіційні запити Києва до Вашингтона сконцентрувались переважно навколо спроб організації візитів високого рівня: Віктора Януковича в США та Барака Обами або Джозефа Байдена до Києва. Остання така спроба мала місце у квітні 2011 року, під час підготовки і відзначення 25-ї річниці Чорнобильської катастрофи. Однак брак реального порядку денного є відчутною перешкодою для таких планів, що цілком відчула українська дипломатія протягом останнього року.

Дипломатія нової влади на американському напрямку розпочалась 12 квітня 2010 року, коли президент Янукович відвідав Саміт з питань ядерної безпеки у Вашингтоні і провів 30-хвилинну зустріч з президентом Обамою. «Роздинкою» візиту стало рішення українського уряду щодо передачі Україною решток високозбагаченого урану, що зберігався в Україні з науковими цілями.

У спільній заяві президенти США та України підтвердили обопільне «прагнення розвивати відносини в рамках Хартії про особливе партнерство та Комісії зі стратегічного партнерства»¹⁸¹. Ця цитата є важливою, адже згадана Хартія укладалася в останній рік президенства

¹⁸¹ Інтернет-представництво президента України www.president.gov.ua

Віктора Ющенка з метою закріпити підтримку з боку США євроатлантичної інтеграції України, майбутнього членства в НАТО, а також інших важливих проєктів, серед яких варто виділити співпрацю у сфері енергетичної диверсифікації.

Ця заява мала засвідчити, що як у російсько-американського «перезавантаження», так і в української корекції зовнішньополітичного курсу є певні межі, що сторони не мають наміру повністю поступатися свободою маневру і відмовлятися від раніше напрацьованого порядку денного.

Візит держсекретаря Хілларі Клінтон до Києва 2-3 липня був іншим важливим фактом двосторонніх відносин в аналізований період. У спільній заяві Янукович і Клінтон підкреслили, що покращення відносин України та Росії має здійснюватися не за рахунок відносин із США і взагалі з Заходом.

«Україна – суверенна країна і має право робити свій вибір, а двері до НАТО залишаються відчиненими» - заявила держсекретар в Києві. На той момент президент України тільки підписав закон «Про основні внутрішньої та зовнішньої політики України», яким проголошувався позаблоковий статус, тому заява держсекретаря була радше сигналом прибічникам євроатлантичної інтеграції України – про те, що стратегічні питання майбутнього ще остаточно не вирішені. В той же час ця фраза була чи не єдиним прийнятним виходом із того дипломатичного конфузу, який здійснила Україна, поставивши у незручне становище своїх союзників – протягом восьми років шукаючи підтримки власному членству в НАТО, а потім відмовившись від даної мети.

Сполучені Штати стали першим зовнішньополітичним партнером України, який публічно порушив питання про згортання демократичних свобод і почав критикувати негативні зміни у царині демократії, що намітилися в Україні за нової влади.

Помічник держсекретаря США з політичних питань Вільям Бернс заявив 9 вересня 2010 року, перебуваючи в Києві: «Сполучені Штати залишаються відданими цінностям, які, ми вважаємо, є важливими не лише для американців, але і для кожного, хто намагається побудувати демократичне суспільство. І ми висловлюємо свої занепокоєння, коли говоримо з Росією, Україною, чи в будь-якій столиці світу. Це є важливою частиною нашого порядку денного відносин з усіма партнерами».

У 2011 році відносини між Україною та США продовжували розвиватись з акцентом на збереження демократичних завоювань та громадських свобод в Україні, але також і в контексті пошуку рішень раніше сформульованих пунктів порядку денного – зокрема, в частині диверсифікації енергопостачань, насамперед в атомній енергетиці. Попри побоювання щодо монополізації ринку російською стороною Україна продовжує співпрацю з компанією Westinghouse в цьому питанні.

Тим не менше, потенціал двосторонніх відносин на найближчі роки виглядає радше обмеженим – з огляду на зосередження США на інших питаннях, політичному тренду всередині України, а також бракові нових змістовних ініціатив.

УКРАЇНА ТА «НОВІ ЦЕНТРИ ВПЛИВУ»

У новому тисячолітті зміни світової системи супроводжуються неухильним посиленням ваги та ролі групи країн, які сформувались як нові потужні центри економічного зростання та політичного впливу. Почавши як регіональні лідери, ці країни реалізували значний інтеграційний потенціал і згодом усвідомили свої глобальні інтереси. Сьогодні без їхньої участі неможливе ефективне вирішення більшості глобальних проблем сучасності, а їхній вплив на розвиток інших держав поширився далеко за межі регіонів Далекого Сходу, Південної Азії та Латинської Америки.

І хоча Україна традиційно тримала Китай, Індію та Бразилію у своєму полі зору, раніше великих досягнень у двосторонньому співробітництві не спостерігалось. З одного боку, через те, що Україна знаходиться відносно далеко від цих нових світових центрів, які не готові поки що конкурувати за неї з Європейським Союзом чи Російською Федерацією, а з іншого, тому, що сама Україна основні ресурси своєї зовнішньої політики концентрувала на європейському та євроатлантичному напрямках, а східною політикою вважала свої відносини з Росією та країнами СНД.

Внаслідок світової економічної кризи прийшло розуміння, що метою співпраці з новими регіональними лідерами може бути не протиставлення відносинам з ЄС, Росією та США, а використання їхніх зростаючих економічних потенціалів та політичного впливу в інтересах вирішення завдань внутрішнього розвитку України через економічне співробітництво.

З трьох нових світових потуг найбільшу увагу нова українська влада приділила найбільшій – Китайській Народній Республіці.

Китай

Зовнішній політиці попереднього президента цілком заслужено закидали недооцінку двостороннього співробітництва з Китаєм, що проявилось, зокрема, і у відсутності візитів на вищому рівні. На цьому

тлі державний візит президента Януковича 2-5 вересня 2010 року сприймався українською стороною як спроба здійснити прорив.

Президент України зустрівся з головою КНР Ху Цзіньтао у Пекіні, відвідав Спеціальний адміністративний район Сянган (Гонконг) та Всесвітню виставку "Експо-2010" у Шанхаї. У ході візиту було підписано 13 двосторонніх документів про співробітництво в різних сферах. Серед них, Спільну заяву КНР та України про всебічне підвищення рівня українсько-китайських взаємин, угоди між представниками торгово-промислових палат України і Китаю, а також угоди в космічній сфері - програма в галузі співробітництва на 2011-2015 роки, угоду про будівництво залізниці від міжнародного аеропорту Бориспіль до Києва, а також угоду про будівництво газотурбінної гідроелектростанції в місті Щолкіно в Криму. І хоча більшість цих угод носили рамковий характер, їхні інвестиційний вимір Віктор Янукович оцінив у 4 млрд. доларів США.

Українська сторона прагнула також якнайшвидше підготувати нову стратегічну угоду з Китаєм, проте Пекін поставився до цього дуже обережно і волів рухатися повільними поступальними кроками. Такий підхід переконливо засвідчив, що Китай не прагне жодних «проривів» у стосунках з Україною, його позиція полягає у обмеженому, проте реальному співробітництві в рамках конкретних економічних та інфраструктурних проектів.

Під час офіційного візиту в Китай 14-18 квітня прем'єр-міністра Миколи Азарова було підписано угоду з Експортно-імпортним банком Китаю про залучення кредиту на суму 2 млрд. дол. для спорудження об'єктів інфраструктури Київської області, у тому числі, для будівництва швидкісної залізничної гілки між Києвом і міжнародним аеропортом "Бориспіль».

Суттєвим успіхом України слід вважати проведення 20 квітня 2011 року установчого засідання Міжурядової комісії зі співробітництва між Україною і КНР, яка згодом може перетворитися на стратегічний майданчик для розвитку співробітництва між Україною та КНР. За підсумками засідання було оголошено, що вже у 2010 році товарообіг між Україною та Китаєм зріс майже на 44% і значно перевищив 6 млрд. дол. У найближчі 2 роки сторонами планується перевищити двосторонній товарообіг у 10 млрд. дол.

Як повідомив перший віце-прем'єр Андрій Ключев¹⁸², у сфері промисловості окрема увага приділяється подальшому розвитку співпраці в галузі літакобудування. Перш за все, йдеться про співпрацю ДП "Антонов" з китайською промисловою корпорацією AVIC, розширення поставок авіаційних двигунів і запасних частин до них, надання відповідних сервісних послуг.

За підсумками роботи Комісії було підписано угоду між китайською «Науково-технічною державною компанією «Tiandi Science & Technology CO, LTD» та міністерством енергетики та вугільної промисловості України про модернізацію технічного обладнання шахт України.

Сторони обговорили також можливість залучення провідних китайських підприємств до модернізації транспортної інфраструктури України, виконання безперешкодного здійснення контейнерних перевезень за маршрутом Китай – Україна – країни Західної Європи.

Також було підписано меморандуми про створення китайсько-українського технопарку в галузі сільського господарства, про співпрацю між Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами України та міністерством комерції КНР на загальну суму – 10 млрд. доларів США, про взаєморозуміння та налагодження співробітництва між Українським союзом промисловців і підприємців та Китайською торгово-промисловою палатою з імпорту та експорту машино- та електротехнічної продукції.

Неординарною подією в рамках візиту до Пекіна української делегації на чолі з Прем'єр-міністром України Миколою Азаровим стала угода про співпрацю між Партією регіонів України і Комуністичною партією Китаю. Цей своєрідний зовнішньополітичний жест нинішнього керівництва України говорить, з одного боку, про його ціннісну індіферентність чи ідеологічну неперекірливість, а з іншого, про бажання встановити довірливі відносини з діловим партнером. Характерно, що китайські лідери пішли на цей крок, чим фактично статусно прирівняли Партію регіонів з формально правлячою в РФ партією «Єдина Росія», аналогічну угоду з якою КПК має з червня 2009 року.

182

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A0D0002B09DDA134331A2EFD92093E08?art_id=244221689&cat_id=243311332

Геополітична цінність українсько-китайського співробітництва, на думку української влади, полягає у використанні фактору Китаю для стримування експансії Москви. Дійсно, Китай послідовно проводить лінію стратегічної підтримки тих держав, які мають кордон з Росією, але не мають кордону з Китаєм. Однак однієї цієї умови для Китаю замало. Для стратегічного партнерства такі держави ще повинні сприйматися в Пекіні як стабільні й самостійні міжнародні суб'єкти, вільні й послідовні у своїй зовнішній та безпековій політиці. Чого про Україну з її лише 20-літньою історією незалежності й карколомними змінами зовнішньополітичного та безпекового курсу, не скажеш.

Сподівання України зацікавити Китай військово-технічним співробітництвом також поки що не спрацювало належним чином. Схоже що найкращий час для цього втрачено безповоротно, оскільки Китай придбав багато ліцензій на виробництво російської військової техніки і почав виготовляти її модифікації вже як свої власні розробки. Китай має одну з найпотужніших у світі технологічних розвідок, тому військово-технічне співробітництво з ним є надзвичайно складним і ризиковим. Зараз Україна може сподіватися на постачання запасних частин до військової техніки, яка вже виготовляється в КНР.

Поки що Україна цікавить Китай не як противага Росії, а перш за все як ланцюжок логістичної схеми доставки китайських товарів на багатий ринок Євросоюзу. Проте офіційний Київ не полишає спроб вигідно позиціонуватися у геополітичному чотирикутнику Вашингтон – Брюссель – Москва – Пекін.

Важливим кроком на цьому шляху став державний візит Глави Китайської Народної Республіки Ху Цзіньтао в Україну у другій половині червня 2011 року. У його ході сторони задекларували встановлення відносин стратегічного партнерства, підписали меморандум з взаєморозуміння в енергетичній сфері, а також угоду, що регулює надання Україні допомоги з боку Китаю у сумі 80 млн юанів (12,3 млн доларів США).

Індія

Успіхи української дипломатії у відносинах з Індією є скромнішими. Згідно з даними Держкомстату України за 2009 р. експорт з України в Індію становив 1152,5 млн. дол. США. Імпорт з Індії в

Україну склав 476,8 млн. дол. США, з позитивним сальдо на користь України 675,7 млн. дол. США. Основними позиціями українського експорту в Індію є: мінеральні добрива, продукція металургії, вироби хімічної промисловості, машини, устаткування, двигуни. В індійському імпорті в Україну переважають вироби фармацевтичної промисловості, запасні частини, сировинні матеріали та мінерали, тютюн.¹⁸³

Міжурядова українсько-індійська комісія була заснована ще в квітні 1994 року, але з того часу провела лише 3 засідання з торговельно-економічної, наукової, технологічної, промислової та культурної співпраці. Сторони домовились про створення двох робочих груп – однієї в сфері металургії, іншої – в сфері електроенергетики - для вивчення нових можливостей в металургійному секторі та електроенергетиці відповідно. Наступне засідання Міжурядової українсько-індійської комісії може відбутися наприкінці травня 2011 року в Україні.

У рамках підготовки до її проведення відбулася низка заходів на рівні посольств та візит в Індію (м. Бангалор) 5-7 травня 2011 року української делегації на чолі з Головою Державного космічного агентства України Ю.С. Алексєєвим. У ході візиту проведено переговори з Головою Індійської організації космічних досліджень (ISRO) д-ром К. Радхакрішнаном та експертами організації, українська делегація відвідала Супутниковий центр та Центр рідинно-двигуневих систем ISRO. Сторони також висловили задоволення результатами співпраці в рамках проекту створення двигуна «Жасмін».

29 квітня 2011 р. Посол України в Індії О.Д. Шевченко обговорив з Міністром нафти та природного газу Республіки Індія питання активізації двосторонньої співпраці у галузі видобутку корисних копалин, транспортування енергоносіїв, переробки нафти та газу, що є критично важливими для Республіки Індія. Україна може бути корисною Індії у таких сферах, як: геологічна розвідка корисних копалин та території Індії, видобуток нафти та газу із залученням кадрового потенціалу українських підприємств, зокрема, ПАТ «Укрнафта».

17 травня 2011 р. на зустрічі в українському посольстві з Головою правління державної компанії «Coal India Ltd» обговорено питання постачання обладнання українського виробництва для видобутку корисних копалин на території Індії, створення спільних підприємств по виробництву такого обладнання із залученням наукового,

¹⁸³ <http://www.mfa.gov.ua/india/ua/4775.htm>

технологічного та кадрового потенціалу українських підприємств, передачі сучасних технологій видобутку вугілля та навчання персоналу.

В обох випадках індійська сторона запропонувала Україні взяти участь у тендерах на придбання вугленосних та нафтоносних ділянок, що реалізуються урядом Індії у рамках програми залучення іноземних компаній до видобутку корисних копалин на території країни.

18 травня 2011 р. український посол запропонував Голові правління компанії TATA International (входить до групи компаній TATA – найбільшої індійської промислової групи) Ноелю Тата поширити мережу п'ятизіркових готелів Таї на територію України, а також розглянути можливість здійснити подальші інвестиції в економіку України, спираючись на наявний у TATA позитивний досвід роботи спільного підприємства «Богдан».

Однак найперспективніше поки що виглядають перспективи співробітництва у військово-технічній сфері. 7 лютого 2011 року українська військова делегація на чолі з командувачем Повітряних Сил генерал-лейтенантом Сергієм Онищенком взяла участь у міжнародній виставці авіаційної техніки “Аеро Індія – 2011” у Бангалорі. Україна шукає можливості закріпитися на авіаринку Індії, повернення на який відбулося 15 червня 2009 року через підписання контракту на модернізацію 105 літаків Ан-32 ВПС Індії. Відповідно до домовленості, перші 40 літаків будуть модернізовані в Україні, а решта 65 – на авіазаводі індійських ВПС BRD-1 в Канпурі (Північна Індія). Загальний термін реалізації контракту становитиме 5 років.

Загалом можна констатувати, що потенціал двосторонніх відносин використовується далеко не на повну потужність і українській владі ще доведеться багато працювати, щоб зацікавити індійських інвесторів та відкрити для себе можливості зростаючого індійського ринку. Саме в Індії можливості України серйозно обмежені конкуренцією з боку російських компаній як у секторі видобування корисних копалин, так і в воєнно-технічному співробітництві.

Бразилія

Ситуація у розвитку українсько-бразильських відносин майже прямо протилежна випадку з Китаєм. Пік їхньої активності припав на закінчення 2009 року, коли президенти Віктор Ющенко та Луїс Інасіу Лула да Сільва оголосили у Києві, що досягли рівня стратегічного

партнерства й підписали відповідну Спільну декларацію, а також низку міждержавних угод.

За результатами 2010 р. намітилася позитивна тенденція до відновлення зростання обсягів взаємної торгівлі, які у 2009 р. зазнали впливу світової фінансово-економічної кризи. За січень-листопад 2010 р. обсяг двосторонньої торгівлі склав 768,869 млн. дол. США, де український експорт становив 334,9 млн. дол. США (зростання на 239% у порівнянні з аналогічним періодом 2009 р.), імпорт – 433,969 млн. дол. США (зростання на 37,4%)¹⁸⁴.

Номенклатура бразильських товарів, які імпортує Україна, перевищила у 2010 році 100 позицій. Крім традиційних для бразильського експорту тютюну, кави, цукру з тростини, зросли поставки в Україну бразильської яловичини та свинини. В українському експорті до Бразилії переважають традиційні товари, зокрема такі, як сечовина, гарячекатаний та інший сталевий лист, нітрат та сульфат амонію. Отже, незважаючи на певні позитивні зміни в структурі двосторонньої торгівлі, необхідно відзначити все ще невеликий відсоток у ній високотехнологічної продукції.

Стратегічним проектом наших двосторонніх відносин є спільний проект у космічній сфері “Циклон-4 – Алкантара”. За проектом у 2012 році планується перший запуск української ракети ”Циклон-4” з бразильського космодрому «Алкантара», що знаходиться на екваторі, а відтак ракетносії потребуватимуть менше енергетичних затрат для виведення на навколоземну орбіту.

У 2010 р. Україна повинна була внести в капітал спільної компанії «Алкантара Циклон Спейс» 95,9 млн. дол. США, але спромоглася лише на 7,3 млн. дол. Таким чином, щоб проект запрацював у намічені строки, Україні необхідно протягом 2011 року інвестувати 190 млн. дол. США. Крім того, на оплату українським підприємствам за виготовлення ракети-носія «Циклон-4» потрібно 90 млн. дол. США. Ці кошти не передбачено у державному бюджеті, тому влада України планує залучити необхідні кредитні ресурси (260 млн. дол. США) під гарантії уряду. Загалом, з початку заснування компанії Бразилія внесла в її капітал 110,3 млн. дол. США, а Україна 47 млн. дол. США¹⁸⁵.

Тож не дивно, що Бразилія у свою чергу утрималася від участі на вищому рівні у конференції донорів Чорнобильського фонду «Укриття»

¹⁸⁴ http://ukrexport.gov.ua/ukr/tovaroobig_z_ukr/ukr/5204.html

¹⁸⁵ <http://www.rcub.com.br/index.php?pag=detalhe&codconteudo=741&codmenu=101>

18 квітня 2011 року в Києві й не зробила фінансового внеску. А Національний конгрес Бразилії так і не ратифікував міждержавних угод грудня 2009 року. Отож, доводиться констатувати, що попри оптимістичну риторику з боку української влади двосторонні відносини з Бразилією суттєво погіршилися внаслідок недофінансування Україною спільних проектів.

Проте потенціал двостороннього співробітництва справді дуже значний, тому нинішні ускладнення варто вважати тимчасовими. Певні надії можна покладати на наступні засідання Міжурядової українсько-бразильської комісії з питань торговельно-економічного співробітництва. Попри те, що Україна і Бразилія фактично є конкурентами на світовому ринку цивільної авіації, сторони схильні до пошуку способів кооперації у цій галузі. Україна пропонує для бразильського ринку перевезень середньо-транспортні літаки Ан-38, Ан-178, Ан-70, Ан-74ТК-300, а також технічну підтримку у створенні бразильського воєнно-транспортного літака КС 390 - першого досвіду компанії Ембраєр у такому класі.

Значний потенціал також має військово-технічне співробітництво. Бразилія традиційно цікавиться українськими радіолокаційними станціями, виробництвом бронетехніки, катерів, а також судноремонтом¹⁸⁶. Про інтерес Бразилії до продовження співпраці свідчить і її готовність через свій Національний банк економічного та соціального розвитку фінансувати українські проекти в Бразилії.

Додатковим шансом для України є й те, що президентом Бразилії з 1 січня 2011 року стала Ділма Русефф, донька болгарського емігранта, у якої є певний інтерес до нашого регіону. Президенту України варто прийняти її запрошення й відвідати Бразилію для відзначення цього року 120-ї річниці еміграції туди українців.

Вага Китаю, Індії та Бразилії на зовнішньополітичній арені підкреслюється активним впливом на реконструкцію торговельно-економічних відносин в світі та формуванням довкола них крупних політико-економічних регіональних об'єднань. У відносинах з ними ціллю зовнішньої політики України залишається налагодження постійного прямого політичного діалогу з регіональними організаціями, провідну роль в яких відіграють Китай (ШОС), Індія (Асоціація регіонального співробітництва Південної Азії), Бразилія (МЕРКОСУР), а

¹⁸⁶ Зовнішня політика України - 2009: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети / За ред. Г.М. Перепелиці. – К.: ВД «Стилос», 2010. – С. 287.

також отримання статусу спостерігача в деяких з них для підключення України до реалізації економічних проектів у цих регіонах¹⁸⁷.

Співпраця з «новими центрами впливу» для України відбувається переважно в економічній площині. Перепоною успіху тут є певна неакуратність України у виконанні частини власних зобов'язань, внаслідок чого деякі важливі ініціативи не отримують належної реалізації та продовження.

¹⁸⁷ Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. – К., 2009. – С. 84.

УРОКИ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ НОВІТНІХ РЕВОЛЮЦІЙ АРАБСЬКОГО СВІТУ

Хвиля народних повстань та протестних виступів, що прокотилася взимку-навесні 2011 року по Північній Африці та Близькому Сходу, являє собою новітнє явище у політичному житті арабського світу та становить неабиякий виклик для решти світу, у тому числі, й перш за все, для Євросоюзу, інтеграцію з яким проголошено стратегічним пріоритетом України.

Лідери європейських країн та Сполучених Штатів виявилися переважно неготовими до виникнення революційних рухів в арабських країнах. Їхня початкова стримана реакція свідчила про нездатність прогнозувати подальший розвиток подій та відсутність чіткого розуміння, з ким їм надалі доведеться вести справи у цьому регіоні. Більшість американських та європейських політиків і експертів відверто побоювалися приходу до влади ісламістів, у порівнянні з якими старі авторитарні режими вважалися меншим злом. Парадоксальним чином проект адміністрації Дж. Буша «Великий Близький Схід», що задумувався у рамках боротьби з тероризмом, і передбачав демократизацію регіону, почав приносити плоди тоді, коли на це вже ніхто не сподівався.

На початку лютого 2011 року ціна на нафту вперше з 2008 року перевищила позначку в 100 доларів за барель через ситуацію в Єгипті. Пізніше, на тлі заворушень у Лівії і побоювань інвесторів щодо поставок «чорного золота» з регіону, ціна на північноморську нафту Brent в Європі досягла позначки в 110 доларів за барель. Тому нинішня арабська криза не могла розглядатися як суто регіональна проблема.

Українське експертне середовище вже зробило попередні висновки щодо впливу арабських революцій на глобальні процеси. Загалом можна погодитися з висновками Юрія Лагутова¹⁸⁸, які у скороченому вигляді можна звести до наступного:

¹⁸⁸ Юрій Лагутов. Суспільні трансформації в країнах північної Африки: причини і тенденції // Зовнішні справи. - / 2011. - №4. - С.

1. Зміна природи сучасних конфліктів полягає у їхньому переході зі сфери міждержавних до сфери внутрішньодержавних відносин. У випадку ескалації та неможливості самотійно врегулювати внутрішньодержавні конфлікти, практикується застосування сили з боку інших держав та міжнародних організацій.

2. Жодна цивілізаційна унікальність та репресивні політичні режими не заважають боротися за справедливий розподіл суспільних благ в умовах глибокого соціально-економічного розшарування населення. В умовах глобалізації відбувається уніфікація ціннісних орієнтацій і більшість населення арабського світу, особливо молодь, сприйняли демократію як певний стандарт сучасного функціонування соціуму.

3. Уперше арабські суспільства послідовно та ефективно усувають від влади політичні режими, що гальмують їхній розвиток. Це відбувається коли ступінь невдоволення перевищує рівень страху людей перед можливими наслідками протистояння репресивному апаратові держави.

4. Соціальні мережі, Інтернет та телебачення стають окремим специфічним чинником як для мобілізації громадян, так і для формування позиції іноземних держав та міжнародних організацій щодо оцінки ситуації у певній країні та реагування на неї.

5. Ісламський фактор сприяв підвищенню відповідальності громадян у моменти загострення ситуації. Це робить можливим формування політичної моделі, у якій традиційна релігійність поєднуватиметься з демократичною практикою, що спричинить позитивні зміни як у внутрішній, так і зовнішній політиці відповідних країн.

Залишається лише додати, що три головні передумови арабських революцій вже сформувалися й в Україні: 1) глибоке соціальне розшарування на дуже багатих «олігархів» та дуже бідну більшість населення, розмивання середнього класу, 2) вибіркоче застосування владою правосуддя та поява політичних в'язнів, 3) стрімке подорожчання продуктів харчування, а також комунальних послуг та бензину. Готовність українського населення до участі у масових акціях протесту навесні 2011 року різко зросла. Так, за даними опитування Центру Разумкова, у квітні 2011 року 53% українців вважали, що в разі значного погіршення рівня власного життя слід виходити на вулицю з

протестом, а 49% висловили особисту готовність взяти участь у таких акціях¹⁸⁹.

Українська владна еліта наразі не демонструє глибокого розуміння суті процесів, що відбуваються недалеко від кордонів України. Єдине публічне висловлювання Президента України щодо подій у Тунісі засвідчило, що основним акцентом сприйняття є загроза «стабільності». "Ми бачили, що сталося в Тунісі. Підвищилися ціни на продовольство, піднявся народ Тунісу проти влади, почалися дії, які зірвали там стабільність. В державі, яка зовні була стабільною" – заявив Віктор Янукович у Давосі 28 січня. В той же час, при уважному прочитанні можна помітити і натяк на розуміння того, що «стабільність» була такою тільки «зовні».

Важливим для України наслідком арабських революцій є їхній специфічний вплив на ЄС та міжнародні фінансові організації. Реакція Європейського Союзу на нові виклики була далеко не одностайною і початково зводилася до наміру відкупитися від проблем та відгородитися від небажаної міграції. Згодом частина членів ЄС фактично взяла на себе повну відповідальність за військову операцію в Лівії. Вже саме по собі це фокусує на Середземноморському регіоні основну увагу керівних органів Євросоюзу та НАТО, США, Міжнародного валютного фонду та Світового банку.

Україна, яка потребує зовнішніх фінансових ресурсів та допомоги для власної модернізації, отримала в особі арабських революціонерів потужного конкурента за ресурси розвитку, які знаходяться в розпорядженні країн Заходу. Позиції союзників України в ЄС похитнулися, а сам Євросоюз опинився перед загрозою посилення кризових явищ – від нових міграційних викликів до додаткових фінансових потреб.

Хоча Україна підтримала послідовно дві резолюції Ради Безпеки ООН № 1970 та № 1973, вони так і не стали консолідуючою платформою для конструктивного вирішення лівійської проблеми. Проте офіційна позиція держави та дії МЗС дозволили досягти гарного ефекту від координації міжнародних зусиль у вирішенні проблеми евакуації українських громадян з Лівії. Загалом, Україна зробила також посильний внесок і в евакуацію іноземних громадян, використовуючи для цього як транспортну авіацію, так і військовий корабель «Костянтин Ольшанський», чим певним чином підвищила свою репутацію.

¹⁸⁹ Центр Разумкова http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=369

Суттєвим слабким місцем української зовнішньої політики, виявленим під час цих подій (а також евакуації з Японії після кризи на АЕС Фукусіма) виявився високий рівень недовіри українських громадян, що працюють за кордоном, до власної держави, аргументів дипломатичних установ та загалом організаційної спроможності України. Разом із порядковою різницею в оплаті праці вдома і в країнах перебування це стало причиною добровільної відмови від евакуації значної частини українських лікарів та інших спеціалістів й перетворило їх на потенційних заручників, що певною мірою зв'язало руки для більшої активності України в справі врегулювання даного конфлікту.

Нинішня ситуація на Близькому сході має величезне значення для експортоорієнтованої української економіки. У цей регіон постачається значна частка українських металів та зерна. Україна також уклала контракти з Єгиптом, Лівією, Сирією та Йорданією на постачання продукції машинобудування – від залізничних вагонів до літаків. З Єгиптом Україна встигла укласти кілька контрактів у нафтовій та космічній сферах, причому видобуток нафти вже розпочався, а в геологорозвідку було вкладено немалі кошти. До Єгипту та Лівії Україна постачає ячмінь та пшеницю, до Тунісу – пшеницю, кукурудзу та соняшник, до Бахрейну – ячмінь, овес та просо. Сирія та Йорданія купують в Україні бронетехніку, у тому числі БТри, для Лівії здійснювався ремонт військових літаків і кораблів.

Тому для України Арабський схід – це не лише питання демократизації та цін на нафту, але й економічних втрат чи пошуку нових можливостей. Стрімке зростання населення регіону й світова продовольча криза поставили проблему харчового забезпечення, яку цим країнам буде доволі важко вирішити самотійно. Країни Близького Сходу й Північної Африки є одними з найбільших імпортерів продовольства: за рахунок імпорту вони задовольняють приблизно 50% власних потреб.

Збільшення експорту українських зернових є найочевиднішим з можливих напрямків посилення співробітництва з арабським світом, причому не лише в найбагатшій державі Перської затоки, а саме у ті, що найбільше економічно постраждали від масових заворушень. Щоправда, цього вкрай важко досягти в умовах монополізації ринку зерна в Україні й практики ручного управління його експортом державою. Існує також питання рівня платоспроможності даних країн.

Проте, фактор політичної нестабільності на Близькому сході й пов'язане з ним подорожчання енергоресурсів у світі посприяли

українським виробникам азотних добрив, оскільки на світовому ринку виник їх дефіцит через подорожчання природного газу – сировини з якої виготовляються міндобрива. Тому саме зараз від економічної гнучкості та дипломатичної оперативності залежать майбутні зовнішні економічні та політичні успіхи України.

ВІД ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ДО СПІВПРАЦІ

Результати останніх президентських виборів внесли суттєві корективи у відносини України з Північноатлантичним Альянсом. Якщо до цього моменту, починаючи з 2002 року, Україною реалізовувалася стратегія, спрямована на набуття членства в НАТО, то з перемогою на президентських виборах Віктора Януковича та формуванням нової парламентської більшості та Уряду відбувся перегляд даного курсу: Україна відмовилась від намірів стати членом Альянсу, проголосивши політику «позаблоковості».

Нормативно-правове закріплення даного курсу відбулося шляхом ухвалення Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Стаття 11 Закону передбачає *«дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес»*¹⁹⁰. Згідно прикінцевих положень цього ж закону зі статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки» (від 19 червня 2003 року) вилучене положення щодо мети набуття членства в Організації Північноатлантичного договору. Більше того, виключене також формулювання Статті 6 того ж закону щодо інтеграції «в євроатлантичний безпековий простір».

Ухвалення даного законопроекту продиктоване насамперед політичними мотивами, оскільки позаблоковість була одним із гасел виборчої кампанії В.Януковича, та головною передумовою «перезавантаження» відносин з Російською Федерацією, яка активно виступала проти вступу України до НАТО.

Положення нового Закону залишають широкий простір для тлумачень. На сьогодні законодавчо затверджена політика

¹⁹⁰ Закон України № 2411-VI Про засади внутрішньої і зовнішньої політики
<http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>

позаблоковості потребує деталізації та уточнення – як з метою забезпечення прозорості і зрозумілості зовнішньої політики, так і з огляду на потреби оборонного планування.

Цілком зрозуміло, що положення статті 11 Закону, як і, ймовірно, закон загалом, ухвалювалися з метою оперативної легітимізації відмови України від раніше задекларованої мети набуття членства в Північноатлантичному Альянсі. Наступні рішення Президента і Уряду протягом квітня-червня 2010 року стали практичною демонстрацією зміни зовнішньополітичних пріоритетів.

Насамперед, було знижено рівень дипломатичного представництва України в НАТО (місія України при НАТО об'єднана з посольством України в Бельгії) та згорнута створена попередніми Урядами система міжвідомчої координації відносин Україна-НАТО та відповідних реформ. Зокрема, Указами Президента України¹⁹¹ ліквідовані Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України та Міжвідомча комісія з питань підготовки України до вступу в НАТО, а Постановою Кабінету Міністрів України¹⁹² у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України ліквідовано Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, яке виконувало провідну роль в організації та контролі всього комплексу внутрішніх реформ, спрямованих на впровадження державної політики щодо євроатлантичної інтеграції.

Отже, зі зміною влади у 2010 році Україна продемонструвала готовність переглядати власні стратегічні цілі й пріоритети в залежності від поточних кон'юнктурних обставин і волі іноземних держав у такому важливому питанні як колективна безпека. Це зіпсувало сприйняття України як передбачуваного, надійного і послідовного партнера, хоча і певним чином тимчасово зменшило напругу по лінії Київ-Москва.

Продовження співпраці в рамках РНП

Як відомо, до 2010 року формат Річної національної програми (РНП) застосовувався виключно для країн, які виявляли прагнення до набуття членства в Альянсі, тому перед обома сторонами постало питання адаптації даного формату в контексті заявленого новим керівництвом країни наміру використовувати всі існуючі механізми співпраці, виконувати всі раніше прийняті міжнародні зобов'язання і не

¹⁹¹ № 495 та 496 від 2 квітня 2010 року

¹⁹² № 286 від 31 березня 2010 року

згортати ані масштаб, ані змістовне наповнення відносин Україна-НАТО.

14 червня 2010 року Кабінет Міністрів затвердив *План заходів щодо виконання Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2010 рік*¹⁹³. Симптоматично, що сам документ, на виконання якого розроблено даний План заходів, називався *Річною національною програмою на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору*¹⁹⁴. Отже, з формальної точки зору, План заходів стосується документу, якого під зазначеною назвою не існує. Тим не менше, дане рішення Кабміну підтвердило готовність нової влади працювати у форматі РНП. Зміст документу свідчить, що він охоплює широкий перелік суспільно важливих сфер реформування держави, тим самим, принаймні формально, підтверджуючи намір керівництва держави та Уряду рухатися шляхом наближення до євроатлантичних стандартів (незалежно від вступу чи невступу до НАТО).

У квітні 2011 року була затверджена чергова, четверта для України РНП на 2011 рік.

Нова система координації співробітництва між Україною та НАТО

Рішення щодо нової системи координації співробітництва між Україною та НАТО було оформлене Указом Президента України від 18 листопада 2010 року № 1039 «Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору» (далі – Указ).

Даним Указом нарешті виконано рішення РНБО від 21 березня 2008 року, введеного в дію Указом Президента від 25 квітня 2008 року № 402 щодо створення системи національної координації.

Указом утворено Комісію з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору (далі – Комісія), визначено національних координаторів, кількість яких зменшено до п'яти відповідно до кількості розділів РНП, призначено Міністра закордонних справ України головою Комісії, а МЗС доручено забезпечити належну координацію діяльності органів державної влади.

¹⁹³ Редакція від 14.06.2010 <http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/39268.htm>

¹⁹⁴ <http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/39268.htm>

Водночас, було затверджено положення про національних координаторів та Комісію. Національними координаторами (загалом їх п'ять) визначені перші заступники (заступники) міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, а також заступник Голови СБУ.

Така модель в загальному наближена до підходів, які використовувалися іншими країнами Європи, що прагнули свого часу до членства в Альянсі. Її структура цілком логічно перегукується зі структурою РНП.

Разом з тим, вона є вельми ризикованою для України, як країни з неусталеними демократичними інститутами та браком політичної волі до євроатлантичної інтеграції. В інших перехідних країнах саме відчутна політична воля була фактором, що вирішальним чином впливав на подолання численних конфліктів інтересів та інституційної конкуренції. В українських реаліях перспектива застосування даної моделі дає привід експертам звернути увагу на такі можливі джерела конфліктів:

- *Конфлікт ресурсних інтересів.* МЗС та міністерства «економічного блоку» по-різному бачать доцільність окремих елементів державної політики (наприклад, іміджеві міркування МЗС проти бюджетної логіки Мінфіну), тому ініціативи МЗС можуть наражатися на явний чи латентний супротив, подолати який без політичної підтримки «згори» малоімовірно. Те саме стосується взаємодії МО та МЗС, адже заяви щодо зобов'язань, здійснені зовнішньополітичним відомством, не завжди підкріплені достатніми ресурсами МО.

- *Конфлікт субординації.* МЗС є центральним органом виконавчої влади, як і всі інші міністерства. Разом з тим, спроба надання йому координуючих функцій може призвести до конфлікту як з іншими міністерствами (що за законом мають аналогічний статус), так і з іншими органами, що знаходяться поза межами Уряду, а саме НБУ, ЦВК, Апарат РНБО.

- *Конфлікт компетенції.* Головування МЗС як національного координатора у робочій групі з політичних та економічних питань покладає на це міністерство координацію напрямів політики, які не входять до його компетенції: питання внутрішньої політики (демократичні реформи, проведення виборів, захист прав національних меншин, боротьба з корупцією, реформування кримінальної юстиції, реформа державного управління, боротьба з відмиванням коштів), економічні питання (досягнення макроекономічної стабільності,

оптимізація ролі держави та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, енергетична безпека), наука та довкілля тощо.

При цьому, незрозуміло, чому до першої робочої групи не включено НБУ, який має пряме відношення до економічних питань, особливо до фінансової і банківської системи України, а також Державний комітет з питань *науки, інновацій та* інформатизації України, який є безпосереднім учасником Програми НАТО «Наука заради миру та безпеки».

Подібна проблема потенційно стосується і розділу 2 РНП «Оборонні та військові питання», основним координатором якого визначено МО, а не Апарат РНБО.

- *Конфлікт оперативності.* Координація діяльності ЦОВВ традиційно здійснюється розпорядженнями відповідного віце-прем'єр-міністра України, що сприяє налагодженню виконавської дисципліни, хоча нерідко виникають проблеми з термінами та результативністю виконання. Не факт, що розпорядження МЗС як координатора будуть прийматися до виконання хоча б на аналогічному рівні дисципліни та оперативності.

Отже, Уряд визначився із системою координації співробітництва з НАТО, що насамперед включає в себе координацію виконання РНП. Однак, через зазначені вище виклики, впевненості в ефективності функціонування запропонованої Указом Президента моделі немає. Не виключено, що до неї невдовзі доведеться вносити зміни та доповнення.

СТАН БЕЗПЕКОВОГО СЕКТОРА ТА ЙОГО ТРАНСФОРМАЦІЇ

Протягом 2010 - 1-ї половини 2011 року кризова економічна ситуація, разом з неефективною системою управління ресурсами розбалансувала виконання планів та програм у секторі безпеки і оборони, негативно вплинула на ступінь боєздатності Збройних Сил України.

Концептуальний довгостроковий програмний документ з реформування та розвитку Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації держави на період до 2015 року виконується незадовільно.

Більше половини основних зразків озброєння і військової техніки Збройних Сил потребує відновлення та модернізації. У найбільш скрутному становищі знаходяться авіаційна техніка, автомобільні базові шасі, озброєння ВМС, ППО, засоби зв'язку, радіоелектронної боротьби, розвідки. Запаси матеріально-технічних засобів потребують поповнення до норм, які забезпечують готовність ЗСУ до виконання визначених завдань.

Підготовка військ в умовах обмеженого ресурсного забезпечення не дозволяє здійснювати підготовку в повному обсязі навіть Об'єднаним силам швидкого реагування.

Корупція стає невід'ємним атрибутом діяльності в секторі безпеки і оборони.

Нині завершується процес затвердження нової Воєнної доктрини. Попередній аналіз тексту засвідчує, що основні зміни були зумовлені суто політичними чинниками – відмовою від євроатлантичної інтеграції та проголошенням позаблоковості. В той же час документ не дає чітких відповідей про способи забезпечення достатнього рівня обороноздатності без інтеграції в регіональну систему колективної безпеки та оборони (НАТО). В документі також містяться положення, що можуть трактуватися як можливість використання армії у внутрішніх конфліктах, а в числі загроз безпеки називається активність неурядових

організацій, що ілюструє пострадянську концептуальну матрицю документу.

Сучасний стан сил безпеки і оборони

Основним фактором для всього сектору безпеки і оборони стало незадовільне фінансове і матеріально-технічне забезпечення. Крім ресурсних обмежень, його реформування гальмувалося недосконалістю механізмів соціального захисту військовослужбовців.

Стан Збройних Сил України. Збройні Сили у своєму складі мають: Генеральний штаб Збройних Сил України як головний орган військового управління; види Збройних Сил України (Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили); Тил Збройних Сил України, Озброєння Збройних Сил України; орган управління оперативним забезпеченням; об'єднане оперативне командування та понад сорок бригад і близько п'ятдесяти полків.

Структура Збройних Сил за оперативним (бойовим) призначенням та рівнем готовності військ (сил) функціонально розподілена на Об'єднані сили швидкого реагування (ОСШР) та Основні сили оборони (ОСО).

У Збройних Силах проведено розподіл оперативних, адміністративних та функцій усебічного забезпечення військ (сил) між органами військового управління всіх ланок. Започатковано формування Сил спеціальних операцій та створення професійного сержантського складу.

Водночас не вдалося запровадити якісно нову систему управління військами (силами), матеріальну основу якої складала б єдина автоматизована система управління на сучасній технологічній базі, а започаткована за стандартами НАТО об'єднана система логістики була загальмована, відбувся поворот до старої системи Тилу та Озброєння ЗСУ.

Спостерігається стійка тенденція до зниження загального рівня бойової готовності військ, втрачаються практичні навички офіцерів щодо управління військовими з'єднаннями, частинами та підрозділами, відновлення яких потребуватиме більше коштів і часу у майбутньому.

Нове керівництво. У березні 2010 року новим міністром оборони було призначено Михайла Єжеля, який у період 1996-2001 років був заступником Міністра оборони України - командувачем Військово-

Морських Сил Збройних Сил України, а у 2001-2003 роках - Головнокомандувачем Військово-Морських Сил Збройних Сил України. Указом Президента України від 6 жовтня 2003 року Єжель був звільнений з військової служби у запас за обставин, що не були достатньо прозорими.

Система управління. Законодавче визначення єдиної системи управління СБО держави не завершено, а існуючі системи управління складових СБО мають обмежені можливості щодо сумісності між собою та в більшості своїй оснащені застарілим обладнанням і засобами.

На цей час система управління Збройних Сил має трирівневу організаційно-технічну структуру. До складу органів військового управління Збройних Сил входять: у стратегічній ланці – Міністерство оборони, Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил, Головне управління оперативного забезпечення Збройних Сил України, Озброєння Збройних Сил України, Тил Збройних Сил України; в оперативній – управління оперативних командувань та корпусів; у тактичній – управління з'єднань та частин.

Персонал. Через невиконання заходів Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006 – 2011 роки щодо вивільнення Збройних Сил від виконання невластивих функцій не вдалося в заплановані терміни зменшити чисельність Збройних Сил, яка сьогодні становить близько 200 тис. осіб.

Досягнута протягом 2008 – 2009 років позитивна тенденція збільшення кількості військовослужбовців за контрактом знівельована через втрату привабливості військової служби: середній рівень грошового забезпечення військовослужбовця за контрактом (станом на 2010 рік - 1535 грн.) значно нижчий середньої заробітної платні в державі (понад 2000 грн у 2010 році).

Нинішній рівень грошового забезпечення не сприяє конкурентоспроможності військової служби на ринку праці України.

У 2009-2010 роках практично призупинено впровадження служби в резерві та підготовку резервістів, не виконано плани переходу Збройних Сил на професійну основу.

Стан оснащення Збройних Сил України ОВТ. Головними проблемами оснащеності Збройних Сил є: наявність значної кількості морально і фізично застарілих зразків озброєння та військової техніки (ОВТ); обмежене фінансування розвитку ОВТ і як наслідок –

незадовільні темпи оснащення військ новими (модернізованими) зразками; обмежені можливості вітчизняних підприємств промисловості щодо забезпечення потреб Збройних Сил у сучасному озброєнні.

На озброєнні Збройних Сил налічується близько чотирьох тисяч одиниць важкого озброєння та військової техніки, у тому числі: танків – 774, бойових броньованих машин – 2332, артилерійських систем калібру більше 100 мм – 944, бойових літаків – 212, вертольотів – 180, бойових кораблів та катерів – 26.

Зразки ОВТ ОСШР мають недостатній рівень запасу ресурсу для виконання завдань. Понад 60% авіаційної техніки Повітряних Сил Збройних Сил та 90% кораблів, катерів та суден ВМС Збройних Сил, які визначені до складу ОСШР, потребують проведення різних видів ремонту.

Система зв'язку не відповідає потребам управління Збройних Сил, оскільки є аналоговою і несумісною з телекомунікаційною мережею держави.

Підготовка військ. Підготовка військ в умовах обмеженого ресурсного забезпечення не дозволяє здійснювати підготовку в повному обсязі.

Головні зусилля в підготовці зосереджуються на забезпеченні визначеного рівня готовності підрозділів, що несуть бойове чергування з ППО важливих державних об'єктів, підрозділів, що залучаються до несення чергування з пошуково-рятувального забезпечення, та тих, що залучаються до участі в ППОС (КОМ).

Існуюча система підготовки Збройних Сил України залишається високозатратною і неефективною. Форми і методи підготовки військ (сил) потребують удосконалення та широкого впровадження в навчальний процес сучасних технологій.

Стан матеріально-технічного забезпечення військ. Система матеріально-технічного забезпечення в цілому забезпечує діяльність військ у мирний час, але потребує вдосконалення в напрямі забезпечення військ за територіальним принципом. Наявність матеріально-технічних запасів знаходиться на мінімальному рівні.

Забезпечення Збройних Сил пально-мастильними матеріалами протягом останніх років здійснювалося на 20% від потреб, речовим майном (на 10%).

Військова інфраструктура. На обліку МО України знаходиться близько 1 900 військових містечок, з них 411 військових містечок вивільнені та не плануються до подальшого використання.

Стан внутрішніх військ МВС України. Відповідно до чинного законодавства штатна чисельність внутрішніх військ становить 33,3 тисяч осіб. Існування цього виду військ є пережитком радянських часів і не відображає сучасної європейської практики, згідно якої армія не може використовуватися у правоохоронних цілях всередині держави.

Стан сил МНС. За оперативним призначенням сили МНС України розподілятимуться на сили центрального і територіального підпорядкування, сили забезпечення та виконання спеціальних заходів.

Стан Державної прикордонної служби. Держприкордонслужба у своєму складі має: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону – Адміністрацію Держприкордонслужби; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади; 5 регіональних управлінь; 22 органи охорони кордону, у т.ч.: 19 прикордонних загонів, ОКПП “Київ” та 2 окремі авіаційні ескадрильї; 4 загони Морської охорони; Національну академію та 3 навчальні центри з підготовки молодших фахівців; органи забезпечення.

Загальна чисельність становить 50000 осіб, у тому числі 42000 військовослужбовців. З 2006 року набір персоналу здійснюється виключно на контрактній основі.

Розбудова Держприкордонслужби здійснюється на основі Концепції розвитку Держприкордонслужби на період до 2015 року. На сьогодні триває процес створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; здійснено перехід на цифровий зв'язок та комплектування персоналом на контрактній основі; розпочато реформування (оптимізацію) сил Морської охорони та формування сучасної системи логістики.

Міжнародні військові навчання. Одним із позитивних здобутків нової влади стало забезпечення проведення усіх запланованих міжнародних військових навчань (раніше, у 2006 та 2009 роках парламент, через негативну позицію Партії Регіонів та відсутність парламентської більшості не зміг ухвалити відповідне рішення). У 2010

році було проведено 9 міжнародних військових навчань на території України, а на 2011 рік заплановано 12. Серед іноземних партнерів по навчаннях переважають країни-члени НАТО. Найбільшими міжнародними навчаннями традиційно є українсько-американські навчання «Сі-бриз» (проводяться в Криму та в інших південних регіонах України). Навчання «Сі-бриз-2011» успішно проведені у червні.

Висновки

Нині безпека держави залежить від ефективного планування та менеджменту державних витрат, отже збалансування можливостей бюджету з потребами оборони і безпеки є основним пріоритетним завданням.

Модернізація безпекового сектору стримується як браком матеріального забезпечення, так і концептуальними хитаннями. Проголосивши позаблоковість, політичне керівництво не сформулювало чіткого плану забезпечення належної обороноздатності без інтеграції до системи колективної безпеки та оборони, яка тривалий час була орієнтиром реформ оборонно-безпекового сектору.

Правляча еліта продовжує сприймати армію, правоохоронні органи та спецслужби у пострадянському стилі – як «силові структури», які призначені насамперед бути силовою опорою влади. Внаслідок цього стримується реалізація реформ, спрямованих на забезпечення підзвітності та демократичного цивільного контролю над оборонно-безпековим сектором, а отже і його модернізація.

ВИСНОВКИ

Новий зовнішньополітично-безпековий курс, здійснюваний з березня 2010 року, відрізняється значними змінами у концептуальному забезпеченні («позаблоковість») при формальному збереженні декларованого стратегічного курсу (європейська інтеграція).

Новий курс зорієнтований на максимально безконфліктну поведінку, зняття напруги та багатовекторне балансування. З самого початку він спирався на доволі широку суспільну легітимність, оскільки після тривалої напруги суспільство очікувало нормалізації відносин між Києвом та Москвою.

Протягом перших місяців урядування нова влада змогла отримати певні зовнішньополітичні дивіденди, оскільки новий курс переважно відповідав очікуванням Росії, але при цьому не вступав у конфлікт із домінуючими очікуваннями Заходу.

Образ «прагматичного уряду», що виконує взяті зобов'язання і проводить збалансовану зовнішню та безпекову політику, дозволив отримати кількамісячне вікно можливостей на міжнародній арені.

Втім за більшістю параметрів ресурс даного вікна можливостей виявився надто обмеженим і короткостроковим.

По-перше, деяке зменшення зовнішньої напруги, досягнуте високою ціною, зумовило нарощення внутрішньої напруги всередині України – між політичними силами, різними сегментами суспільства і навіть окремими регіонами. Від скандальної ратифікації харківських угод у Верховній Раді до подій у Львові 9 травня 2011 року пролягає очевидний логічний ланцюг, що демонструє наслідки «порозуміння» з Росією, здійсненого у такий асиметричний спосіб.

По-друге, ресурс покращення російсько-українських відносин (як основного здобутку нової влади) виявився дуже обмеженим і не дозволив розв'язати жодної фундаментальної проблеми, що стоять перед Україною (енергозалежність, висока ціна на енергоносії тощо).

Відчувши готовність Києва йти на поступки, Москва посилила тиск з метою отримати подальші дивіденди. Легка відмова від євроатлантичної інтеграції (НАТО) спонукала до спроб відмовити Київ і від європейської (ЄС) інтеграції через наполегливе просування проекту Митного союзу. Відмова Києва від даної пропозиції навесні 2011 року практично означала кінець «медового місяця» у російсько-українських відносинах. Нині готовність російської сторони йти на поступки у важливих для України питаннях (без вступу України в Митний союз) є не більшою, ніж за часів президенства Віктора Ющенка.

По-третє, реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію, попри наявний прогрес у переговорному процесі і загальну «прагматизацію» відносин, стримувалась істотним «ментальним» відчуженням, внаслідок чого до Європи повернулося відчуття певної чужорідності України в європейській системі координат. Головним чинником такого відчуження стало згортання демократичних процесів в Україні, яке однозначно сприймається як процес, що віддаляє Україну від Європи. Дисонанс між офіційно проголошеним курсом і очікуванням масштабних проривів з одного боку (Угода про Асоціацію, візова лібералізація) та збільшенням світоглядної дистанції на рівні правлячої верстви, пострадянським авторитарним трендом з іншого боку стає дедалі очевиднішим.

По-четверте, посилення зовнішньої політики стосовно нових регіональних лідерів, хоча і стало логічним та обгрунтованим, однак не принесло швидких та масштабних дивідендів.

Нарешті, зовнішньополітична діяльність України не залучає системно зацікавлених соціально активних груп (окрім, від випадку до випадку, великого бізнесу), внаслідок чого збільшується дистанція між владою та громадянським суспільством – у тому числі й на міжнародній арені. Це тягне за собою подальше послаблення спроможності держави у реалізації як тактичних, так і стратегічних цілей.

Реформи безпекового сектора носять фрагментарний характер; держава продовжує сприймати армію, правоохоронні органи та спецслужби у пострадянському стилі – як «силові структури», не приділяється належної уваги забезпеченню демократичного цивільного контролю.

Як наслідок, зовнішня та безпекова політика України не забезпечує належним чином модернізаційних потреб держави. Зовнішньополітичний курс переважно залишається сумою реакцій на

зовнішні виклики, а не цілераціональною, цілісною та систематичною політикою, зумовленою завданнями розвитку держави і суспільства.

РОЗДІЛ IV. ГУМАНІТАРНА СФЕРА: ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ПРОТИ ПОЛІТИКИ РОЗ'ЄДНАННЯ

Авторський колектив: Вікторія Сюмар, Євген Захаров, Тарас Возняк, Ігор Коліушко, Олександр Вінніков, Юлія Тищенко, Андрій Юсов, Світлана Заліщук, Валерій Іванов, Олександр Чекмишев, Костянтин Квурт, Людмила Шангіна, Оксана Продан, Михайло Свистович, Катерина Левченко, Георгій Касьянов, Павло Полянський, Олександр Буценко, Сергій Тримбач, Георгій Панавін, Влад Піора, Роман Головенко, Анна Голубовська-Онісімова

Редактори: Вікторія Сюмар, Євген Захаров, Тарас Возняк, Ігор Коліушко

Відповідальний редактор: Євген Бистрицький

ЗМІСТ

1. РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА УМОВИ ЙОГО НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ (з висновками і рекомендаціями)

1. Третій сектор: стан діалогу з владою та законодавство про громадські організації
2. Загально-демократичні та національні засади розвитку громадянського суспільства
3. Нова структурація громадянського суспільства: Зарванецька та Холодноярська ініціативи, рух «Новий громадянин»
4. Профспілки, влада, захист трудових прав

2. ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА: ГРОМАДСЬКИЙ СПРОТИВ МОНОПОЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ (з висновками)
 1. Порушення прав людини державою
 2. Громадський спротив
 3. Гендерна дискримінація як показник «недомодернізації» українського суспільства

3. СВОБОДА СЛОВА І МОВНА ПОЛІТИКА У МАСОВИХ КОМУНІКАЦІЯХ (з висновками)
 - 3.1 Політика обмеження свободи слова
 - 3.2 Національно-мовна політика у ЗМІ: консолідація чи роз'єднання нації
 - 3.3 Відсутність державної політики у сприянні українському сегменту Інтернету

4. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА: НА ШЛЯХУ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕЗІНТЕГРАЦІЇ (з висновками і рекомендаціями)

5. ДЕРЖАВНА ТА ГРОМАДСЬКА ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ
 - 5.1 Як визначити культурну політику
 - 5.2 Культурна політика нової влади: книговидавництво, архіви, музеї, кінематографВисновки і рекомендації

6. НОВА ВЛАДА І ПЕРСПЕКТИВИ РЕЛІГІЙНОГО МИРУ В УКРАЇНІ (з висновками і рекомендаціями)

7. ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА (автор: Анна Голубовська-Онісімова – у роботі)

ВСТУП

Всі спроби побудови та здійснення цілісної гуманітарної політики у незалежній Україні наштовхувалися на досі непримиренну суперечку двох світоглядних векторів й, відповідно, державних політик у гуманітарній сфері: національно-демократичного та такого, що отримав загальноприйняту назву пост-радянського.

На політичному рівні існує двополярна, надзвичайно суперечлива система цінностей. З одного боку, політично відстоюється висхідна про-українська система світоглядних орієнтирів -- єдина державна мова, український світогляд в освіті, переважно однокультурна історія, єдина релігія -- соборна українська церква тощо. З іншого боку -- під гаслами універсальних, європейських, цінностей протиставляється інша, пост-радянська, й, відповідно, орієнтована на запозичення іншокультурних, переважно про-російських, цінностей політична стратегія.

В умовах відсутності консолідованої державної політики у гуманітарній сфері одним з головних завдань громадянського суспільства в Україні є сприяння її виробленню та лобіювання її прийняття та здійснення на національному рівні. Втім, останні завдання ще залишаються не до кінця усвідомленими та продуманими представниками громадських організацій, не кажучи вже про стихійні об'єднання громадян з метою захисту їх різноманітних прав.

Найактивніші неурядові організації (далі -- НУО), як правило, відстоюють загальнодемократичні цінності згідно універсальних норм та стандартів прав людини. Але в існуючих умовах політизації протиріч ідентичностей, які пропонуються ворогуючими таборами політиків, громадські організації, так само, або приєднуються до гасел та пропаганди відповідних політичних таборів, або залишаються у стані невизначеності. Все це не сприяє консолідації суспільства, формуванню суспільної довіри, консолідації самого третього сектору формуванню та, у кінцевому рахунку, розвитку самого громадянського суспільства, яке приналежить саме гуманітарній сфері.

Запропоновані нижче доповіді незалежних експертів якраз й спрямовані на окреслення головних підходів до вирішення цієї комплексної проблеми через призму невідкладних завдань модернізації країни. Очевидно, що національна консолідація є необхідним підґрунтям для планування, громадського обговорення та здійснення модернізуючих реформ у всіх сферах суспільства не лише з боку політичного керівництва країни. Не менш важливим є внесення питань національної консолідації --

політики ідентичності, міжетнічної толерантності, опір проявам ксенофобії тощо – на порядок денний повсякденної діяльності НУО. Ми розглядаємо це як одне з першочергових завдань громадянського суспільства України.

1.1 Третій сектор: стан діалогу з владою та законодавство про громадські організації

Вихідні умови

Попри офіційні зобов'язання кількох урядів перед Радою Європи та Європейською Комісією законодавство України про громадські та інші неурядові організації в 2005-2009 рр. залишалося не реформованим. Органи виконавчої влади реалізовували *Концепцію сприяння розвитку громадянського суспільства 2007 року* децентралізовано. Єдиної державної політики в сфері взаємодії з громадянським суспільством не існувало, і конкретних дій щодо формування такої політики не планувалося.

Внаслідок прийняття *Постанови КМУ № 1302 від 26.11.2009 р.* умови діалогу з громадськістю, у тому числі консультацій з громадськістю та здійснення громадської експертизи, значно погіршились. При цьому задеклароване створення Громадської ради при КМУ не відбулося. Дорадчі органи в інших органах виконавчої влади досягали різного ступеня ефективності (найбільш позитивні зміни зазначені в органах міністерств внутрішніх справ та захисту природного довкілля).

Поліпшився доступ НУО та громадськості до інформації про підготовку і виконання рішень у сфері державної політики через електронні засоби, зокрема, офіційні сайти державних органів.

Основні дії у сфері регуляції діалогу громадських організацій та влади у 2010-2011 роки

1. Прийнято Закон *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411 від 01.07.2010 р.*, який, серед інших засад політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства, вимагає посилення впливу НУО на прийняття державних рішень,

запровадження громадського контролю, регулярні консультації з громадськістю, а також забезпечення незалежної діяльності НУО.

Втім, нові закони про КМУ та центральні органи виконавчої влади, а також акти пов'язані з адміністративною реформою, не передбачають конкретних дій на виконання указаних засад.

Взаємодія з громадянським суспільством надалі відбувається без єдиної державної політики (децентралізовано), з різними умовами і результатами, але переважає практика ігнорування громадянських ініціатив й у центрі, й на місцях.

2. У 2010-2011 р.р. зміни законодавства про НУО залишалися поза пріоритетами державних органів. Так, Верховна Рада тричі переносила розгляд законопроекту про громадські організації. Закон *Про волонтерську діяльність № 3236 від 19.04.2011 р.* запроваджує нові обмеження та обов'язки для НУО і не передбачає жодної державної підтримки волонтерів щодо фінансування їх підготовки, спрощеного надання віз волонтерам-іноземцям тощо.

Окремі положення *Податкового кодексу від 02.12.2010 р.* негативно вплинуть на діяльність НУО, зокрема, обмежено їх право вести основну (господарську) діяльність, а громадські організації позбавлено пільг з оподаткування ПДВ наданої ними не фінансової допомоги. Полегшено порядок примусового розпуску НУО, зокрема, за позовами податкових органів, та їх виключення з реєстру неприбуткових організацій. До негативних змін також належить скасування права третейських судів НУО захищати права споживачів.

3. Державне фінансування НУО залишається незначним (до 4,5% загального доходу НУО проти 35-40% у країнах Східної Європи); Бюджетний кодекс надалі обмежує пряме фінансування НУО участю в державних цільових програмах. Лише три неурядові організації в 2010 році перемогли у процедурах державних закупівель. Органи виконавчої влади гальмують розробку актів щодо конкурсного фінансування проектів НУО, хоча відповідні державні фонди формуються не лише в країнах Східної Європи, а й в Азербайджані і Молдові. Погіршився доступ НУО до оренди

приміщень у державній і комунальній власності (крім творчих спілок та організацій інвалідів).

4. Діалог з громадськістю розвивається децентралізовано, залежно від активності і професійного рівня НУО та настанов керівництва окремих державних органів до взаємодії.

Постанова КМУ № 996 від 03.11.2010 р., по суті, відновила порядок здійснення консультацій з громадськістю та громадських експертиз з питань державної політики, що діяв з 2004 року, тобто для ініціювання обов'язкових консультацій достатньо звернення трьох НУО. Реєстр громадських експертиз діє на урядовому веб-сайті *Громадянське суспільство і влада*
< <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index> >.

Наприкінці 2010 року розпочалося створення громадських рад при органах виконавчої влади, які сформовано при п'яти міністерствах, всіх обласних та деяких районних державних адміністраціях. Демократичний в цілому порядок формування громадських рад дозволив оновити їх склад та активізувати діяльність; в окремих випадках (МВС, Дніпропетровська ОДА) у формуванні рад переважав адміністративний тиск, що зменшило довіру громадськості до нових органів.

Станом на 1 червня 2011 року за Постановою КМУ №996 в Україні без значних порушень законодавства було сформовано: 23, тобто 31%, громадські ради на рівні центральних органів виконавчої влади; 27, тобто 100%, громадських рад на рівні областей, міст Київ та Севастополь; 430, тобто 86%, громадські ради на рівні райдержадміністрацій.

Значна частина громадських рад змогла організувати активну діяльність та налагодити конструктивну співпрацю з органами влади. Але більшість громадських рад зупинилися на етапі формування своїх керівних органів і не наважуються розпочати системні консультації з органами влади. Наприклад Громадська рада при Міністерстві закордонних справ розділилася на частини і не може виробити спільної програми дій і фактично не діє.

До успішних прикладів роботи громадських рад можна віднести діяльність Громадської ради при Вінницькій ОДА та при Полтавській ОДА.

Нові проблеми та виклики

В перебігу як розробки змін до законодавства про НУО, так і формування громадських рад виявилися неоднорідність інтересів впливових груп НУО, прагнення тих громадських організацій, які вже отримують державну підтримку, будь-що зберегти статус-кво.

Адміністративна реформа (*див. Розділ I цього звіту*), яка сама по собі є паліативною, здійснюється у тому числі без врахування потреб діалогу з громадськістю. Натомість, і КМУ, і органи виконавчої влади активно скорочують апарат по зв'язках з громадськістю, а в окремих міністерствах (як-от Міністерство юстиції) цей апарат ліквідовано.

Податкова реформа, з одного боку, скоротила внутрішню донорську базу НУО (малий бізнес -- на спрощеній системі оподаткування, неоподатковані пожертви великих компаній скорочено з 5% до 4% прибутку). Реформа обмежила право НУО надавати платні послуги, з іншого – підвищила зобов'язання НУО щодо винагород штатним працівникам і волонтерам. Крім того, представниками влади обговорюються законодавчі ініціативи щодо заборони іноземного фінансування НУО з причини обмежити можливий вплив іноземних країн, який підриває економіку та суспільство України. За відсутності вітчизняних альтернативних джерел доходів – незначної підтримки активних НУО вітчизняними донорами -- це здатно різко погіршити умови розвитку українського третього сектору.

Відносна ефективність масових узгоджених ініціатив громадянського суспільства в 2010-2011 роках доводить потребу в розвитку коаліцій та, ще важливіше, публічному формулюванні та адвокатуванні спільних цілей і цінностей учасників коаліцій (*див. нижче*)

Рекомендації

Найбільш важливою у середньостроковій перспективі є розробка цілісної концепції або стратегії державної політики України у сфері взаємодії з громадянським суспільством, що відповідає стандартам демократичного суспільства. Ухвалення такого акту законодавчим органом дозволить централізувати формулювання цілей та оцінку результатів державної політики. Для цього доцільно організувати відповідні парламентські слухання та громадські обговорення.

Основні пропозиції у короткостроковій (2011-2012 роки) перспективі включають наступне:

1. Прийняти новий закон про громадські організації, що відповідає Рекомендації КМ Ради Європи 2007 року стосовно статусу неурядових організацій в Європі.
2. Внести поправки до Податкового кодексу стосовно оподаткування основної діяльності НУО та більш ефективних податкових стимулів для їх донорів-резидентів.
3. Розробити порядок конкурсного державного фінансування проектів НУО. Включити до форм фінансування право пільгового користування приміщеннями у державній або комунальній власності.
4. Передбачити формування (або збереження) в рамках адміністративної реформи ефективного апарату взаємодії з громадськістю в усіх органах виконавчої влади.
5. Встановити обов'язок органів виконавчої влади інформувати громадськість про результати консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки.

Майбутні пріоритети

Очевидно, що в ближчі кілька років фінансові та кадрові ресурси державних органів у сфері взаємодії з громадськістю та НУО будуть істотно обмеженими. Тому доцільно звернути увагу на наступні пріоритетні напрями удосконалення такої взаємодії:

1. Залучення представників НУО та незалежних експертів до патронатних служб органів виконавчої влади та інші консультаційні і допоміжні органи (крім громадських рад та інших дорадчих органів); розширення кола питань для обов'язкових консультацій та обов'язкового розгляду рекомендацій таких органів.

2. Залучення ЗМІ, насамперед електронних, до висвітлення результатів взаємодії державних органів та НУО, а також позитивного внеску НУО в різні сфери державної політики (насамперед, охорона здоров'я, соціальні послуги, професійна підготовка).
3. Поширення дії закону «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 01.07.2010 р. на сферу соціальних послуг, які надають НУО, та застосування різноманітних форм фінансування таких послуг (в т.ч. ваучерів).
4. Формування довгострокового цільового фонду для фінансування проектів НУО, що акумулюватиме ресурси з різних джерел, в т.ч. приватних донорів.

а. Загально-демократичні та національні засади розвитку громадянського суспільства

Українське суспільство продовжує залишатися амбівалентним в своїх соціальних та культурних установках, його можна означити як розколоте, «роз'єднане суспільство» в якому присутні різні, часто густо взаємно суперечні соціокультурні, регіональні, релігійні, мовні ідентичності, різні бачення геополітичного майбутнього держави. 45% громадян України скоріше позитивно ставляться до Вступу України до Європейського Союзу, скоріше негативно -- 19,1%, 35,3% – вагаються з відповіддю. Водночас, до ідеї приєднання України до союзу Росії й Білорусі скоріше позитивно ставляться 61,6%, скоріше негативно – 22,1%, вагаються з відповіддю – 16,3%. (дані *Інституту соціології НАН України, 2010 р.*)

Хоча на рівні загальної риторики більшість провідних політиків вказують на існуючі соціокультурні відмінності, ті самі політики досить цинічно використовують їх на практиці як засіб мобілізації власного електорату. Політизація світоглядно-ціннісних потреб та настроїв громадян використовується представниками як влади, так й опозиції, як, перш за все, можливість переключення уваги громадської думки від реальних проблем повсякденності на каталізацію протистояння різних груп громадян задля захисту тієї чи тієї системи цінностей.

За допомогою актуалізації соціокультурних протиріч влада, політичні актори, активно маніпулюють масовою свідомістю на свою користь. Відповідні заходи конструюються з боку політичних сил та влади у різний спосіб: шляхом публічних висловлювань та заяв політиків, оприлюдненням інформації про віправлення приватних релігійних потреб найвищими особами держави у церквах тієї чи тієї конфесії, призначенням на посаду міністрів з відомою соціокультурною орієнтацією. Влада навчилася актуалізувати старі та породжувати нові конфліктогенні виклики, які переводять спірні питання стосовно історичного минулого, мовних питань до рангу складних та безкомпромисних суспільних протиріч. Одним з прикладів, що характеризують ці неоднозначні процеси є події у Львові 9 травня 2011 р. Коли представники партії «Свобода» та активісти проросійських організацій перетворили місто на поле майже військового з'ясування стосунків.

Ми будемо називати всі ці спроби як маніпулювання громадською свідомістю у сфері гуманітарних цінностей, так і намагання свідомо проводити у цій сфері ту чи ту соціокультурну політику – **політикою ідентичності**.

Протягом 2010 року різноманітні складові політики ідентичності влада намагається долучити до системи, яка анімує «прорадянські» наративи та культурні смисли. В Україні активно інсталюються символи радянської доби. Виставлений у публічний простір пам'ятник Сталіну на території Запорізького обкому Компартії, прийняття керівною партійною більшістю у Парламенті «закон про червоний прапор» (*Закон України "Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років"*) – лише останні приклади цього. Довготривала криза, у якій перебувають «помаранчеві» політичні сили, які на рівні гасел та політичного дискурсу сповідували національно-демократичні принципи та цінності створила зручні умови для критичного ставлення до останніх. Можливість нігілістичного ставлення до національно-демократичних цінностей посилюється з приходом до відповідної електоральної ніші політичних сил, які дотримуються насамперед націонал-соціалістичних установок (партія «Всеукраїнське об'єднання "Свобода"»).

Тим самим створюється постійна легка можливість для провладних політиків маніпулювати протистоянням радикально націоналістичних політичних сил, з одного боку, та радикально лівих – з іншого. Нівелюються одні з потужних запобіжників для можливостей модерації міжкультурних конфліктів в суспільстві, для формування консолідуючої державної політики ідентичності.

Ці процеси проходять на тлі актуалізації політичним керівництвом країни радянських складових історії пам'яті (*див. Підрозділ ІУ цього Розділу*), намаганні розгорнути українській соціум до включення до наративи та цивілізаційних обріїв «руського миру» на противагу європейським цінностям. Питання про демократичні цінності здебільшого залишається тільки риторикою. Яка часто густо передбачена до експорту на ззовні та має іміджеві складові для чинної влади.

Свідченням сценаріїв намагання радянізації суспільства та його свідомості є управлінські підходи, які часто-густо не передбачають процедур публічної політики, суспільного та компетентно-експертного діалогу. Наслідком цього є комплекс законодавчих рішень та публічних кроків, серед яких - намагання ухвалення закону про мови з боку більшості у ВР, якій фактично «не передбачає врегулювання мовного питання в Україні таким чином, щоб це відповідало правам національних меншин згідно з міжнародними стандартами, не передбачає підтримку балансу між інтересами різних суспільних груп та не сприяє інтеграції і стабільності українського суспільства».¹⁹⁵ З боку влади реалізується контрверсійна політика пам'яті, що може засвідчувати одне з останніх рішень Верховної Ради України від 22 квітня – зміни до Закон України "Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-45 років" (щодо порядку офіційного використання копій знамена Перемоги) (N8157) за яке було віддано 260 голосів народних депутатів, яким фактично запроваджувався офіційний порядок використання копії червоних знамен Перемоги. При цьому ряд обласних та міських рад переважним чином на Заході України, а також інших місцевих органів влади виступили з критикою цього рішення, заборонивши

¹⁹⁵ 12.01.2011 Оцінка Верховного комісара ОБСЄ Кнута Волленбека щодо законопроекту про мови (N1015-3), Гаага, 20 грудня 2010 року

в межах своєї компетенції використання радянської символіки. Це створює підстави до суспільних непорозумінь та конфліктів.

Про радянізацію соціокультурної політики та інсталяцію сенсів «русского мира» в гуманітарну політику свідчать також контрверсійні рішення в освіті, культурній політиці. Наприклад, представники ПРУ виступають за скасування обов'язкового надання 50% радіоефіру музиці українських виробників, авторів або виконавців, що суттєво зменшує відсоток вітчизняного культурного продукту в масовій культурі. 1 лютого 2011 було ухвалено в першому читанні проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про телебачення і радіомовлення", ним пропонується вилучити із статей 9 та 28 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» вимогу про дотримання телерадіоорганізаціями окремих квот на поширення музичних творів українських авторів чи виконавців, а також вимогу до змісту програмних концепцій телерадіоорганізацій щодо частки поширення музичних творів українських авторів чи виконавців у щотижневому обсязі мовлення.

Варто зазначити, що відповідні контрверсійні рішення з боку влади формуються та ухвалюються з мінімальним залученням до обговорення інститутів громадянського суспільства, стейкхолдерів відповідних політик. До інститутів громадянського суспільства належать учасники ринку праці, тобто соціальні партнери, організації, що представляють соціальних та економічних гравців у широкому сенсі (наприклад, організації споживачів), громадські організації та організації на рівні громади, через які громадяни можуть брати участь в організації життя громади¹⁹⁶. Подібна практика тільки може поглиблювати суспільні непорозуміння.

Політика у «розділених суспільствах» для гармонізації ситуації, потребують розвитку та підтримки саме демократичних норм та цінностей політики, які б гарантували визнання та «вирівнювали» нерівність різних соціокультурних та мовних груп, створювали умови для компетентного суспільного діалогу, не надавали б

¹⁹⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries", COM(2005) 290 final, Brussels 29.06.2005, p. 4.

соціокультурних превенцій тільки окремим соціокультурним суспільним групам. Сьогодні відповідні завдання можуть бути одним з пріоритетів діяльності інститутів громадянського суспільства.

Для забезпечення суспільної спроможності та поєднання різного комплексу інтересів прагнень, у суспільстві мають бути сформовані політичні механізми на підставі демократичних цінностей, які б дозволяли поєднувати інтереси більшості та умовних меншостей, задовольняти їхні потреби соціального й соціокультурного характеру, дозволили б співіснування та взаємодію складних етнічних та культурних ідентичностей. При цьому слід усвідомити, що ідентичність у цілому не є чимось наперед заданим та незмінним, її наповнення може варіювати та змінюватися в живому дискурсі різних груп, який має відбуватися на демократичних засадах. Наразі в українській політичній реальності такої практики не відбувається. В державі та суспільстві бракує міжкультурного діалогу та культури компромісу на підставі цінностей ліберальної демократії.

По суті сьогодні в Україні відсутня «політика ідентичності», яка має виходити з необхідності ухвалення політичних рішень з обов'язковим «урахуванням належності тих чи інших індивідів до конкретної національної, етнічної, расової чи якоїсь іншої групи чи відповідного самопозиціонування»¹⁹⁷.

За цих умов громадянське суспільство, що керується демократичними цінностями та підходами, повинно відігравати роль модератора складної суспільної дискусії тиснути на інститути влади для розвитку такої дискусії, при цьому ґрунтуватися на поєднанні національних та демократичних цінностей та підходів. Втілення принципів демократичного урядування поруч із формуванням та діяльністю інститутів громадянського суспільства допомагає віднайти, можливі шляхи та політичні механізми, які б дозволили звести мости між різними світами, узгодити інтереси, спробувати згладити гострі кути у розділеному суспільстві. Адже компроміс не можна віднайти лише в рамках держави та її складових, для цього потрібні розвинені інститути громадянського

¹⁹⁷Нагорна Л. Регіональна ідентичність: український контекст / Л. Нагорна. – К. : ІПіЕНД імені І. Ф.Кураса НАН України, 2008.

суспільства, які б дозволяли віднаходити баланс між різноманітними інтересами та потребами.

В цілому потенціал інститутів громадянського суспільства не достатньо задіяно у послабленні регіональних та соціокультурних протиріч, модерації суспільної дискусії на демократичних засадах. Причини відповідного стану речей мають комплексний характер:

1. Інституційні (слабка інституційна спроможність інститутів громадянського суспільства).
2. Законодавчі (недосконале законодавство, що регламентує діяльність громадських організацій; перешкоди до реєстрації та діяльності).
3. Проблеми партнерства між НУО та владою, між самими НУО (відсутність ефективних механізмів для реалізації демократії участі, взаємини інститутів влади та НУО)
4. Ресурсні (відсутність ресурсного забезпечення для здійснення заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, відсутність відкритих конкурсів, делегування повноваження з боку інститутів влади).
5. Найбільш ефективними формами роботи інститутів громадянського суспільства, громадських організацій має бути діяльність на основі демократичних, європейських принципів направлена на демократизацію суспільства та влади, затвердженню ліберальних цінностей як основи політики та суспільних відносин. Потрібно реалізовувати інформаційні міжрегіональні кампанії та міжрегіональні обміни.

Формування та розвиток національної ідентичності в складному українському суспільстві має ґрунтуватися на поєднанні національних та демократичних засад, на засадах та принципах демократичних цінностей, поваги до прав людини та культурного розмаїття. Консолідація демократії, яка сьогодні в Україні є надзвичайно проблемною є шляхом формування в Україні політичної нації, віднаходженню шляхів та механізмів, які б усували проблеми розколотості суспільства, поєднували б різні колективні ідентичності, затверджували б відповідні правила суспільної гри, шукали б порозуміння між "групами інтересів" та суспільними секторами. Це тривалий шлях, але інші рецепти призводять до ескалації локальних непорозумінь та конфліктів.

Спробуємо оцінити приклади спроб поєднання національних та демократичних цінностей у найактивніших асоціаціях громадян та НУО, які виникли у суспільстві за останні 1,5 роки.

1.3 Нова структурація громадянського суспільства: Зарванецька та Холодноярська ініціативи, рух «Новий громадянин»

Масова розчарованість суспільства у вітчизняній партійній системі призводить до того, що українці починають шукати інші способи захисту своїх прав та інтересів. Активні громадяни шукають інші форми захисту й в останній рік все голосніше про себе заявляють самоорганізовані громадянські ініціативи по всій території України.

Ще кілька років тому в столиці розпочала діяльність ініціатива «Збережи старий Київ» (ЗСК). Протести молодих киян, котрі представляли різні верстви населення, призвели до зупинення кількох скандальних будівництв в центрі столиці та привернули увагу громадськості до варварської забудови історичних місць. Діяльність «ЗСК» привабила в лави кампанії представників різного політичного та ідеологічного спрямування, що призвело до ситуації, коли, за словами самих активістів «ЗСК», кампанію в різні часи її діяльності вважали то дуже «правою», то повністю «лівою». *Суперечки всередині команди активістів призвели до виходу із «ЗСК» значної частини постійних учасників і певного затухання діяльності. Наразі «Збережи старий Київ» вибухає яскравими акціями лише в разі кричущих випадків незаконної забудови в столиці.*

В подібному до «Збережи старий Київ», форматі, намагався діяти і харківський «Зелений фронт». Остаточне формування і пік популярності «Фронту» припав на період, коли харківська влада намагалась знищити частину міського парку, аби прокласти там автодорогу. Під час тих подій «Зелений фронт» проявив безкомпромісність щодо відстоюванню парку, аж до силового протистояння із будівельниками та правоохоронцями, цілодобовим чергуванням, добровільним прив'язуванням учасників кампанії до паркових дерев, масовим розповсюдженням

інформації про перебіг подій. В ситуації навколо вирубки парку, місцева самоорганізована спільнота здобула загальноукраїнську популярність (широкий розголос в пресі, громадяни з різних регіонів виїжджали на допомогу харків'янам) і виступила в авангарді боротьби за екологічні права мешканців Харкова. Жодне з формальних громадських об'єднань, в т.ч. і політичні партії, не мали такої підтримки населення та не проводили настільки рішучу діяльність, як «Зелений Фронт» в ті часи. На даний момент «Зелений Фронт» не демонструє якої-небудь помітної діяльності та не проводить акції прямої дії, проте намагається знайти партнерів в громадському секторі, передусім з метою об'єднання максимальної кількості громадянських ініціатив в одному координаційному центрі.

Одним з найефективніших прикладів горизонтально побудованих самоорганізованих громадянських ініціатив є кампанія «Дорожній контроль». Як зазначається в інформаційних матеріалах «ДК», активістом «Дорожнього контролю» може «поступово і непомітно для самого себе» стати будь-який водій, не залежно від місця проживання, політичних поглядів абощо. «Перший несправедливий штраф, перше успішне оскарження такого штрафу в суді, і ось в тебе вже вселяється віра, що із системою можна ефективно боротись. Так, поступово і непомітно для себе, ти стаєш одним із активістів «Дорожнього контролю» - так в інформбюлетені «ДК» пояснюється, як стають учасниками кампанії. Кілька скандальних відеороликів в Інтернеті, в яких демонструвались факти провокаційної поведінки працівників ДАІ, призвели до масового розповсюдження літератури на кшталт «як не платити штрафи ДАІ», обладнання автомобілістами своїх транспортних засобів системами відео реєстраторів, і, як наслідок – до масштабного протистояння водіїв з державтоінспекцією на автошляхах та судах. В результаті цієї «війни» з'явилися перші жертви як серед активістів «Дорожнього Контролю», так і з боку правоохоронців, при чому останніх – значно більше. В результаті діяльності кампанії свої посади втратили десятки недобросовісних інспекторів, а також низка начальників міських та обласних управлінь ДАІ. Кампанія «Дорожній контроль» за своєю суттю – безстрокова, але вже сьогодні, наслідком її діяльності стало значне підвищення правової освіти автомобілістів в частині знання їхніх прав як водіїв та обережніша поведінка інспекторів: «даішники»

вже усвідомлюють, що кожна їхня неправомірною дія може бути зафіксована на відео, і вже наступного дня про це дізнається вся країна. Майже в усіх випадках це призводить до втрати правоохоронцем своєї посади, а часто – і до відкриття кримінальної справи проти стража закону.

Відразу дві споріднені ініціативи майже одночасно з'явилися на Західній Україні і в Києві. У Львові, з числа галицької інтелігенції утворилась «Зарваницька Ініціатива» -- рух, побудований за принципом горизонтальної структури, котрий розвиває самоорганізовані спільноти по всіх Західних областях країни.

Ідеологією руху є створення моделі паралельної влади, в умовах, коли влада не забезпечує вимоги та інтереси громадян. Як стверджує в своїх агітаційних матеріалах «Зарваницька Ініціатива» - «країну захопила Орда, котра нищить все українське та сприймає Україну виключно як сировинну базу. Час повернути цю країну собі». Активісти «ЗІ» здійснюють щотижневі візити в різні населені пункти регіону, де проводять зустрічі з місцевими мешканцями з метою організувати власні осередки на місцях. До діяльності «Зарваницької Ініціативи» активно залучаються місцеві підприємці: специфіка регіону та лояльність бізнесу до української ідеї дозволяє «ЗІ» діяти. Основною метою «Зарваницька Ініціатива» вважає створення мережі самоврядних громад по всій території країни, котрі б спільно координували свою діяльність.

Першою ластівкою в створенні таких громад у центральній Україні стала «Холодноярська Ініціатива» в Києві, котра планує (травень 2011 р.) поширювати свою діяльність на Центральну та Північну Україну.

Ініціатива народилась наприкінці серпня 2010 року в історичному місці України -- Холодному Яру, де зібралось близько сотні відомих громадських діячів, представників інтелігенції та політики. Майже відразу «ХІ» організувала кілька заходів, об'єднавши представників активних громадянських спільнот з усієї України – такі заходи мали на меті створення єдиного координаційного центру для таких рухів та організацій. Зараз цей процес досі триває. На столичному ж рівні «Холодноярська Ініціатива» регулярно проводить акції прямої дії, спрямовані,

зокрема, на усунення від влади найбільш одіозних персон («Сезон полювання на Табачніка») та об'єднання опозиційних сил.

Крім того, «ХІ» активно просуває ідею створення блокбастеру про повстання в Холодному Яру: спільно із «Зарваницькою Ініціативою» вже організовано чисельні зустрічі автора книги «Чорний Ворон» Василя Шкляра у Львові, Черкасах та інших містах, найближчим часом планується подібна зустріч у Дніпропетровську. Крім того, «Холодноярська Ініціатива» організувала народний збір коштів та збрала народну Шевченківську премію Шкляра в розмірі 255 тис. гривень – кошти продовжують надходити (на кінець травня 2011 р.), їх письменник планує витратити в якості внеску на створення «першого українського блокбастеру» про Холодний Яр. Паралельно з холодноярською тематикою, «ХІ» долучається до організації більшості протестних заходів у Києві. Одним зі своїх стратегічних завдань «Холодноярська Ініціатива» та «Зарваницька Ініціатива» вважають створення спільного народного фронту, який мав би виконувати роль ефективної громадської опозиції до дій влади.

Загалом, останній рік продемонстрував значну активізацію діяльності самоорганізованих рухів по всій території країни, що в свою чергу, може призвести до переоцінки ролі самоврядних спільнот на громадсько-політичній мапі України. Формування широких регіональних об'єднань громадян на принципах горизонтальних мереж продовжується на Дніпропетровщині та Слобожанщині. *Важливим кроком у напрямку консолідованих дій громадян є те, що відбувається еволюція ціннісного спрямування подібних горизонтальних мереж. На перший план в їх діях висувається широка громадянська мотивація – відстоювання громадянських прав та свобод як первинна основа для становлення національно-української ідентичності.*

Про Партнерство «Новий Громадянин»

Громадська кампанія Новий Громадянин (НГ) виникла напередодні президентських виборів 2010 р. як відповідь на головну дилему виборів з точки зору громадськості. З одного боку суспільство розчарувалося в можливості існуючих претендентів на

президентську посаду реалізувати демократичні реформи, з іншого – рівень розвитку громадянського суспільства був вже достатнім, аби воно могло і впливало на політичний процес в країні.

Саме це об'єднало в платформу НГ 50 громадських організацій з різних сфер діяльності. Завдяки активній роботі з традиційними медіа та сучасним формам комунікації – гуглгруп (Google-groups), соціальні мережі, блоги, «ютюб» – ініціативі вдалося ефективно впливати на політичний дискурс, нав'язуючи політикам ті теми, які були актуалізовані в середовищі громадянського суспільства.

Лише за перші 4 місяці співпраці партнери НГ змогли долучити до громадської дискусії понад 123 національних та іноземних медіа.

Одним з основних меседжів кампанії був “Ми наймаємо Президента на роботу”: саме відповідальність громадян за політичні процеси в країні та активізація ролі громадськості для утримання влади підзвітною – були у фокусі кампанії. Водночас ініціатива НГ залишалася політично незаангажованою.

Після президентських виборів кампанія НГ природно переросла в партнерство-мережу НГ, яке стало регулярно комунікувати та координувати свої дії щодо різних ініціатив. Сьогодні постійно діючий майданчик НГ дозволяє оперативно створювати ситуативні коаліції та формувати громадську реакцію з актуальних питань у суспільстві.

Зокрема, за півтора року діяльності партнери НГ зробили десятки спільних заяв та інформаційних, адвокаційних і протестних заходів. Значна кількість була успішними й дала конкретні результати. Серед них можна згадати проведення кампанії та ухвалення Закону “Про доступ до публічної інформації”, недопущення ухвалення антидемократичних редакцій законів “Про мирні зібрання” та “Про мови”, активну участь в організації журналістського руху «Стоп Цензурі» та організацію акцій проти проекту невдалого житлового кодексу тощо.

На відміну від псевдогромадських політичних проектів партнерство НГ діє як мережева, безлідерська громадянська структура, яка не ставить за мету досягнення політичної влади.

Таким чином, НГ вдається користуватися достатньо великим кредитом довіри з боку широкої громадськості, медіа та міжнародної спільноти. Робота НГ будується на принципах мобілізації ресурсів організацій-учасників та виробленні спільних рішень. Діяльність кампанії забезпечує ефективна взаємодія інформаційників, аналітиків та людей прямої дії. Така синергія допомагає водночас актуалізувати проблему, інформувати про неї широку громадськість та привертати публічну увагу через проведення різноманітних акцій.

В умовах, коли партії не виконують закладеної функції формувати й представляти інтереси суспільних груп, а також в ситуації коли влада не може забезпечити ефективного діалогу з громадськістю, НГ виявилось одним з прикладів успішної самоорганізації суспільства.

Ідея розвитку партнерства перекликається з теорією «grass roots», коли боротьба людей за свої права починається «знизу» і має на меті подальшу активізацію людей щодо забезпечення своїх потреб, контролю над владою, усвідомлення необхідності підзвітності влади суспільству, вирішення локальних проблем через громадські зусилля.

1.4 Профспілки, влада, захист трудових прав

Збалансування інтересів праці і капіталу в розподілі суспільних благ, дотримання трудових прав найманих працівників є основою і запорукою соціальної солідарності, а відтак – національної консолідації. І навпаки – очевидно несправедливий розподіл суспільних благ створює реальну загрозу не лише соціального відчуження, але й суспільних потрясінь. Особливо загрозливим є такий розподіл на користь капіталу, оскільки для найманого працівника право на працю та її гідну винагороду рівнозначне праву на життя.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права встановлює: «право на працю» (ст.6); і право на «винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим: ...справедливу зарплату...; задовільне існування для них самих та їхніх сімей» (ст.7). На піку економічного зростання – у 2007 р., середня

зарплата в Україні становила 2,5 прожиткового мінімуму. Отже, право найманого працівника на забезпечення сім'ї його працею в Україні не забезпечується.

Тим часом, в Україні не лише не дотримуються, але й продовжують звужуватися права найманих працівників, у процесі формування і здійснення державної політики їх інтереси не враховуються.

Головною причиною такої ситуації є те, що в Україні влада (як нинішня, так і всі попередні) тісно поєднана з бізнесом і працює в інтересах насамперед великого капіталу (роботодавців). Про це свідчать, зокрема переважна спрямованість законів, що їх приймає Парламент, та вибірковий характер виконання законів загалом: лобійовані фінансово-промисловими групами (ФПГ) закони виконуються, соціальні – не виконуються або дія їх положень «призупиняється» щорічними законами про Державний бюджет (не є винятками і закони про Державний бюджет на 2010 та 2011р.) До того ж, держава сама залишається крупним роботодавцем і розглядає дешеву робочу силу як свою конкурентну перевагу.

Тому фактично з початку 1990-х років і до цього часу залишаються проблемами:

- занижена ціна праці: частка оплати праці у собівартості української продукції не перевищує 12% – проти 40-60% у європейських країнах; оплата праці, в т.ч. кваліфікованої, здійснюється фактично за залишковим принципом;
- незахищеність заробітної плати найманих працівників; станом на 1 червня 2011 р. заборгованість з виплати *зароблених працівниками* зарплат становить 1,2 млрд. грн.;
- неможливість судового захисту порушених трудових прав – через корупцію, залежність судів від виконавчої влади та загальний правовий нігілізм і відсутність поваги до правосуддя;
- розподіл національного доходу на користь роботодавців (власників) через: уможливлення виведення їх доходів за межі України; пласку шкалу податку на доходи фізичних

осіб і відсутність податків «на багатство»; практику списання боргів приватних підприємств перед державним бюджетом і Пенсійним фондом у той час, коли щойно прийняті закони «Деякі питання списання заборгованості за спожитий природний газ та електричну енергію» і «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо питань оподаткування природного газу та електричної енергії)», якими було списано 25 млрд. грн. боргів переважно приватних підприємств паливно-енергетичного комплексу (ПЕК);

- вирішення економічних проблем коштом суспільства, переважну більшість якого становлять саме наймані працівники (підвищення монопольних цін і тарифів; використання з метою відмови від індексації заробітної плати заниженого на рівні методики розрахунку показника інфляції; невиконання чинного законодавства стосовно визначення мінімальної заробітної плати (розміру та термінів перегляду прожиткового мінімуму тощо).

За таких умов, актуальності набувають проблеми належного розвитку профспілок, оскільки саме ці важливі структури громадянського суспільства не лише артикулюють і відстоюють права та інтереси найманих працівників, але й беруть безпосередню участь у громадському контролі над розподілом і використанням публічною владою суспільних благ.

Однак, нинішні українські профспілки, з одного боку, не здатні дієво захищати трудові права найманих працівників, з іншого – позбавлені можливостей участі в означеному контролі, насамперед через формальний, позірний характер соціального партнерства в Україні.

Українські профспілки

Провідні, фактично монопольні позиції в українському профспілковому русі утримує *Федерація професійних спілок України* (ФПУ) – правонаступниця радянських профспілок, яка зберігає властиве їм змішане членство і традиції одержавлення. Змішане членство – одночасне членство у профспілці найманих

працівників і представників роботодавців (адміністрації). ФПУ, за повідомленнями її керівництва, об'єднує близько 8 млн. членів профспілок. Так, голова ФПУ є народним депутатом України від правлячої Партії регіонів, головою парламентського Комітету з питань соціальної політики та праці та керівником *Спільного представницького органу профспілок на національному рівні*. Саме в користуванні ФПУ перебуває все майно колишніх радянських профспілок. Неодноразові пропозиції незалежних профспілок створити Фонд профспілкового майна, яким могли б користуватися всі профспілки, владою ігноруються.

Незалежні профспілки залишаються розпорошеними, багато з них, за радянською традицією, обмежуються влаштуванням побуту та забезпеченням культурного дозвілля працівників. До того ж, поширюється практика створення роботодавцями «жовтих» («кишенькових») профспілок, у результаті чого в окремих галузях діють по кілька конкуруючих профспілкових структур.

Жодна з профспілок не має страйкового фонду, що позбавляє їх найбільш дієвого засобу боротьби за права та інтереси найманих працівників – реальної можливості страйку. За весь час незалежності в Україні не було жодного загальнонаціонального або галузевого страйку. Кількість локальних страйків або колективних припинень роботи знижується (у 2006 р. – 32, у кризовому 2008р. – 13). Однією з причин відсутності страйкових фондів є низькі зарплати, отже – профспілкові внески. Досить сказати, що одним із пунктів генеральних (тарифних) угод є зобов'язання сторони роботодавців виділяти на потреби профспілок не менше 0,3% фонду оплати праці – «на культурно-масову, фізкультурну та оздоровчу роботу».

До цього слід додати, *по-перше*, що, на відміну від незалежних профспілок, об'єднання роботодавців, насамперед, крупних є досить потужними і згуртованими (наприклад, Федерація роботодавців України, яку нещодавно очолив Д.Фірташ, один з найбільших роботодавців країни. ФРУ зареєстрована у 2002р.; об'єднує понад 500 організацій роботодавців (зокрема, Всеукраїнське об'єднання галузевих організацій хімічної і нафтохімічної промисловості), на підприємствах яких зайнято

близько 10 млн. осіб, або половина середньорічного числа зайнятих в національній економіці.)

По-друге, влада не зацікавлена в розвитку незалежних профспілок і не надає йому жодної державної підтримки. Навчання, оволодіння практичними навичками профспілкової діяльності здійснюється, як правило, коштом міжнародних організацій, іноземних урядів і фондів Ці ж структури часто беруть на себе фінансування розробки проектів законодавчих актів та інших нормативно-правових документів.

Соціальне партнерство і соціальний діалог

Соціальне партнерство в Україні має форму трипартизму, тобто його учасниками є три сторони: роботодавці, профспілки і держава. При цьому, через вказану вище особливість української держави (поєднання влади і бізнесу), позиція держави (влади) в соціальному діалозі з роботодавцями і профспілками – завжди на стороні роботодавців. Тобто держава не виконує функцій справедливого розподілу національного доходу, збалансування в цьому процесі інтересів сторін і не є гарантом дотримання прав найманих працівників.

Так, тотожними є підходи держави (влади) і роботодавців до розв'язання проблеми заниженої ціни праці: влада підмінює встановлення адекватної ціни праці популістськими заходами «соціальної допомоги», роботодавці – замість запровадження засад соціальної відповідальності бізнесу (СВБ) вдаються до так само популістської філантропії.

Таким чином, у поєднанні з окресленою вище практикою невиконання законів, відносини праці і капіталу в Україні, за великим рахунком, витіснені з правового поля до морально-етичного. Тобто відносини найманого працівника і роботодавця мають характер відносин не рівноправних суб'єктів, а відносин «залежний індивід (прохач) – патрон (благодійник)».

Протистояти фактично об'єднаній стороні держави (влади), роботодавців і ФПУ в нав'язуванні і зміцненні таких відносин слабкі, розпорошені незалежні профспілки неспроможні.

Упродовж часу незалежності було підписано вісім генеральних угод; однак, жодного разу не були враховані пропозиції профспілок стосовно мінімальної зарплати (прожиткового мінімуму) При цьому, встановлення розміру мінімальної заробітної плати є досить довільним, диктується переважно можливостями Державного бюджету, тобто відбувається радше за залишковим принципом – отже, не відповідає як національному законодавству, так і нормам ратифікованої Україною *Конвенції МОП №131*.

Не є обнадійливими і перспективи розвитку соціального партнерства – попри прийняття 23 грудня 2010р. Закону *Про соціальний діалог в Україні*. Досить сказати, що для забезпечення його виконання Указом Президента №347 від 2 квітня 2011р. створено *Тристоронню соціально-економічну раду*, співголовами якої призначені, крім представника Уряду, керівник профспілки-член правлячої *Партії регіонів* та один з найбільших олігархів країни, голова *Об'єднаного руху роботодавців* Д.Фірташ.

Наслідки державної політики у сфері захисту трудових прав

Головними наслідками тривалого нехтування правами та інтересами найманих працівників, позиціями незалежних профспілок і загалом – розв'язанням зазначених вище проблем, у контексті розвитку громадянського суспільства та національної консолідації є:

- масова бідність працюючих: у 2007 р. *на піку економічного зростання* 85% бідних сімей мали у своєму складі хоча б одного працюючого; останнім часом відзначається поширення бідності кваліфікованих працівників, у т.ч. серед тих, хто має вищу освіту;
- поляризація суспільства за майновою ознакою (за різними експертними даними, децильний коефіцієнт доходів становить від 1:40 до 1:60) і відповідно – відсутність більш-менш чисельного середнього класу (за різними оцінками, до середнього класу (в його українському розумінні) можна віднести до лише 10-12% населення країни).

За такого становища марно очікувати соціальної солідарності і національної консолідації, оскільки одна частина суспільства (наймані працівники) та інша (влада та/або власники) не мають головного – спільних інтересів. Найгірше, що цим «спільним інтересом» не є навіть розвиток власної країни.

Висновки

Справжнього соціального діалогу як процесу збалансування інтересів роботодавців і найманих працівників в ім'я загального суспільного блага (і національної консолідації) в Україні на цей час немає. Роль держави як гаранта дотримання прав нівельована через зрощення влади та бізнесу. Нинішня влада, як і всі попередні, захищає власні закриті корпоративні та/або відомчі інтереси та ухиляється від діалогу із суспільством загалом і профспілками зокрема.

Усі принципові питання економічної політики (в т.ч. ціни праці) та соціальної політики вирішуються фактично одноосібно державою, точніше – обмеженим колом крупних власників, які мають можливість безпосередньо впливати на державні рішення.

Таким чином, можна стверджувати, що практика порушення трудових прав набула характеру офіційної політики держави. В Україні утворився та поглиблюється розрив між вартістю праці і вартістю життя.

При цьому, влада (як нинішня, так і попередні) визнає і розглядає «дешеву робочу силу» як конкурентну перевагу національної економіки – що є неприйнятним для європейської країни, як з етичної, так і економічної точок зору, оскільки використання дешевої робочої сили позбавляє стимулів до модернізації виробництва в широкому сенсі цього поняття.

Рекомендації

Можливі два шляхи виправлення становища, що склалося.

1. Влада та бізнес усвідомлять критичний характер ситуації і наслідків продовження безвідповідальної і популістської політики

у сфері праці та дотримання прав найманих працівників (у т.ч. непередбачуваних¹), відмовляться від політики «дешевої робочої сили» та започаткують рух до перетворення України на дійсно соціальну державу, як це записано в її Конституції. На таке усвідомлення сподівання невеликі.

2. Ситуацію можуть виправити профспілки якщо вони (а) не лише об'єднуються між собою, але й об'єднують зусилля з іншими структурами громадянського суспільства – насамперед, правозахисними організаціями, незалежними аналітичними центрами, засобами масової інформації; (б) створюватимуть страйкові фонди; (в) активніше використовуватимуть можливості міжнародних профспілкових і правозахисних структур.

Лише об'єднаними зусиллями можливо й треба домогтися від влади:

- безумовного дотримання хоча б чинного національного законодавства у сфері трудових відносин, оплати праці, встановлення реального прожиткового мінімуму, мінімальної зарплати, індексації заробітної плати відповідно до реального рівня інфляції;
- ратифікації Конвенції МОП №173 «Про захист вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця» в повному обсязі;
- визнання Генеральної угоди інших тарифних угод юридично зобов'язуючими соціальними контрактами, а їх виконання – як безумовне дотримання контрактних зобов'язань; за порушення положень Угоди має бути передбачена відповідальність (насамперед, адекватне відшкодування збитків стороні, якій їх було завдано); дія генеральних угод має бути поширена на підприємства, що її не підписували;
- синхронізації переговорів з укладення Генеральної і галузевих угод з прийняття програм діяльності Уряду та особливо – ухваленням Закону про Державний бюджет на відповідний рік і Бюджетної резолюції на наступний рік; участь профспілок в обговоренні проекту бюджету має бути обов'язковою;

- сприяння діяльності в Україні представництв міжнародних організацій і зарубіжних фондів, які надають правову та методичну допомогу профспілкам, роботодавцям, державним чиновникам, відповідальним за здійснення соціального діалогу, що дозволяє, з одного боку, створити належне правове поле соціального партнерства, з іншого – сформувати корпус активних і компетентних особистостей, зацікавлених у просуванні згаданих кращих практик у діяльність українських соціальних партнерів;
- заохочення виконання пропонованих згаданими структурами проектів (насамперед, довгострокових і зорієнтованих на цільову постійну аудиторію), які мають позитивний вплив і можуть слугувати одним з ефективних шляхів удосконалення як соціального партнерства, так і соціальної відповідальності бізнесу в Україні.

2. ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА: ГРОМАДСЬКИЙ СПРОТИВ МОНОПОЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Автори: Євген Захаров, Оксана Продан, Михайло Свистович, Катерина Левченко
Редактор: Вікторія Сьюмар

Українська влада говорить про модернізацію виключно в контексті технологічних чи економічних перетворень. Між тим, класичне розуміння модернізації в політичній та соціальній науці пов'язане в першу чергу з діями по утвердженню прав людини, забезпеченням рівноправності всіх перед законом, політичною участю громадян, верховенством права, рівним доступом до освіти та гендерною рівністю. Даний розділ окреслює ситуацію в цих принципово важливих для модернізації сферах і демонструє найбільш гострі проблеми, які проявилися в Україні останнім часом.

2.1 Порухення прав людини державою

Право на мирні збори та негативна роль силових структур

Після виборів нові Президент та уряд успадкували системні проблеми в цій сфері: масові та брутальні порушення права на справедливий суд, на захист від катувань та інших видів незаконного насильства, безпідставні затримання, бідність значної частини населення країни та інші.

Проте, дії нової адміністрації, а саме різкий наступ на громадянські права та політичні свободи, свідчать про появу нових тенденцій щодо порушень прав людини і проявів неповаги до них.

Порушення свободи мирних зібрань у 2010 році були значно більшими, ніж за 2005–2009 роки разом. Характер та масштаб цих порушень з боку МВС не залишає сумнівів, що незаконні дії здійснювалися за наказом його керівництва. Це і втручання з метою перешкодити взяти участь в мирних зібраннях, і надання переваги одній із сторін під час їх проведення, і безпідставне припинення мирних зібрань та затримання його учасників, і протиправне nereагування працівників міліції на сутички, що виникають між опонентами, і надмірне застосування сили і спеціальних засобів проти учасників мирних акцій.

Використання міліції та інших силових структур як інструмента в боротьбі проти політичних опонентів та громадськості стало постійним явищем.

Особливо помітною стала і діяльність Служби безпеки в цьому контексті. Ректор Українського католицького університету о. Борис Гудзяк повідомив, що працівник СБУ намагався взяти в нього підпис під листом, не залишаючи копії, в якому ректор погодився би застерегти студентів від участі в будь-яких протестах, «несанкціонованих владою». Ректор УКУ навіть читати цей лист не став і оприлюднив цей факт. Проте достеменно відомо, що багато ректорів вишів подібний лист підписали.

Наявність таких листів СБУ для ректорів вишів свідчить про бажання встановити контроль за громадським життям в цих освітніх установах. Про те ж саме свідчать скарги студентів з багатьох регіонів країни, які брали участь в протестах проти дій нового міністра освіти, що на них здійснюють тиск. Таку ж

«профілактику» щодо протестних дій СБУ застосовує до активістів громадських організацій. Резонансними стали дії СБУ щодо блогера Олега Шинкаренка та керівника представництва Фонду Аденауера в Україні Ніко Ланге. Фактично, це є діями держави проти права громадян на свободу зборів та політичну активність.

Катування та насильство

Почастішали повідомлення про катування та інші форми поганого поводження, які застосовують в органах внутрішніх справ, іноді з летальним результатом. Так, протягом 2010 року було 51 повідомлення про смерть в міліції (в 2009 році — 23 повідомлення), а за перші три місяці 2011 року – вже 20 загиблих. Згідно з моніторингом, проведеним Харківським інститутом соціальних досліджень і Харківською правозахисною групою, оціночна кількість постраждалих в 2010 році від незаконного насильства в міліції склала 790 тисяч (у 2009 році — 604 тис.).

Репресії, побиття, переслідування

Загалом 2010 і 2011 рік відзначилися різким збільшенням протестних акцій на захист порушених прав та інтересів. Окрім підприємців протестували студенти, лікарі, вчителі, були організовані масові акції проти антиукраїнських дій окремих урядовців та місцевих адміністрацій, проти антинародних, як вважали протестувальники рішень уряду тощо. У відповідь можна було спостерігати репресії та насильство проти профспілкових активістів, громадянських активістів та правозахисників.

Так, на початку 2010 року адміністрація ВАТ «Краснодонвугілля» нищила Незалежну профспілку гірників за те, що вона не надала згоди на погіршення умов оплати праці шахтарів всупереч чинному законодавству.

14 вересня в Херсоні охоронці мера міста Володимира Сальдо побили журналіста і голову обласної громадської організації Комітету виборців України, члена правління Української

Гельсінської спілки з прав людини Дементія Белого під час звітування мера¹⁹⁸.

Факти переслідувань громадських активістів та правозахисників були зафіксовані у Києві, Львові, Харкові, Донецьку, Вінниці, Херсоні, Запоріжжі, Криму та інших містах¹⁹⁹. Кількість таких випадків за останні шість місяців 2010 року значно перевищила їхню кількість за попередні п'ять років разом.

До політичних переслідувань відносяться кримінальні справи проти учасників підприємницького Майдану, членів «Тризубу» та ВО «Свобода» за відпіляння голови погруддю Сталіна та фарбування пам'ятника Дзержинському, Ганни Синькової, яка підсмажила яєчню на Вічному Вогні, вимагаючи спрямувати кошти не на газ для цього пам'ятника, а безпосередньо учасникам Другої Світової війни, колишніх високопосадовців – Юрія Луценка та Євгена Корнійчука. Усі обвинувачені в цих кримінальних справах, що позбавлені волі, є політичними в'язнями. Цей висновок випливає з аналізу рішень про обрання запобіжного заходу та обставин цих арештів. Політичним в'язнем був колишній міністр економіки Богдан Данилишин, який отримав політичний притулок в Чехії. З високою долею впевненості до політичних переслідувань можна віднести також справи Валерія Іваценка, Ігоря Діденка, Анатолія Макаренка та інших колишніх урядовців, позбавлених волі під час слідства.

Також політично вмотивованими є вже згадувані вище кримінальні справи проти координатора Вінницької правозахисної групи Дмитра Гройсмана та вінницького активіста профспілкового руху Андрія Бондаренка. Безсумнівне політичне підґрунтя має поновлення старих кримінальних справ проти членів УНА-УНСО щодо подій 9 березня 2001 року (усі обвинувачені вже відбули покарання, окрім нардепа Андрія Шкіля) та керівника секретаріату Меджлісу кримськотатарського народу Заіра Смедляєва (його обвинуватили в участі у масових заворушеннях та спротиві працівникам правоохоронних органів під час мітингу кримських татар 22 червня 2006 року).

¹⁹⁸ Див. детальніше про цей інцидент: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1284633113>

¹⁹⁹ Детальніше про переслідування Вінницької правозахисної групи та її координатора Дмитра Гройсмана дивись: <http://khp.org/index.php?id=1298307192>, про використання психіатрії проти профспілкового активіста Андрія Бондаренка – <http://khp.org/index.php?id=1298296088>.

Політичними переслідуваннями були також рішення судів в Харкові про адміністративні арешти і штрафи протестувальників проти вирубки дерев у центральному парку в травні-червні 2010 р. за ст.185 КУпАП, — нібито, за злісну непокору законному розпорядженню міліції. При цьому двох молодих харків'ян, ув'язнених на 15 діб, «Міжнародна Амністія» визнала в'язнями сумління — вперше за останні 6 років в Україні (єдиний такий випадок за 20 років незалежності був в 2004 р.)

Практично всіх громадських активістів, хто отримав адміністративні покарання за статтями 185 та/або 185-1 КУпАП (порушення порядку організації мирного зібрання) після проведення мирного зібрання, можна апріорі вважати жертвами політичних переслідувань. Для певності кожен такий випадок слід розглянути окремо.

Наведений перелік політичних переслідувань жодним чином не претендує на повноту.

Право на приватність

Спостерігалися брутальні порушення права на приватність. Так, МВС домагається внесення в залізничні квитки прізвища, ім'я та по-батькові, року народження, серії та номеру наданого документу. Такий підхід автоматично ставить будь-якого громадянина у статусні рамки потенційного злочинця. Запровадження цієї системи суттєво перешкодить й свободі пересування, яка може бути обмеженою лише за умов глобальних соціальних загроз — війни, терористичних актів, масових заворушень, природних катаклізмів.

Інші систематичні і масові порушення права на приватність, які різко збільшилися за нового керівництва МВС, — це примусове дактилоскопування затриманих. Воно застосовується значно ширше, ніж передбачено законодавством. Крім того, його застосовують відносно певних груп населення, зокрема, щодо ромів, яких спеціально для цього затримують, а потім відпускають.

Адміністрація Президента запровадила незаконний збір інформації про особу, грубо порушуючи Конституцію. Заступником Глави Адміністрації Президента, керівником Головного управління

регіональної та кадрової політики С.Скубашевським був надісланий циркуляр голові Ради міністрів АРК та головам обласних державних адміністрацій, в якому пропонувалося «з метою отримання інформації щодо суспільно-політичної, соціально-економічної ситуації в регіонах України» до 9 липня 2010 р. «підготувати паспорти районів станом на 1 липня 2010 року (згідно встановленого формату)» та надіслати їх електронною поштою. Ці паспорти повинні оновлюватися та надсилатися щоквартально.

Рубрикатор паспорту району містить 11 рубрик, серед яких окрім рубрик, що стосуються структури населення, соціально-економічних показників, соціальної сфери та інших, є рубрики 6. «Політичні партії, громадські організації, конфесійні громади», 9. «Результати минулих виборів», 10. «Керівники району, підприємств, установ, організацій, відомі та впливові люди (ті, хто впливають на політичну ситуацію» та 11. «Засоби комунікації». У рубриці 6 треба надати окрім переліків конфесійних громад, районних та міських осередків партій, громадських організацій ще й їхню чисельність, адреси, а також прізвища, ім'я та по-батькові, телефони, посаду та домашню адресу керівників. Рубрика 9 містить результати всіх виборів, починаючи з 2004 року, а також дані про фракції та групи у складі рад, включаючи персональні дані керівників, дані про вплив на раду та взаємодію з головою ради. У рубриці 10 необхідно вказати персональні дані керівників підприємств, установ, організацій та освітніх закладів району, керівників сільськогосподарських та фермерських господарств, депутатів рад, голів, їхніх заступників та секретарів сільських рад, а також так званих «впливових осіб».

Серед даних, що збираються, є відомості про партійність (політичну орієнтацію) та особисту підтримку на виборах Президента України 2010 року. У рубриці 11 вказуються детальні дані про телерадіокомпанії та друковані ЗМІ, засновані в районі, зокрема, джерела фінансування.

Збирання персональної інформації провадиться, вочевидь, з метою забезпечити контроль над політичною діяльністю в країні і перевагу правлячій партії.

Законодавчі ініціативи в сфері прав людини

Верховна Рада ухвалила низку законопроектів, які серйозно порушують права людини, і відкидає концепції та законопроекти, спрямовані на їхній захист, зокрема, концепції реформування судочинства, кримінальної юстиції, прогресивний проект Кримінально-процесуального кодексу. Слід зауважити, що запобіжник у вигляді узгодження законопроектів з Міністерством юстиції на предмет відповідності законопроектів рішенням Європейського суду з прав людини фактично не діє.

Виборчі права. Місцеві вибори

Українські та міжнародні громадські спостерігачі та експерти, які вели моніторинг виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування, дали вкрай негативну загальну оцінку виборам до органів місцевого самоврядування в Україні. Організація та перебіг місцевих виборів засвідчили чіткий поворот політичної влади країни назад – до нехтування демократичними стандартами і свободами. Ця кампанія є найгіршою за п'ять останніх років. Загальна оцінка виборів (від прийняття Закону, який значно звузив права, встановив окремі преференції та обмежив суспільний контроль, до процесу встановлення результатів виборів) дає підстави стверджувати про невідповідність місцевих виборів стандартам вільних, чесних, справедливих та прозорих виборів. Громадськість мала можливість спостерігати за виборами, але було зроблено все, щоб не допустити повноцінного громадського контролю.

Соціальні права

Стан з економічними та соціальними правами людини ще більше погіршився. Соціальне розшарування між бідними та багатими стало ще гострішим. Бідним стало ще важче виживати внаслідок росту цін та інфляції, збільшення тарифів на комунальні послуги і відсутності адекватного державного соціального захисту, вони стали ще більш залежними від своїх роботодавців, відносини з якими іноді нагадують феодалські.

Значно виросло безробіття, зокрема, приховане, воно значною мірою торкнулося й кваліфікованих працівників і службовців. Діяльність уряду вочевидь спрямована на задоволення інтересів великого бізнесу за рахунок середнього і малого та найманих працівників. В результаті поступово йде демонтаж систем охорони здоров'я, освіти, культури та соціального захисту: закриваються школи, виші, лікарні, культурні заклади. Під виглядом боротьби держави з ухиленням від сплати податків, введення європейських стандартів, підвищення безпеки, санітарних норм і захисту прав споживачів цілеспрямовано створюються умови, за яких малий і середній бізнес послідовно заганяють в тінь. Але найбільші удари були передбачені проектами Податкового, Житлового та Трудового кодексів²⁰⁰.

16 листопада люди почали масову акцію на Майдані Незалежності. Вперше після Помаранчевої революції на головну площу столиці вийшли протестувати близько ста тисяч людей, невдоволених діями уряду. Їх підтримали в більшості регіонів України.

Президент та прем'єр-міністр погодилися з вимогами підприємців. Найбільш одіозні норми проекту Податкового кодексу були скасовані Верховною Радою, система спрощеного оподаткування приватних підприємців поки що залишається чинною. Підприємницький Майдан став найважливішою подією 2010 року в сфері прав людини, як найбільш масова і результативна кампанія громадянського спротиву.

Мусимо констатувати, що майже ніякої реакції органів влади та місцевого самоврядування на звернення громадськості, на протести проти незаконних дій, заяви про порушення прав людини не було, вона їх, як правило, просто ігнорувала. Водночас протестна активність наростає. За перші 6 місяців 2010 року кількість мирних публічних зібрань приблизно на 30% перевищує їхню кількість за весь 2009 рік. У другій половині 2010 року їх вочевидь було значно більше, ніж в першій. Тому керівництво

²⁰⁰ Щодо проекту Житлового кодексу детальніше дивись: <http://khpg.org/index.php?id=1298017817>, щодо проекту Трудового кодексу – <http://khpg.org/index.php?id=1297863220>

держави мусить усвідомити, що силовий тиск на суспільство тільки призведе до більш гострих конфліктів.

2.2 Громадський спротив

Перший рік нової влади забезпечив побудову сильної владної вертикалі, яка забезпечила підтримку усіма гілками влади однієї позиції. Така монолітність могла б послужити на користь оновлення країни при здійсненні владою заявлених нею реформ, адже забезпечує реальне виконання рішень на усіх рівнях. Разом із цим, сила влади практично одразу була направлена на посилення тиску на український бізнес, не пов'язаний із представниками влади, як на джерело надходжень до бюджету і як на джерело опору протиправним діям влади. Цей тиск здійснювався у кількох напрямках – через посилення фіскальної діяльності усіх органів влади в рамках діючого законодавства та через створення правової бази для забезпечення максимальних можливостей вилучення обігових коштів у малого та середнього бізнесу. При цьому зміна законодавчої бази відбувалась з порушенням діючих законів щодо регуляторної діяльності, щодо системи оподаткування та діяльності Верховної Ради України.

Першим виступом проти такої політики стала акція підприємців проти введення додаткових обов'язкових пенсійних внесків, яка відбулась влітку 2010 року під Адміністрацією Президента України. Наступні акції, які проводились під Верховною Радою України, біля Адміністрації Президента та на Майдані Незалежності, були спровоковані владою, яка відмовилась при підготовці проекту Податкового кодексу України враховувати інтереси малого та середнього бізнесу, більше того, ініціювала його податкове знищення. Усі ці акції, які відбувались по наростаючій з вересня по грудень, організовувались підприємцями і мали на меті збереження малого та середнього бізнесу як класу.

Акції протесту підприємців чи не вперше за останні роки об'єднали Україну, адже відстоювати своє право на працю та гідне життя вийшли громадяни з різних куточків України. Схід і захід стояли пліч-о-пліч проти свавілля влади і тільки це дало можливість досягнути результату.

В результаті акцій протесту підприємців була збережена у попередній формі спрощена система оподаткування, що є однозначним успіхом, адже це зберегло для малого бізнесу можливість працювати і при Податковому кодексі України. Крім цього, ці акції мали і інший успіх, вони спростували твердження про непохитність нової влади і дали надію на можливість відстоювати права та свободи громадян у майбутньому.

Для нівелювання позитивного ефекту від успіху акцій протесту підприємців, для зниження протестної активності громадян влада застосувала цілий ряд заходів. Ще під час акцій, для послаблення підприємницького руху, в інформаційному просторі були протиставлені один одному лідери, що розділило підприємців та послабило їх рух. Відразу після завершення акцій було проведено інформаційну кампанію про безрезультативність проведених акцій, а значить і спротиву, з залученням правоохоронних органів знесено наметове містечко, відкрито очевидно незаконні кримінальні справи проти учасників акцій.

Не припинили свої роботи із завершенням акцій і підприємницькі об'єднання. І хоча центрів впливу на підприємниці середовище стало не два, як було на початку акцій протесту, а чотири, що негативно впливає на результативність проведеної ними роботи, малий та середній бізнес не зупинився у відстоюванні своїх прав.

Підприємницькі об'єднання ще в лютому цього року внесли Уряду свій законопроект щодо оподаткування малого бізнесу, підготували проекти по єдиному соціальному внеску та пенсійному страхуванню. Для вирішення цих і інших питань представники бізнесу готові вести із владою конструктивний діалог. Частково цей діалог відбувається з представниками владної більшості у Верховній Раді України, де в законопроекті номер 8217, вже прийнятому у першому читанні, враховано ряд пропозицій малого та середнього бізнесу до Податкового кодексу України та до законодавства з питань соціального страхування. На рівні Уряду все ще немає рішень, які б підтвердили існування реального діалогу з бізнесом, що стимулює протестну активність підприємців та сприяє деяким політикам у її використанні.

Спільним завданням для влади та бізнесу є висування готової економічної моделі, якої потребує малий та середній бізнес, та стратегії по її досягненню, викладеної у проектах конкретних рішень.

На сьогодні перед підприємницькими об'єднаннями стоїть завдання максимально використати усі можливості для здійснення ефективного діалогу із владою, визначити необхідну малому та середньому бізнесу економічну модель України та стратегію її покрокового досягнення, а також посилення правової та економічної грамотності підприємців.

Наявність чітко окреслених потреб дасть можливість у їх реалізації в разі неефективності діалогу з владою, а високий рівень освіти підприємців забезпечить їх розумінням власних потреб та знизить можливості їх використання.

Вже сьогодні, завдяки минулорічному спротиву, підприємці усіх регіонів України відчують себе однією потужною силою, яка має однакові складнощі через відповідну позицію влади, незалежно від місця знаходження бізнесу. Спротив підприємницького середовища діям влади не є природнім, він провокується виключно діями самої влади, спрямованими проти бізнесу. І якщо попередні акції протесту були виключно протестними, то завданням підприємницьких об'єднань сьогодні є формування проектів рішень, яких потребує бізнес для свого розвитку, а не тільки збереження. Ці проекти рішень повинні забезпечити розвиток умов ведення підприємницької діяльності в разі необхідності проведення нових акцій.

Якщо подивитись на ті невеликі успіхи громадянського суспільства, яких вдалось досягти за останній рік у примушуванні влади реагувати на вимоги громадськості, то майже всі вони досягнуті або за рахунок акцій прямої дії, або за допомогою тиску збоку міжнародних інституцій. Причому співвідношення буде на користь акцій прямої дії, тим більше, що не на всі українські внутрішні проблеми міжнародні інституції готові потужно реагувати, оскільки в такому випадку їм доведеться займатися лише опонуванням нашій владі, а не своїми прямими обов'язками.

Без огляду влади (або майже без огляду) на акції прямої дії було зупинено наступ цензури (акції прямої дії також проводилися й підживили увагу до цієї проблеми, однак не вони зіграли вирішальну роль), припинений тиск СБУ на історика Руслана Забілого (тут головну роль зіграла реакція закордонних вчених), а також було прийнято Закон „Про доступ до публічної інформації” (тут була пряма вимога до української влади з боку Європи). Всім іншим успіхам громадськість має завдячувати саме акціям прямої дії.

Завдяки акціям прямої дії не було прийнято Закон „Про місцеві зібрання”, який суттєво обмежував право громадян на протест. Завдяки акціям прямої дії не було прийнято Закон „Про мови в Україні”, який загрожував розколом країни та поглиблював проблеми у сфері української ідентичності. Завдяки акції прямої дії не було прийнято Закон „Про вищу освіту”, який нівелював ті здобутки, які були досягнуті за останні роки й повертав Україну до корупційних схем минулого.

Найбільшою і найвпливовішою акції прямої дії були протести проти Податкового кодексу.

Однак, акції є конструктивними, коли є частиною комплексу інших дій, кампаній, які містять у собі різноманітні синхронні дії у всіх напрямках (відпрацювання альтернативних стратегій, прес-конференції, круглі столи, критичні матеріали у ЗМІ, інформування та мобілізація людей за допомогою листівок і соціальних мереж тощо). В комплексі з іншими діями менші за масштабом акції прямої дії можуть досягти більшого ефекту, ніж один великий, але суто „прямодійний” протест. На сьогодні можна сказати, що громадськості потрібно опанувати методи прямої дії й безпосереднього впливу на різні групи населення, що має забезпечити реальну дієвість громадянського суспільства та його вплив на процес ухвалення рішень в країні.

2.3 Гендерна дискримінація як показник «недомодернізації» українського суспільства

Серед фундаментальних прав людини важливе місце займають і права жінок, про що писав ще засновник соціології Г. Зіммель²⁰¹, досліджував наш сучасник У.Бек²⁰², французький філософ М.Фуко, російські політологи С.Айвазова, О.Хасбулатова²⁰³ та ін. «Більшість шансів – більшій кількості людей» - основний смисл модернізації. Відповідно розширення шансів стосується і чоловіків, і жінок. Враховуючи традиційне дискримінаційне становище жінок в суспільстві, наявність суттєвих порушень їх прав, кількість виявів яких в Україні за останні роки не тільки не зменшилась, а збільшилась, розширення шансів має стосуватися перш за все жінок.

Тому вимоги повноти громадянських прав для жінок і проблематика гендерної рівності є найважливою частиною модернізаційних процесів²⁰⁴. Не випадково аналітики Всесвітнього економічного форуму в Давосі щорічно публікують доповіді «Глобальний гендерний розрив», вбачаючи в ньому гальмо для модернізаційних процесів.

До показників відносять, серед інших, можливості рівної економічної участі жінок і чоловіків, доступ до освіти, охорони здоров'я, процесу прийняття рішень та управління державними справами тощо.

Не дивлячись на приєднання до всіх міжнародних документів щодо прав жінок та проголошення рівноправності громадян в Конституції України та національному законодавстві, гендерна дискримінація набирає обертів в Україні, а жінки фактично залишаються громадянками другого сорту. Форми цієї дискримінації можуть бути кричущими, можуть бути малопомітними, але їх дії виявляються впливовими²⁰⁵.

²⁰¹ Simmel G. Philosophie de la modernite. P., 1989. P.159-161

²⁰² Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М.Прогресс-Традиция,2000.- 384 с.

²⁰³ Гендерные аспекты политической социологии. Учебное пособие для студентов вузов / Отв.редакторы С.Г.Айвазова, О.А.Хасбулатова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. – 260 с.

²⁰⁴ Айвазова С.Г. Модернизация как контекст гендерного равноправия. – Модернизация и политика в XXI веке. – Ответств. ред.Ю.С.Оганисьян; Институт социологии РАН. – М., Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – с. 318-334

²⁰⁵ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политической свободы. М., 2002. – с.51-52.

Конкретні факти. В складі Кабінету Міністрів України (2010-11 рр.) нема жодної жінки. Різниця в заробітній платі жінок і чоловіків за працю рівної цінності складає більше 30 % на користь останніх. При цьому рівень освіти жінок навіть вищий, ніж у чоловіків. Насильство в сім'ї та торгівля людьми також мають гендерне забарвлення. Поширеною є прихована дискримінація, що вкоренилася в суспільній свідомості, консервативних гендерних стереотипах, коли роль жінки пов'язується виключно з сім'єю, а чоловіка – з суспільною діяльністю.

Непредставленість жінок в сфері прийняття рішень суперечить принципам демократичного розвитку і є також виявом гендерної нерівності в Україні. Сексизмом переповнені оголошення про працевлаштування. Встановлюються нові обмеження на роботу жінок, приймаються відверто дискримінаційні нормативні документи. Подвійне навантаження на жінок, які працюють і в суспільному, і в домашньому господарстві не зменшується. При цьому домашня праця не враховується і не оплачується. Вимушене проведення часу в декретних відпустках в ситуації нерозвинутості інфраструктури дитячих садків при мізерних виплатах на дитину призводить до дискваліфікації жінок, зменшення їх конкурентоспроможності на ринку праці, незнанню та нерозумінню своїх трудових та соціальних прав.

Повна бездіяльність держави та неспроможність захистити жінок від порушення їх прав виявляється в широкому розповсюдженні сексистської реклами. Використання образливих та принизливих образів жінок в сучасному медійному просторі України не викликає ніякої реакції з боку держави навіть при багаторазових зверненнях громадських організацій. Судові та інші механізми захисту від дискримінації жінок не працюють.

Дискримінація за ознакою статі в Україні існувала і раніше. Але наразі має місце відверте нерозуміння та ігнорування проблеми, тотальне руйнування інституцій, приймаються відверто дискримінаційні нормативні документи та цілком нове явище - дискримінаційні виступи керівників держави.

Гендерна проблематика, як частина соціальної політики та дотримання прав людини (навіть на рівні декларацій), ніколи не

була пріоритетною для влади. Її можна навіть ідентифікувати як маргінальний напрямок. Тим не менш, події останнього року показали, що гендерна політика стає реальною політикою, а порушення прав жінок та їх дискримінація є складовими сучасного життя в Україні. Як наслідок, 2010 р. експертами був визнаний роком гендерного протистояння влади та суспільства, а гендерний індекс розвитку України²⁰⁶ впав на півтора десятка пунктів.

Процеси вивільнення жінок, зменшення дискримінаційних виявів і процеси модернізації пов'язані один з одним. Модернізація водночас є основою до визнання прав жінок і неможлива без їх дотримання державою та розуміння суспільством. Ступінь повноти реалізації жінками комплексу прав людини можна вважати індикатором модернізаційних перетворень та виявом дійсних намірів керівників держави щодо підтримки та стимулювання такого руху. Враховуючи, що за кількістю жінок у парламенті Україна займає 110 місце серед 188 країн «модернізаційний проект – Україна» є близьким до утопічного.

Найнебезпечнішим є те, що не тільки сучасна політична, але й інтелектуальна еліта країни також далека від розуміння важливості гендерних перетворень як частини демократичного та цивілізаційного розвитку держави. Тож окрім чисельних рекомендацій щодо формування та розвитку гендерної політики, яких розроблено чимало і які найчастіше реалізуються лише експертами та громадськими організаціями, необхідні суттєві зміни в осмисленні джерел та засад модернізаційного розвитку його вітчизняними ідеологами.

3. СВОБОДА СЛОВА І МОВНА ПОЛІТИКА У МАСОВИХ КОМУНІКАЦІЯХ

Автори: Вікторія Сюмар, Роман Головенко, Валерій Іванов,
Олександр Чекмишев, Костянтин Квурт
Редактор: Вікторія Сюмар

²⁰⁶ <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/UKR.html>

3.1 Політика обмеження свободи слова

Останній рік призвів до системного погіршення ситуації у сфері забезпечення свободи слова та преси, погіршився доступ до інформації як для журналістів, так і для громадян України в Україні.

Моніторинги контенту інформаційного простору країни та якості інформації засвідчують зниження рівня критичності, різкий дисбаланс на користь влади, недотримання журналістських стандартів.

Як свідчить контент-аналіз Академії української преси, що проводився за участі експертів Інституту соціології, в новинах має місце різкий дисбаланс прямої мови між опозицією та владою на користь представників влади (74%); 76% всіх згадувань про політиків стосується представників влади та правлячої коаліції, 16% опозиції та 8% інших; проблеми прав і свобод, громадянського суспільства опинилися на периферії уваги; увага до дій Президента найнижча за останні шість років, натомість силові відомства постійно й часто згадуються в новинах; негативні оцінки не адресуються представникам влади.

Натомість кількісний моніторинг порушень прав журналістів, який проводить ГО «Інститут масової інформації» демонструє різке збільшення порушень прав журналістів як в частині фізичної безпеки, так і в частині забезпечення умов роботи.

Вперше за останні 9 років було зафіксовано зникнення (з великою ймовірністю вбивство) журналіста - головного редактора газети «Новий стиль» з Харкова, яке слідство пов'язує з професійною діяльністю. Попри контроль за справою Президента Януковича, розслідування досі не дало відповіді на питання про виконавців та замовників злочину.

Мало місце різке зростання кількості нападів, погроз та перешкоджань діяльності журналістів. Новою стала тенденція побиття журналістів представниками державних охоронних структур, як це сталося з журналістом Сергієм Андрушком «СТБ»,

Азадом Сафаровим «5 канал», Сергієм Лещенком (Українська правда) та іншими. При цьому жоден правоохоронець, який застосував силу до журналістів не був звільнений чи покараний. Зафіксовано зростання уваги силових структур до діяльності ЗМІ та журналістів, в тому числі і до блогерів.

Різко зросла кількість випадків економічного, політичного, непрямого тиску та цензури переважно в середині редакцій. Публічні заяви про цензуру зробили журналісти телеканалів 1+1, СТБ, Kuivpost, журналісти каналів 5 канал та ТВі заявили про тиск з боку влади. В результаті, це призвело до виникнення Громадського руху «Стоп цензура», який об'єднав журналістів різних ЗМІ з різних регіонів України. Зазначені тенденції стосувалися як загальноукраїнських ЗМІ, так і регіональних медій.

Загалом, 2010 рік засвідчив пряму залежність стану свободи слова в країні від політичної кон'юнктури та виявив основні вразливі місця в українській журналістиці.

	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	2	3	4	5	6	7	8	9	0
Вбиті і зниклі журналісти	3	4	0	0	0	0	1	0	1
Арешти, затримання	1	2	8	2	3	1	5	0	4
Побиття, напади, залякування	2	3	4	1	2	1	1	3	2
	3	4	7	6	9	3	5	0	6
Перешкоджання виконувати професійні обов'язки, цензура	4	2	5	1	3	2	1	2	4
	6	7	2	4	1	3	5	2	8
Економічний, політичний непрямий тиск	3	3	6	1	1	2	3	2	4
	0	7	0	2	5	2	3	7	4
Судові позови до ЗМІ та журналістів	3	1	1	1	2	1	1	1	1
	7	5	9	3	7	4	8	9	8
Судові позови від ЗМІ та журналістів	2	1	4	6	7	9	4	4	1
	9	5							1

У щорічному рейтингу свободи преси, який укладається міжнародною організацією «Репортери без кордонів», за підсумками 2010 року Україна посідає 131 місце, опустившись на 41 сходинку з 90 місця рік тому. В іншому щорічному рейтингу неурядової організації "Freedom House" Україна 2010-го року знизилася свій рівень демократії з «вільного» до «частково вільного». Стурбованість погіршенням в Україні ситуації зі свободою слова та журналістської діяльності висловила інша впливова міжнародна організація «ARTICLE 19» та інші.

Подолання зазначених негативних тенденцій потребує системних зусиль. Українська влада, громадськість та експертне середовище, журналісти і топ-менеджери можуть досягти цього через:

- відмову від адміністративного тиску на ЗМІ, забезпечення виконання інформаційного законодавства;
- створення системи суспільного мовлення через схвалення відповідного закону, що відповідає міжнародним стандартам, унеможливить невтручання влади та забезпечить ефективний громадський контроль над менеджментом та фінансуванням;
- роздержавлення системи державних та комунальних ЗМІ;
- забезпечення принципу прозорості власності у сфері ЗМІ та унеможливлення монополізації загальнонаціонального та регіональних інформаційних ринків;
- реальне запровадження сучасних міжнародних професійних та етичних стандартів у повсякденну практику діяльності ЗМІ через редакційні статuti та інструменти саморегулюції, такі як Етична комісія, профспілки, т.д.;
- проведення регулярних загальнонаціональних та регіональних моніторингових досліджень якості інформаційного продукту та рівня інформаційної забезпеченості аудиторії ЗМІ, а також надання таким дослідженням максимальної публічності;
- проведення масових просвітницьких кампаній із медіаграмотності та запровадження відповідного навчального курсу з тим, аби громадяни отримували

навики розрізняти якісну інформацію в інформаційному просторі країни.

Перспективи реалізації Закону «Про доступ до інформації»

За останній рік нова влада демонструє практику стабільного обмеження журналістів в офіційній інформації, що виражається у недопуску їх на публічні заходи (зокрема за прямими розпорядженнями глав обласних та районних державних адміністрацій), відбору запитань, які журналісти можуть публічно поставити представникам влади, порушень правил акредитації. Ухвалення Закону «Про доступ до публічної інформації» стало важливим позитивним кроком до зміни ситуації. Закону вступив у силу 10 травня 2011, і оцінок щодо його виконання поки що немає.

Водночас, викликають занепокоєння плани деяких політиків, зокрема, голови Верховної Ради В.Литвина щодо внесення змін до Закону, про що він направив відповідний документ до профільного парламентського комітету. Розроблені працівниками секретаріату парламенту зміни передбачають повне нівелювання всіх позитивних норм Закону.

Найбільш проблемними моментами щодо реалізації Закону є:

- Відсутність відповідних знань про роботу з інформацією у працівників органів влади, відсутність у них навиків і організаційної культури самостійно приймати рішення;
- Несвоєчасне формування відділів, відповідальних за надання інформації;
- Відсутність технічної можливості щодо надання інформації (копіювання документів та ін.)
- Несвоєчасне оприлюднення всього масиву інформації на інтернет-ресурсах органів влади зокрема через значний масив документів та обмежені можливості офіційних веб-сайтів;
- Протиріччя із Законом «Про захист персональних даних»;
- Нерозуміння принципу відкритості влади чиновниками;
- Корупція в органах публічної влади, яка не допускає прозорості в їхній роботі.

Рекомендації щодо подолання вищезначених проблем:

- Зміна акцентів у освіті держслужбовців та службовців місцевого самоврядування з формального виконання законодавства на задоволення інтересів суспільства, проведення тренінгів для працюючих службовців;
- Внесення змін до законодавства щодо узгодження його із Законом «Про доступ до інформації»;
- Проведення тренінгів для суддів, які спеціалізуються на інформаційному праві;
- Ефективна організація електронного документообігу в органах влади;
- Централізоване забезпечення всіх органів виконавчої влади роботами й послугами щодо розробки й наповнення їхніх офіційних веб-сайтів;
- Створення державного органу по нагляду за дотриманням законодавства про доступ до інформації.

3.2 Національно-мовна політика у ЗМІ: консолідація чи роз'єднання нації

Конституція України визначає українську мову «державною мовою в Україні». Відповідно до Основного закону, «держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України»; крім того, в Україні «гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України» (ст. 10)²⁰⁷.

Відповідно до останнього перепису населення (2001 рік), 77,8% громадян України назвали себе етнічними українцями; 67,5% назвали своєю «рідною мовою» українську; 29,6% - російську. 7 вересня 2010 року у Верховній Раді було зареєстровано законопроект «Про мови в Україні» (№ 1015-3). Законопроект є симптомом мовної політики нинішньої адміністрації: під маскою «дерегуляції» та «лібералізації» створити умови для домінації російської мови в Україні.

²⁰⁷ Рішення Конституційного Суду України від N 10-рп/99 від 14.12.99 підтверджує, що «українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування».

20 грудня 2010 року свої оцінки законопроекту на прохання Голови Верховної Ради представив Високий Комісар ОБСЄ з національних меншин Кнут Воллебек²⁰⁸. У своїх «Оцінках та рекомендаціях» він також піддав критиці прагнення нової української адміністрації дерегулювати мовне питання в медіа-секторі, тобто усунути будь-яку нормативну підтримку державної мови²⁰⁹.

30 березня 2011 року Комісія Ради Європи заради демократії через право («Венеціанська Комісія»), на прохання Голови Верховної Ради, опублікувала свою думку (Opinion) щодо проекту закону²¹⁰. Лейтмотив висновку Венеціанської Комісії – у тому, що запропоновані норми де-факто дорівнюватимуть її до другої офіційної (без надання цього статусу де-юре), що суперечить Конституції України та нормам міжнародного права²¹¹.

Попри державний статус української мови, реальність українського медійного простору однозначно вступає в конфлікт і з нормами Основного закону та з загальною мовною ситуацією в Україні. В українському медійному просторі домінує російська мова і російський продукт, причому ця домінація стає все сильнішою.

Серед 30 провідних загальнонаціональних щоденних і щотижневих газет суспільно-політичного спрямування лише 7 (23,4%) є виключно україномовними; 21 (70%) є виключно російськомовними; 2 (6,6%) газети друкуються обома мовами. Серед 10 провідних загальнонаціональних щотижневих журналів

²⁰⁸ http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=235755&cat_id=3748

²⁰⁹ Унаслідок такої дерегуляції «ринкові міркування, у поєднанні з асиметричною двомовністю в Україні, сприятимуть імпорту та продукції російськомовних програм, фільмів та публікацій, адже їх набагато дешевше виробляти чи імпортувати». Високий Комісар нагадав, що в Європі така дерегуляція є безпрецедентною, адже «майже всі країни ОБСЄ впроваджують норми, аби забезпечити адекватну присутність державної мови в ЗМІ» (стаття 44)

²¹⁰ [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)008-e.pdf)

²¹¹ «Хоча законопроект не надає російській мові додаткового формального статусу, він може сприйматися як спроба розширити поле використання російської мови в країні та як крок до офіційної двомовності на практиці. А тому законопроект піднімає численні питання щодо його несумісності і з українською Конституцією... і з застосовними тут міжнародними інструментами, а саме Хартією регіональних мови та мов меншин та Рамковою конвенцією з захисту меншин», - говорить у Висновку Венеціанської Комісії (стаття 113). Комісія також висловлює думку, що законопроект «несе загрозу зменшення інтегративної сили цієї мови» [тобто української – авт.], особливо у «таких важливих площинах громадського життя як державне управління, освітня система та медіа».

суспільно-політичного спрямування лише 3 (30%) є україномовними; 7 (70%) є російськомовними.

У сегменті бізнесової преси українськомовних видань практично немає: тут домінують російськомовні газети («Коммерсант-Украина», «Дело», «Инвестгазета», «Эксперт», «Экономические известия», «Контракты», «Компаньон», «Деловая столица» тощо). У сегменті теленовин україномовні новини ще зберігають свої позиції; однак на найрейтинговішому каналі «Інтер» новини прайм-тайм (20.00) є російськомовними (україномовними є лише новини 12.00 та 18.00). Російськомовними також є новини телеканалів ТРК «Украина» (19.00; україномовні – 17.00) та деякі з випусків «5-го каналу».

В інших продуктах, які транслюються телеканалами, домінує російська мова, причому це домінування за останній рік стало особливо помітним. В сегменті кінофільмів та телесеріалів домінують російськомовні продукти: або російські та російськомовні серіали, або неросійські іноземні фільми, дубльовані російською мовою.

Два з чотирьох найпопулярніших політичних ток-шоу («Шустер.Live» на Першому Національному та «Велика політика» на «Інтері») ведуть російськомовні журналістами, що спонукає гостей до більш частого користування російською. Російська мова також домінує у все популярніших талант-шоу.

У цій ситуації слід вживати дій, які б мали на меті виконання норм Конституції та Законів України, які визначають за обов'язкове наявність 75: українопомоного продукту.

Відповідно до логіки мовної ситуації в Україні і рекомендацій Венеціанської Комісії Ради Європи та Високого Комісара ОБСЄ, мовна ситуація в медіа-секторі має відбивати загальну мовну ситуацію в Україні та відповідати українській конституції. Це означає, що слід створювати сприятливі умови для розвитку державної мови без шкоди іншим мовам меншин. Для цього можна рекомендувати такі заходи:

1. створити Фонд підтримки державної мови та мов меншин. Лівову частку його бюджету можуть складати доходи Національної лотереї: таку практику давно вживають інші

країни світу для підтримання своїх національних мов чи національної культурної продукції. Бюджет фонду має спрямовуватися на підтримку державної мови та мов меншин, відповідно до співвідношення мовців в останньому перепису населення;

2. запровадити податкові пільги та податкові списання (на період від 3-х до 5-и років) для україномовної медіа-продукції;
3. запровадити податкові стимули не тільки для підтримки україномовних медіа-проектів, але й для спонукання до структурних змін. Такі податкові стимули мають сприяти розвитку:
 - а) для продакшн-студій, які спеціалізуються на виробництві оригінального україномовного продукту
 - б) для продакшн-студій, які займаються україномовним дубляжем іноземних фільмів, для його подальшої пропозиції телеканалам та кіномережі
 - в) для дистриб'юторів, які спеціалізуються на поширенні україномовного продукту
4. розробити чіткі критерії визначення поняття «україномовний продукт» для складних форматів (наприклад, телевізійних ток-шоу чи талант-шоу із великою кількістю мовців)²¹²;
5. слід створити професійну національну комісію, яка відстежуватиме співвідношення мов на національному та регіональному рівнях;
6. слід провести моніторинг мовної ситуації у сегменті українського Інтернету. Застосовувати практику врегулювання суспільних відносин в Інтернеті та засоби подолання негативних явищ у Мережі, прийняту в Європейському Союзі.

У результаті мовна ситуація в медіа-сфері має відповідати тому розподілу мовців, який був зафіксований останнім переписом населення: тобто кількість україномовних носіїв інформації та україномовних ефірних програм має досягати щонайменше 67,5%.

3.3 Відсутність державної політики у сприянні українському сегменту Інтернету

²¹² Наприклад, для талант-шоу критерії можуть бути такими: україномовний ведучий – 5 балів; україномовний член журі – 3 бали, україномовний гість – 2 бали, україномовний переклад іноземного члена журі – 2 бали і т.д., де «україномовною» програма називатиметься тоді, коли україномовні учасники набиратимуть щонайменше 67,5% балів.

З кожним роком Інтернет та Інтернет-видання стають все більш впливовим та масовим джерелом інформації та комунікації в країні. Проте, розвиток цієї сфери відбувається стихійно, тоді як держава досі не має визначеної та задекларованої політики у цій сфері.

В Україні відсутнє спеціальне законодавство для регулювання Інтернету, що означає поширення на відносини щодо Інтернету норм звичайних законів. Проте на практиці дуже багато норм законодавства не застосовуються в Інтернеті з огляду на анонімність великої частини користувачів та швидкий обіг інформації.

Зважаючи на зростаючу роль Інтернету, зокрема в контексті інформування суспільства про поточні події, існує висока імовірність спроб влади запровадити жорсткіше державне регулювання відносин, пов'язаних з Інтернетом. Це може вплинути на поведінку не анонімних користувачів, в т.ч. до «охолоджуючого ефекту» для свободи слова в Інтернеті.

Оскільки значення Інтернету, зокрема економічне, невідворотно зростатиме, то вдосконалення регулювання відповідних суспільних відносин необхідне, але в формі державного регулювання воно очевидно виявиться неефективним через транскордонний характер усесвітньої мережі. Якісною альтернативою держрегулюванню Інтернету може стати саморегулювання учасників ринку Інтернет-послуг за умови належної підготовки й організації цього процесу.

4. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА: НА ШЛЯХУ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕЗІНТЕГРАЦІЇ

Ревізія освітньої політики

Питання історії, історичної пам'яті, історичної політики та громадянського виховання, які є центральними для формування свідомого громадянства, культурної і політичної лояльності, громадянської взаємоповаги і самоповаги, терпимості і

національно-культурної толерантності, опинилися в центрі дедалі інтенсивніших політичних дискусій, а часом — відвертої конфронтації, яка подекуди набуває екстремальних форм.

Накопичення проблем у цій сфері значною мірою пов'язано як з освітньою політикою (зокрема у галузі гуманітарних дисциплін), так і з дедалі ширшим використанням маніпулятивних політичних і медіа технологій.

На початковому етапі існування незалежної України освітня система переживала процес “націоналізації” — перелаштування радянської освітньої системи під потреби новоствореної держави та завершення “проекту модерності” — розбудови української модерної нації. В суспільстві й частково в політикумі було знайдено хиткий компроміс: проблема побудови єдиної громадянської нації розв'язувалася шляхом негласних домовленостей і гласних політичних угод (продуктом останніх можна вважати Конституцію 1996 р., зокрема розділи, присвячені гуманітарній політиці).

Водночас освітня система досить чітко переорієнтувалася на відновлення культурно-національних прав титульної нації — відповідним чином було упорядковано цикл предметів гуманітарного циклу (історія, література, географія, предмет “Я і Україна”), українська мова стала обов'язковим предметом і головною мовою викладання усіх дисциплін. При цьому державна політика в освітній сфері в цілому враховувала інтереси менших культурно-національних груп та їхніх освітніх потреб.

Наприкінці 1990-х – початку 2000-х у сфері навчання і виховання склалася ситуація, за якої “проект модерності” дійшов межі, коли його реалізація за рахунок державних адміністративно-бюрократичних ресурсів (впровадження “згори” методом наказів, циркулярів та інструкцій) вичерпала себе. Виникла потреба у залученні до обговорення питань громадянського виховання представників громадськості, експертів, активної частини учительства.

Водночас вичерпала себе етнічно-культурна складова “проекту модерності”, пов'язана із забезпеченням адекватної присутності

титульної нації у шкільному та університетському курсах історії, літератури, географії та “народознавчих” курсів і дисциплін. Навіть більше, виявилися очевидні хиби цієї складової: архаїчність, орієнтація на антикварно-етнографічні складники, наявність елементів гіпертрофованої культурно-етнічної ексклюзивності, ксенофобії, інтелектуального ізоляціонізму — особливо в таких предметах, як історія України, українська література, “Я і Україна” і, особливо, українознавство.

Виникла потреба в модернізації самого “проекту модерності”, в переході від культурних форм і стереотипів національного проекту зразка ХІХ століття. Проте, в період президентства В. Ющенка ідеологічно вмотивована частина правлячої політичної верхівки вдалася до дій, спрямованих на інтенсифікацію впровадження саме антикварного варіанту проекту модерності — знов-таки шляхом адміністративно-бюрократичного тиску згори.

Ці дії були підтримані частиною громадянства національно-демократичної орієнтації, однак викликали незадоволення з боку частини суспільства, що орієнтується на ліберально-демократичні цінності. Традиційними опонентами виступили “ліві” та радянсько-ностальгійна частина суспільства. До цих останніх долучилися речники крупного бізнесу Сходу і Півдня України, які раніше відрізнялися ідеологічною індиферентністю. Для них питання історичної і мовної політики стали зручним знаряддям дискредитації В. Ющенка та його оточення та засобом збудження електорату в період виборчих кампаній 2006, 2007 та 2010 років.

Водночас саме в цей період було започатковано практику громадського обговорення нагальних проблем гуманітарної освіти. Було розроблено варіант нової концепції історичної освіти, в якій викладання історії мало будуватися на антропоцентричному підході замість націо- чи державоцентричного. Було зроблено перші кроки з трансформації обов’язкового університетського курсу історії України, який дублює шкільний курс (здебільшого неякісно) у предмет з ширшими освітніми функціями, які виходять за межі формальної індоктринації.

На даний момент ситуація у сфері громадянського виховання та освітньої політики виглядає таким чином.

Державні інститути (передусім Міністерство освіти, науки, молоді і спорту) здійснюють часткову ревізію шкільних і вузівських курсів і програм, що відповідають за громадянське виховання – винятково адміністративно-бюрократичними методами. Зокрема з підручників з історії України для учнів 5-х класів вилучено змістовні блоки про події «Помаранчевої революції» 2004-2005 рр., українських січових стрільців, трактування Голодомору 1932-1933 р. як геноциду, подій, пов'язаних з Українською Повстанською Армією, подіями під Крутами. В розробленому профільним міністерством проекті Концепції мовної освіти фактично було зроблено спробу піднести статус однієї з мов національних груп – російської до статусу, рівного статусу української мови як державної. Концепція літературної освіти Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, як стратегічну мету декларує «збереження національної ідентичності, духовних ідеалів слов'янства в умовах глобалізації світового простору», — що не може не викликати питань у представників неслов'янських народів України. Досить сумнівною з огляду на роль освіти у формуванні громадянської солідарності викликає теза концепції про більш значущу, порівняно з літературами інших народів, роль російської літератури. В Базовому навчальному плані, який є складовою ново затвердженого Державного стандарту початкової загальної освіти, виокремлено нову освітню галузь «Природознавство». внаслідок чого для культурознавчого курсу «Я і Україна», не залишається резерву навчальних годин.

Ця ревізія проводиться під гаслом подолання надмірів етнонаціоналізму попереднього вищого керівництва держави, однак є достатні підстави вважати її елементами політичної кампанії, стандартною інструменталізацією питань гуманітарної освіти, спрямованої на реалізацію короткочасних політичних завдань, нерідко пов'язаних або з вузько клановими, або з егоїстичними політичними інтересами. При цьому реальні недоліки і наявні крайнощі «націоналізації» гуманітарної освіти замінюються такими ж ідеологічними крайнощами. Квазі-націоналістичні міфи замінюються на квазі-комуністичні за сразками радянської пропаганди.

Освіта та політика пам'яті

Плани радикального перегляду напрямку і змісту освітньої реформи, озвучені міністром освіти та науки Дмитром Табачником, відкриття підготовчих курсів і можливість вступних іспитів до ВНЗ на старих засадах означають фактичне скасування зовнішнього незалежного оцінювання, втрату рівного доступу до вищої освіти і повернення минулих масштабів корупції у вищих навчальних закладах.

Міністерство освіти і науки України розробило проект Закону України «Про вищу освіту», який фактично має на меті загальмувати розвиток вітчизняних вишів, позбавити їх будь-яких ознак автономії, не дати можливості виходу на міжнародний конкурентоздатний рівень. Необхідно повністю відмовитися від запропонованого законопроекту і розробити новий законопроект на зовсім інших засадах.

Різно змінилася політика пам'яті. Матеріали з історії політичних репресій прибрали з сайтів Президента та облдержадміністрацій. Має місце нове нав'язування радянського бачення історії, реабілітація сталінізму і Сталіна, якому 5 травня в Запоріжжі поставили бюст. І лише 141 депутат Верховної Ради підтримали проект постанови, яка засуджує його встановлення.

Те ж саме можна сказати про «доопрацювання» підручників з історії. Вже в 2010 році Міністерство освіти відкоригувало програму з історії для 5-го класу і запропонувало відповідні зміни у підручнику «Вступ до історії України»: прибрали згадку про штучний характер голоду 1932-1933 рр., про репресії в Західній Україні в 1939 р. після захоплення її СРСР, фрагменти тексту про героїв Крут, дії УПА в роки Другої світової війни, Помаранчеву революцію.

Заявляючи про бажання з'єднати країну, Партія регіонів та її партнери по коаліції Блок Литвина та КПУ її фактично роз'єднують: ніщо інше не буде так розколювати країну, як подібні кроки в гуманітарній сфері.

Освітня політика перетворюється також на знаряддя політичних технологій, спрямованих, по-перше, на відволікання уваги суспільства від кричущих соціальних проблем сьогодення (коли,

наприклад, персону міністра освіти, науки, молоді і спорту стає об'єктом анти-кампаній, а питання змісту історичної освіти і оцінки окремих історичних постатей чи подій стає предметом загальнонаціональних імпрез виразно конфліктного і провокаційного характеру); по-друге, на творення певного іміджу влади: президент періодично виступає в ролі верховного арбітра, який в належний час виступає з заявами, що дезавуюють дії та заяви його підлеглих, і останні виступають в ролі громовідводу.

Очевидно, що нинішня політика в області гуманітарної освіти частково продовжує спосіб дій, що склався за безпосередніх попередників нинішньої влади: замість запровадження громадянської солідарності на основі спільних цінностей, символів та історичних міфів, знакових подій вона насаджує ціннісні ієрархії, які мають конфліктний потенціал, породжує незадоволення цілих суспільних груп, призводить до культурної і політичної конфронтації, географічні і культурні контури якої небезпечно наближаються до контурів мовного і територіального поділу країни.

Посилення закритого адміністрування в системі освіти

Політика в області гуманітарної освіти потерпає і від суто інституційних чинників. Оскільки система управління освітою не лише залишається централізованою ієрархією, а й останнім часом демонструє тенденцію до бюрократичної самодостатності, посилення замкнутості, адміністративно-директивного стилю, нетерпимості до професійної дискусії, політичного ізоляціонізму та фаворитизму, надзвичайно важливою стає позиція особи, яка очолює цю систему. Якщо погляди цієї особи корелюють з ідеологічними та політичними уподобаннями лише окремих сегментів суспільства, і ці погляди автоматично транслюються в дії всієї освітньої управлінської ієрархії конфлікт в суспільстві з приводу ціннісних орієнтирів в освіті є неминучим, й ініціатором цього конфлікту стає особа, яка покликана культивувати і впроваджувати громадянську солідарність.

При цьому експертне середовище і активна частина освітянської громадськості усуваються від обговорення суспільно значущих проблем, рішення щодо тих чи інших кроків у цій сфері

приймаються у вузькому колі “втаємничених”. Будь-яка критика, зокрема й конструктивна з боку не заангажованих експертів сприймається як політична гра, чи навіть вихватки фінансованих чужоземними державами “підривних елементів”. Корпоративний бюрократичний інтерес домінує над суспільними потребами, що фактично зводить нанівець можливості фахового діалогу та консенсусу.

Рекомендації

1. За нинішніх умов найбільш раціональним варіантом дій можна вважати такі:
2. Публічна конструктивна критика дій влади з боку суспільних та професійних груп, які не ідентифікуються у суспільній свідомості з нині діючими політичними угрупованнями (як провладними, так і опозиційними). Максимально можливе оприлюднення такої критики з наголосом на її політичній незаангажованості.
3. Консолідація таких суспільних, професійних експертних груп.
4. Публічний моніторинг дій влади у сфері гуманітарної політики та громадянської освіти.
5. Активний діалог з тими групами у владі, які усвідомлюють небезпеки конфронтаційної гуманітарної політики.
6. Публічна дискусія з тими групами у владі, які дотримуються такої конфронтаційної моделі.
7. Продовження експертної дискусії про зміст шкільної історичної освіти, розпочатої у 2007 році.
8. Розробка нової концепції гуманітарної і громадянської освіти з залученням усіх зацікавлених сторін.
9. На основі розробки цієї концепції створення прецеденту обов'язкового залучення представників незалежного експертного середовища до розробки питань гуманітарної політики та громадянської освіти.
10. Публічна кампанія щодо запровадження громадського мораторію на політичне використання проблем історичної пам'яті та суперечливих питань минулого, які містять конфліктний потенціал

5. ДЕРЖАВНА ТА ГРОМАДСЬКА ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ

5.1 Як визначити культурну політику

Спадок, отриманий новою владою

Попри 20 років культурного будівництва в умовах незалежності перед Україною все ще стоїть завдання формування перспективної та сучасної політики у сфері культури. Це завдання вимагає відповіді і суспільства і партії щонайменше на три запитання:

- що таке культура?
- що таке модернізація культури?
- що таке сучасна українська культура?
- що таке культурна політика?
- які заходи має здійснити держава для модернізації української культури?

Попередні та сьогоднішні провали та конфлікти у цій сфері значною мірою пов'язанні з тим, що і суспільство і політичні партії не визначились з цими поняттями.

Досі невизначеність щодо цих базових запитань призводила як до стагнації та конфліктів у сфері культури, так і втрати українськості культурних контекстів, перманентного відчуття фрустрації носіїв української чи російської мов, взаємного поборювання цих двох головних мовних спільнот та культурних контекстів. Як наслідок, сучасне українське суспільство навіть не може відійти від інерційного існування культурних практик та приступити до модернізації української культури.

Якщо за президентства Леоніда Кравчука та Леоніда Кучми, як правило, уникалося політизації культури, то два останні президентства Віктора Ющенка і Віктора Януковича характерні безпрецедентною політизацією сфери культури, використання

культури та мовної політики у політичних цілях, що криє в собі небезпеку розколу країни за культурно-мовною ознакою. Особливо тривожними стали ці тенденції наприкінці першого року президентства Віктора Януковича, коли стало очевидним, що реалізація його передвиборчих обіцянок у сфері економіки забуксувала, що рівень добробуту населення стрімко впав і влада вдалася до засобів символічної політики, яка, на її думку має відвернути увагу від нагальних життєвих проблем. Таким чином і культура стала заручником політичної боротьби.

Отож, упродовж 20 років незалежності України ми спостерігаємо редукцію українського культурного контексту, зниження якості культурних пропозицій, стагнацію українських культурних індустрій, опанування українського культурного ринку іноземними культурними індустріями, неефективне розбазарювання культурних ресурсів держави, які мали би бути скеровані на ефективну розбудову українського культурного контексту і навіть експансію українських культурних індустрій за кордон.

Однією з базових помилок, яка призводить до неефективності українських культурних індустрій, є те, що культуру свідомо і не свідомо плутають з мистецтвами. Натомість культура у широкому значенні слова – це і релігія, і мораль, і цінності, і ідеали, і звичаї, і знання та погляди, це й ідеї та традиції. Культура – це стиль життя.

Іншою помилкою є дисбаланс між сферою культури та у першу чергу економіки. Для того, щоб організм політичної нації був ефективним і динамічним, потрібно зберігати чіткий баланс між різними сферами його побутування – економічною, соціальною, державною, політичною, релігійною, а також культурною. Редукція одних сфер і домінування інших призводить не лише до соціальних девіацій, але в кінцевому результаті і до зниження ефективності, конкурентоздатності цього суспільства і навіть до його катастрофи.

Аналіз основних дій влади в контексті перспектив модернізації культури

Україна пропустила зручні для початку радикальної модернізації моменти у 1991 та у 2005 роках.

Модернізація в культурному сенсі слова це зміна парадигми, яка має розв'язати суспільству руки. Під парадигмою слід розуміти всю систему цінностей української спільноти, яка значною мірою визначає траєкторію розвитку суспільства.

Кожна модернізація, як і кожна культура, можуть реалізовуватися тільки у національних формах. Що зовсім не означає збереження вже неефективних, ортодоксальних форм культури. І навіть більше – від деяких традиційних для даної спільноти культурних стереотипів, які заважають її динамічному розвитку, на певних етапах розвитку спільноти потрібно доволі жорстко відмовлятися.

Україна будує українську політичну націю яку творять всі громадяни України безвідносно до їхнього етнічного походження чи культурної традиції. Не можна розбудовувати нового культурного контексту України не враховувати цієї культурної реальності. Однак це часто не враховується, що й призвело до несприйняття частиною народу культурної політики президента Ющенка і такого ж несприйняття реакції на неї у формі політики у сфері культури президента Януковича, яка реалізовується сьогодні.

Коли В. Ющенко вступив на посаду президента, одним із перших законів підписав Закон України «Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005-2007 рр.». Серед законів, підписаних у перший рік президентства В. Януковича теж був Закон України «Про культуру» (2011). Це доволі симптоматично, бо свідчить про спроби реформування культурної сфери з огляду на політичні преференції, а не суспільні запити та культурну реальність. А з другого боку – про незмінність негативних тенденцій в галузі культури, що існували до президентства Ющенка і залишилися такими самими після року президентства Януковича.

«Нерозуміння ні того, що таке культура, ні яка її роль у сучасному суспільстві», «маргіналізація культури і духовності», «залишковий принцип фінансування культури», «позбавлення української

культури її української складової, її українськості» і водночас «галопаюча українізація» - ці визначення залишаються незмінними протягом останнього десятиліття і вже стали звичними, наче неодмінні характеристики культурної політики, що провадиться в Україні.

Як показали часи незалежності, українська національна культурна політика виявилася неспроможною, бо так і не призвела до помітної модернізації всіх сфер життя суспільства. Якщо держава регулює культурні процеси за допомогою відповідного законодавства і з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу, то весь цей набір не спрацьовує в Україні – законодавство не дотримується і не вдосконалюється, фінансові та економічні інструменти (у вигляді податкових пільг чи сприятливих умов) не дають бажаного результату (часом навіть призводять до протилежних наслідків – див. нижче «Книговидання»), адміністративні та політичні інструменти впливу дозволяють і надалі використовувати обмежені ресурси на обслуговування політичних інтересів, політичних подій, влаштування гучних святкувань. Нова українська культура не стала ресурсом, який мав би змінити криву розвитку України зі стагнуючої на висхідну, не стала заборолом перед щораз частішими кризами, які приходять як ззовні, так і породжуються самим українським суспільством.

Роль культури в суспільних процесах стає дедалі непомітною, практично не впливаючи на соціально-економічний розвиток та досягнення суспільної злагоди. На сьогодні не створено інформаційно-культурного середовища, яке б унеможливило розвиток соціальної напруги, роз'єднання суспільства, антиукраїнські кампанії. Тому в культурний простір України легко проникають субстрати інших культур та антикультурні рухи. Закон України «Про культуру» (2011) вперше запроваджуючи поняття «культура» в українське законодавство, звужує цей термін у порівнянні з сучасними світовими та європейськими підходами, обмежуючи роль культури в соціально-економічному розвитку тільки до «одного з основних факторів самобутності», яким можна, як виявляється легко знехтувати.

Оцінка зовнішніх і внутрішніх викликів у сфері культури, які проявилися вже протягом першого року нової влади

Сучасна українська культура функціонує у світі жорсткої культурної конкуренції, яка має і економічну і політичну складові. Глобальні виробники культурного продукту, а для нас це в першу чергу США, Росія та ЄС, витісняють національного виробника культурного продукту.

Культура стала «soft»-продуктом, товаром. Економіка, пов'язана з культурними індустріями, є значним сегментом світової економіки, особливо економіки розвинутих країн, що активно експортують свій культурний продукт – кіно, поп-музику, туристичні пропозиції.

Але такого роду товар поширює стандартизовані культурні традиції, руйнує локальні ідентичності, що базуються на місцевих традиціях. Тому завданням культурного менеджменту в Україні є провести модернізацію, стати конкурентоспроможним і, разом з тим, зберегти культурну ідентичність.

Та розуміння цих світових тенденцій немає. В нас економіка і далі трактується тільки як індустрія, промисловість, фінансовий сектор і т.д.. Тоді як культуру, як сферу не лише «політики» чи «збереження самобутності», а саме економіки сьогоднішня влада не бачить.

Адміністративна реформа, ініційована Указом Президента України №1085/2010 від 9 грудня 2010 року (див. Розділ I), спрямована на оптимізацію управлінської структури, жодним чином не передбачає реформування (зміни) чи принаймні розуміння завдань культурної політики. У процесі оптимізації Міністерство культури, мов ящірка, скинуло «хвіст» туризму, перетасувало окремі служби, але на тому, схоже, реформування галузі в розумінні чиновників і завершилося. Протягом десяти років фінансування культури майже не змінилося як частка ВВП (0.5% у 2001 р. і 0.6% у 2010-му) і зменшилося як частка зведеного бюджету (від 2% у 2001 р. до 1.7% у 2010-му). На місцях адміністративна реформа призвела до скорочення і до того мізерних бюджетів на культуру, а отже, вимушеного скорочення

працівників чи переведення їх знову на неповні ставки. І це тоді як у ЄС частка культурного продукту складає 2,6%!

Не меншою проблемою є брак постійної аналітичної інформації про стан справ, особливо; відсутність відповідальності органів і осіб, що здійснюють культурну політику, за результати; невідповідність органів і осіб, що здійснюють культурну політику, до нових умов; розрив між державною політикою, замкненою на собі у формах звітності, та внутрішньої відповідальності, й громадянським суспільством.

І специфічною українською проблемою останніх двох президентств є радикальна зміна культурної політики з приходом нового президента. Причина все та ж відсутність консенсусу щодо того, що таке українська культура сьогодні, яке місце в ній має її російськомовний сегмент – чи це частина української культури, чи ні. Це активно використовується як зовнішніми, так і внутрішніми політичними гравцями. Жертвою цих протистоянь стає сама культура. Без укладення «громадянського пакту» в цьому питанні, так як і у близькому до нього питанні «мовного пакту» не те що модернізація, але й збереження українських культурних контекстів в умовах глобальної конкуренції просто неможливі.

5.2 Культурна політика нової влади: книговидання, архіви, музеї, кінематограф

Книговидання: У Концепції Державної цільової програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції на 2009–2012 роки, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. сказано, що: «Сучасна ситуація в Україні характеризується як криза читацької культури. Це зумовлено, з одного боку, втратою у суспільстві інтересу до читання, з іншого – комплексом проблем вітчизняної книговидавничої галузі». І перше, і друге є наслідком державної політики в галузі протягом останніх двох десятиліть. Якщо наприкінці 1980-х років на одного українця випускалося 3,2 книжки, то в 2010 році лише 0,9 книжки (з урахуванням шкільних підручників та іншої спеціалізованої літератури). Для порівняння: в Росії цей показник становить понад 5 книжок, а в країнах Європейського Союзу – 10-15 книжок.

З 1997 року в українському законодавстві існує чітка норма щодо реалізації державної політики у видавничій справі у вигляді державної підтримки підприємств галузі шляхом податкового та митного регулювання та за умови випуску або розповсюдження ними не менше 50 відсотків продукції державною мовою. Законом «Про податок на додану вартість» (1997) звільняються від ПДВ операції з продажу книжкової продукції вітчизняного виробництва з метою її здешевлення, щоб сприяти поліпшенню її купівельної спроможності. Закон України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» (2003) розширив податкові пільги видавничій галузі, включивши сюди й імпортовану продукцію. Найдешевшу книжкову продукцію (вартість одного кг) імпортують в Україну з Польщі (2,9 дол. США), Китаю (3,3 дол. США), Росії (4,3 дол. США), а найдорожчу – із Франції (50,9 дол. США), Фінляндії (41,2 дол. США). При цьому найбільшу питому вагу в книжковому імпорті займають Росія (73%), Китай (10,7%), Польща (6,56%) і Білорусь (1,8%). Якщо три країни (Росія, Китай та Польща) завозять понад 90% всієї імпортованої продукції і вона є найдешевшою, можна сказати, що ці країни формують ціну на книжковому ринку ввезеної продукції і впливають на загальну ринкову ціну книги. Таким чином, українська книжка, попри податкові преференції, не стає доступнішою українському читачеві чи бібліотечній мережі.

Показники діяльності галузі при цьому постійно скорочуються: якщо в 2008 році кількість назв становила 758 накладом 1813,9 тис. прим., то в 2010 році - 373 назви накладом 968,7 тис. прим. Протягом 2008-2010 років відбулося істотне погіршення фінансового стану державних видавництв. Майже 60% державних підприємств здійснюють сьогодні свою діяльність збитково і їхня кількість щороку зростає. Пільгове оподаткування не вплинуло і на показник зайнятості: кількість найманих працівників у книговиданні скоротилася в 2009 році порівняно з 2004 роком майже вдвічі – з 8 696 осіб до 4099.

Можна сказати, що українське законодавство в частині надання пільг суб'єктам господарювання у книговидавничій сфері носить несистемний та розбалансований характер, органи державної влади не проводили узагальнення практики застосування

податкового та митного законодавства з метою її удосконалення в ході розробки Податкового кодексу України. Галузь залишається практично збитковою і за 10 років надання податкових пільг ситуація тільки погіршувалася: технічна база поліграфічних підприємств переважно застаріла, ринок книжкової продукції наповнений імпортом, більшість державних видавництв, типографій та українська мережа книгорозповсюдження опинилися на межі зникнення.

Для поліпшення становища необхідно:

- проаналізувати, чому законодавча підтримка книжкової галузі в Україні та податкові пільги виявились неефективними й привели до протилежних результатів, залучивши до аналізу незалежних експертів, видавців, письменників та читачів;
- розробити за участі органів державної влади, недержавних організацій, приватних видавництв чітку програму дій на кілька років, орієнтовану на досягнення конкретних результатів, здатних зупинити розвиток негативних тенденцій;
- переглянути систему підтримки державних видавництв (частка яких на книжковому ринку складає трохи більше 2%), визначити кроки (програми), необхідні не просто для подолання збитковості цих видавництв, а для перетворення їх в ефективні компанії з державною часткою власності;
- проаналізувати ситуацію з розповсюдженням книг, особливо в регіонах, і визначити програму дій для подолання критичної ситуації;
- заснувати програму державної підтримки поширенню української літератури іноземними мовами, зокрема для іноземних видавництв та перекладачів;
- розробити систему співфінансування різноманітних заходів, спрямованих на підвищення читацького інтересу до української книги;
- активно використовувати європейський досвід у формуванні ринку книги і читацької аудиторії, для чого проводити постійні навчальні тренінги для видавців і чиновників;
- створити сприятливі умови для всіх гравців на ринку книги – авторів, видавців, читачів, поширювачів, бібліотек.

Доступ до архівів та реформа архівної справи

Головною проблемою забезпечення доступу до документів Національного архівного фонду (НАФ) є поєднання задоволення інтересу сучасників до історичних джерел із забезпеченням збереженості цих джерел для наступних поколінь. Брак фінансового забезпечення діяльності архівів, матеріально-технічного забезпечення згубно відбивається не лише на збереженості документів, а й на всій архівній інфраструктурі, і в результаті погіршується доступ. У 1991 р. навантаження на одного українського архівіста було одним з найвищих на пострадянському просторі. За 20 років загальний обсяг документів збільшився майже в 1,5 рази, багатократно зросла кількість звернень до архівів, а чисельність працюючих скоротилася на 16%. Показовим штрихом щодо ставлення держави до архівів слугує той факт, що у Доктрині інформаційної безпеки України про них немає навіть згадки. Як слушно зауважили автори Рекомендації Ради Європи №2000(13) щодо політики доступу до архівів: «Якщо бюджет держави не забезпечує роботу державної архівної служби, марно у законі встановлювати правила доступу, оскільки відповідних заходів не може бути здійснено».

Ситуація з архівною справою в Україні свідчить про те, що архіви дедалі більше відходять на маргінес суспільних інтересів, оскільки за останній період (принаймні 5 років) практично не зафіксовано позитивних тенденцій. Затверджена в лютому 2006 р. Державна цільова програма розвитку архівної справи на 2006–2010 роки в частині державного фінансування архівів фактично провалена, зокрема, в її фінальній частині (2008–2010); загальне фінансування держпрограми за п'ять років склало лише 18% від запланованих обсягів.

Потребує вдосконалення законодавство щодо архівів. Зокрема, слід забезпечувати доступ до відкритої частини архівного документу, якщо він містить інформацію з обмеженим доступом, вважати можливим обмеження доступу до архівної інформації, як і до інших видів інформації, лише за наявності таких умов: обмеження доступу відповідає легітимній меті, визначеній у статті 34 Конституції України; шкода від доступу до цієї інформації більше, ніж шкода від заборони доступу. Слід позбутися рудиментів дозвільного підходу щодо доступу до архівної інформації, а також дискримінації окремих груп користувачів

документами НАФ. Для цього необхідно якнайскоріше затвердити новий «Порядок користування документами Національного архівного фонду України, що належать державі та територіальним громадам» замість чинного документу, який безнадійно застарів. До кричущих прикладів порушення архівного законодавства належить також тенденція до постійного розширення кола галузевих архівів, саме існування яких у сучасному їх статусі (фактично закритих архівів) заборонено законом про НАФ.

Закон «Про державну таємницю» не вказує максимальний термін засекречування інформації. Завеликим є максимальний термін обмеження доступу до документів, які містять конфіденційну інформацію про особу за законом про НАФ та архівні установи – 75 років. Але і ця норма постійно порушується. Так, немає доступу до понад 1 млн. справ депортованих в архіві МВС, хоча більшість з них стосується розкуркулених в 1930-1931 рр. селян і не має жодного оперативного інтересу. Абсурдно зберігати в таємниці відомості про політичні репресії 60-80-річної давнини!

Крім того, слід вказати на поступове, майже непомітне, але суттєве і тому дуже небезпечне згорання доступу до ретроспективних архівних інформаційних ресурсів владних структур в Інтернеті. Крім загальновідомої історії з розділом Голодомору на президентському порталі (спочатку знятого, а потім відновленого, але вже не на головній сторінці), аналогічна ситуація відбулася з ретроспективними інформаційними ресурсами СБУ.

Незадовільними темпами йде запровадження світових досягнень у галузі архівної справи та діловодства. Зокрема, це стосується роботи з електронними документами і здійсненням електронного документообігу з метою забезпечення тривалого зберігання цінної інформації. Не дивлячись на створення 2007 р. спеціалізованого Центрального державного електронного архіву, темпи вирішення цих проблем не встигають за масштабами впровадження електронного документообігу в життя суспільства.

Для поліпшення доступу до архівної інформації необхідно забезпечити умови для електронного доступу до документів НАФ, зокрема, розширити практику створення віртуальних читальних

залів. Для цього слід визнати пріоритетним завданням максимально повне оцифрування довідкового апарату (каталогів, картотек та описів) архівних установ.

У сфері міжнародних зв'язків державних архівних установ доводиться констатувати повне виключення України з процесу Європейського співробітництва в формі Європейського відділення Міжнародної Ради архівів (EURBICA), Європейського Бюро національних архівів (EBNA) тощо, натомість активну інтеграцію до Євразійського об'єднання державних архівів (EURASICA), лідируючу роль в якому відіграє Росія, конституювання, починаючи з 2007 р., архівного квазіоб'єднання Росії, України і Білорусі у формі щорічних зустрічей керівників державних архівних служб та архівів.

Для поліпшення становища необхідно:

- дотримання і постійний моніторинг громадськістю вітчизняного законодавства про архіви та вдосконалення законів;
- забезпечення умов для електронного доступу до документів НАФ; зокрема, слід розширити практику створення віртуальних читальних залів. Для цього слід визнати пріоритетним завданням максимально повне оцифрування довідкового апарату (каталогів, картотек та описів) архівних установ.
- розширення доступу до ретроспективних архівних ресурсів;
- запровадження світових досягнень у галузі архівної справи та діловодства;
- розширення міжнародної співпраці з європейськими структурами.

Національна спадщина і музейна справа

Сфера збереження національної культурної спадщини в Україні є однією з найменш реформованих. Світоглядні підходи та принципи державного управління у цій сфері здебільшого успадковані від планового радянського господарства, не зазнали якісних змін протягом років незалежності України й не відповідають сьогоднішнім суспільно-економічним реаліям.

Як результат, галузь збереження національної культурної спадщини (як рухомих так і нерухомих пам'яток) перебуває в глибокій системній кризі.

Найбільш гострими та актуальними є такі проблеми:

- Недосконалість нормативно-правової бази, відсутність цілої низки підзаконних актів, що передбачені профільними законами України, неузгодженість положень окремих нормативних актів. При цьому є приклади системного безкарного ігнорування діючого законодавства у сфері збереження національної культурної спадщини.
- Незавершеність формування цілісної системи органів виконавчої влади, які повинні стежити за дотриманням пам'яткоохоронного законодавства.
- Недостатність бюджетного фінансування галузі, що забезпечує лише видатки утримання за т.зв. захищеними статтями: заробітна платня працівників, комунальні послуги та охорона закладів. Видатки розвитку практично не передбачаються (особливо в умовах фінансово-економічної кризи). Ситуація ускладнюється жорсткою залежністю профільних закладів (музеї, заповідники тощо) від державного бюджетного фінансування, відсутністю належних умов та стимулювання для пошуку альтернативних джерел фінансування.
- Загрозлива динаміка втрат пам'яток нерухомої культурної спадщини, погіршення стану збереження об'єктів Державного музейного фонду (понад дві третини предметів Державного музейного фонду потребують реставрації).
- Відсутність належного науково-дослідного центру який би вивчав питання теорії та практики музейної справи, на професійному рівні готував би проекти нормативних та методичних документів, галузевих стандартів тощо.
- Недостатній рівень координації роботи музейної мережі, обмежений обмін інформацією навіть між музеями одного міста.
- Старіння кадрового складу музейної галузі (середній вік музейних працівників в Україні стрімко наближається до пенсійного).

- Низькій рівень включення професійного середовища до формування національної політики у сфері, системи прийняття рішень.

Було б доцільним делегувати професійним громадським об'єднанням музейників і пам'яткоохоронців частини функцій (здійснення моніторингів, науково-практичних досліджень, розробки пропозицій до нормативно-методичної бази тощо), реалізація яких в системі Міністерства культури є вкрай неефективною.

Одним з пріоритетних також є здійснення термінових кроків, спрямованих на зміцнення кадрового потенціалу галузі, зокрема розбудову системи підготовки молодих фахівців та підвищення кваліфікації працівників, стимулювання притоку освіченої молоді до музейних та пам'яткоохоронних закладів. У разі продовження ігнорування кадрової проблеми галузь ризикує пройти «точку неповернення», призвести до остаточного руйнування зв'язків між поколіннями, безповоротної втрати традицій та позитивного досвіду попередніх генерацій.

Рятування галузі, її реформування та модернізація є тим більше актуальним з точки зору її потенціалу як інструменту національної інтеграції, подолання штучного розколу країни. В даному контексті важливо пам'ятати, що тема розколу України, яка активно педалюється деякими політичними силами, зросла на ґрунті відсутності з перших років незалежності якісно нової об'єднавчої національної ідеї. Не створивши дієвої альтернативи радянському світогляду та штампам, поряд із низьким загальноосвітнім рівнем, необізнаністю на своїй історії, це сприяло появі спрощеного штучного бінарного поділу на «своїх» та «чужих», маніпулювання та насадження ідеї розколу України.

Попри всю очевидність штучного характеру проблеми розколу, її неможливо подолати шляхом заперечення та простого декларування єдності населення країни. Історичні та культурні особливості кожного регіону України об'єктивно мають місце. Широке висвітлення та популяризація цього історико-культурного розмаїття, на нашу думку, здатне зруйнувати міф бінарного поділу. Одна з провідних ролей у цьому процесі повинна належати

саме регіональним музейним закладам та історико-культурним комплексам, що мають стати сучасними просвітницькими центрами та згуртовувати навколо себе місцеві громади. Саме тому, надзвичайно важливим є стимулювання інтересу до національно-культурної спадщини не лише шляхом розвитку профільної галузі, а й через розбудову супутньої інфраструктури (транспортне сполучення, готелі, заклади роздрібної торгівлі, сфера надання послуг тощо).

Для поліпшення становища необхідно:

- вдосконалити законодавство, що регламентує збереження національного спадку
- омолодити кадровий склад
- вдосконалити співпрацю у рамках музейної мережі
- розширити доступ фахівців до прийняття адміністративних рішень щодо історичних пам'яток

Національний кінематограф: стан справ, перспективи розвитку

Кінематограф в Україні упродовж останніх двадцяти років послідовно руйнувався як системна єдність різнопорядкових компонентів. У першу чергу було виведено за межі системи кінопрокат – його підпорядкування місцевій владі призвело до перепрофілювання більшості кінотеатрів. Фактична відсутність прокату зробила нерентабельною роботу державних кіностудій, які так само значною мірою переорієнтувались на інші види діяльності (надання в оренду приміщень, торгівля кіноспадщиною і т.п.). Як наслідок – ідеологічна привабливість кінематографа в очах державних чиновників упала до нульової позначки, а відповідно й обсяги державного бюджетного фінансування. Функцію „найважливішого з мистецтв” перебрало на себе телебачення. Виробництво повнометражних ігрових стрічок (а саме вони визначають обличчя національної кіноіндустрії) знизилось до 2-4 одиниць щорічно, однак й ті були відрізані від прокату. Спроби завантажити вітчизняних режисерів продукуванням телевізійних фільмів трохи поліпшили ситуацію, однак у 2001-2008 роки телекіноіндустрія в Україні існувала здебільшого на гроші російських продюсерів – з відповідними змістовими акцентами й установками на глядацьку аудиторію. На

цьому тлі парадоксальним чином збільшується кількість кіно- і телемистецьких вузів, однак фаховий рівень підготовки там викликає чимало нарікань. Так само зростає кількість кінофестивалів, які, окрім іншого, виконують роль і прокатного майданчика для арт-фільмів.

Відтак вітчизняне кіно не в змозі впливати на суспільні процеси в Україні, воно опинилось поза межами суспільного життя. Його функції значною мірою заміщуються фільмами російського виробництва, яке значно інтенсифікується в перше десятиліття XXI століття. Ці стрічки (у першу чергу телевізійні) покликані розширити межі так званого „руського міра”, ствердити цінності та стереотипи радянського способу життя та пострадянської ідеології. Разом з тим російське авторське кіно демонструє і нонконформізм, спротив традиційним цінностям – власне те, що в кіно українському практично відсутнє.

Саме кінематограф міг би взяти на себе функції продукування інтегральних, об'єднуючих аудіовізуальних образів – за умови дистанціювання від державних та політичних структур. На сьогодні великий ступінь залежності електронних ЗМІ робить подібну місію неможливою, продукуються ідеологеми, в основі яких установка на поглиблення протистояння всередині самої України.

Поодинокі спроби здійснити реформування кінематографа задля розвитку кіноіндустрії були. Для прикладу, Міністерством культури розроблено, а Верховною Радою України прийнято у вигляді закону Комплексну державну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2002-2007 роки, яка передбачала доволі серйозні зміни як у самій системі, так і в кількісних показниках фільмовиробництва та відвідуваності кінотеатральних показів. Однак практично жоден із пунктів програми не було реалізовано. 2010 року підготовлено таку саму програму на 2011-2015 рр., яка досі знаходиться у фазі адаптації у міністерствах та відомствах.

Чи не головним інструментом реформування галузі вважається створення інституту кінопродюсерства. Однак вітчизняне уявлення про кіноіндустрію обмежується кіновиробництвом,

бажано за бюджетні кошти. Причиною є існуючий порядок речей, передусім у законодавстві та підзаконних актах, які ніяк не заохочують кінопродюсера до розширення зони діяльності.

Крім того, належить розв`язати проблему піратства та піратських ринків, які на сьогодні вочевидь „кришуються” державними чиновниками.

Ще одна проблема – кіно в Інтернеті, який досі ігнорує авторські та майнові права фільмовиробників. Розв`язання цих та інших нагальних проблем допоможе розкрити кінематографічне поле для покриття його кінопродюсерськими компаніями. Оскільки за умов, що склалися, діяльність будь-якої продюсерської компанії приречена на фінансову невдачу.

Нагальною необхідністю є створення Громадського телебачення, яке могло би (позитивним у цьому сенсі є досвід Польщі) взяти на себе підтримку виробництва ігрових та документальних стрічок. Крім того, варто внести зміни до чинного законодавства щодо обов`язкового інвестування 5-7 % прибутку телекомпаній (тих, що демонструють не менше ста фільмів щороку) на кіновиробництво.

Поява незалежних продюсерських компаній є проблематичною і без виникнення професійних гільдій та асоціацій, які, зокрема, здійснюватимуть моніторинг та юридичний нагляд за дотриманням чинного законодавства у сфері фільмовиробництва та поширення стрічок у кіно-відео-телепрокаті. На сьогодні в Україні діють Національна спілка кінематографістів та Асоціація кінопродюсерів, чий вплив і можливості в означеній сфері є мінімальними.

2011 року прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про кінематографію» та інших законів України щодо підтримки виробництва національних фільмів». Національне кіновиробництво отримало певні пільги та преференції. Йдеться про звільнення фільмовиробників від оподаткування на п'ять років, від сплати податку на землю, створення спеціального Рахунку фінансової підтримки національної кінематографії (ним має керувати спеціально створена Рада, половина місць у якій віддається Національній спілці кінематографістів). Останнє однак

є можливим за умови прийняття Закону «Про збір на кінематографію». Нова редакція Податкового кодексу закріпила вказані преференції, водночас практично унеможлививши прийняття Закону «Про збір...» та формування допоміжного Фонду (Рахунку) розвитку кінематографії.

Внаслідок адмінреформи Державну службу кінематографії, трансформовано у Державне агенство з питань кіно, з більшою автономією у розв'язанні проблем розвитку галузі. Передбачається, що з 2011 року вносяться зміни до державної політики фінансування фільмовиробництва. Держзамовлення (стовідсоткове бюджетне фінансування) отримуватимуть режисери дебютних стрічок, автори документально-просвітницьких, анімаційних та фільмів для дітей і юнацтва. Все інше матиме державну підтримку, тобто часткове бюджетне фінансування. Однак поза увагою лишаються репертуарна політика, розбудова кінотеатральної мережі, регулювання прокату; корупція та піратство; регіональна політика (як приклад, Буковина і Донбас мають свої особливості, які належить враховувати).

Щодо правил визначення переможців конкурсу проектів, які отримуватимуть державне фінансування, необхідна цілковита прозорість та публічність.. Зважаючи на вочевидь принижений авторитет національного кіно, слід передбачити (уже в держбюджеті на 2012 рік) підтримку і кінотеатрів, з метою їх заохочення до показу фільмів вітчизняного виробництва. До цього мають бути залученими і бюджети місцевих рівнів.

Задля увиразнення репертуарної політики слід передбачити, що Державне замовлення може формулюватися і у вигляді конкурсів за означеною соціально значимою для суспільства темою.

До програми реформування слід включити створення (до 2014 року) Кіноінституту, за прикладом Британського (British Film Institute) чи Шведського (Swedish Film Institute) інститутів. Йдеться про установу, яка контролюється державою та громадою на практично паритетних началах і обіймає більшу частину спектру національної кінополітики. Тут і продюсування та промоушен кіно- і телефільмів, в тому числі і через невелику кількість підпорядкованих Інституту кінотеатрів; і реалізація

політики у сфері кіно- та медіаосвіти; фестивальна політика, зокрема проведення національного фестивалю; видавнича діяльність (передусім через видання ґрунтовних фахових журналів); створення державного музею кіно; діяльність власне архівна. Робота національного кіноархіву полягає не тільки у збереженні та каталогізуванні фільмопродукції, а й поширенні, популяризації національної кіноспадщини за кордоном.

Упродовж 2011-2013 рр. необхідно вжити радикальних заходів щодо кіно- та медіаосвіти в країні. Гнітюче виглядає стан підготовки кадрів для кіноіндустрії, у вузах немає умов для підготовки більшої частини номенклатури спеціалістів. Йдеться також про створення правових та матеріально-фінансових умов для підготовки спеціалістів у кращих закордонних вузах. Виробництво неігрових, освітніх фільмів варто поєднати з програмами розвитку теле- та відеопродукції, зокрема і щодо впровадження медіаосвіти в середній школі, потреб вищої освіти. Слід передбачити створення спеціалізованого телеканалу, в основі програмування якого буде поширення знань про культуру через неігрові фільми, циклові програми тощо. Належить розробити й реалізувати (в тому числі й за рахунок державних субсидій) проект інтернет-ресурсів, що популяризуватимуть досягнення вітчизняної та світової кінокультури.

Окрім розробки шкільних та вузівських програм, програм для телебачення та Інтернет-ресурсів, варто передбачити створення регіональних медіа-центрів (із залученням місцевих коштів). З цією метою необхідно внести відповідні доповнення до чинного законодавства та розробити Національну програму медіаосвіти, аналоги якої у ряді європейських країн (Франція, Велика Британія, Швеція) дозволили суттєво підвищити рівень культури. Необхідно також здійснити професійний аудит й переатестацію існуючих інституцій, які займаються підготовкою кадрів для кіно і всієї медіасфери, та виробити програму, що забезпечить якісну, сучасного рівня підготовку спеціалістів, у тому числі так званої „середньої ланки”.

Особливої уваги потребує підготовка сценаристів. Кіноіндустрія потребує велику кількість професійних драматургів. Відтак є

необхідність у створенні Вищих сценарних курсів а також стажування за кордоном.

Потребують реформ кінопрокат, мережа кінотеатрів. Нині кількість екранів (кінотеатрів) в Україні не дозволяє розраховувати на відшкодуванні навіть найуспішніших проєктів. Велика кількість міст (здебільшого невеликих) та селищ узагалі не мають кінотеатрів. Для розбудови мережі варто активно використовувати нові, передусім цифрові технології. Слід передбачити створення цільової державної програми розвитку та обладнання кінотеатрів сучасним технологічним (цифровим головним чином) обладнанням. Крім того, слід визначити обласні комунальні підприємства кіновідеопрокату у якості організаційної структури, яка повинна забезпечити ефективне функціонування комунальних закладів кіновідеомережі.

Необхідні зміни у практиці застосування авторського права. Чинне законодавство є доволі прогресивним і сучасним, однак потребує подальшого вдосконалення. Однією з проблем є несплата авторської винагороди за повторне оприлюднення твору (Роялті) провідними телеканалами України. Ми виглядаємо у цьому плані архаїчним суспільством – у порівнянні з Росією, скажімо, де ситуація радикально інша. Необхідні зміни та доповнення до законодавства.

Увесь процес реформування сфери кіно та медіа належить здійснювати як системне перетворення надзвичайно важливої галузі суспільного та державного життя. Зміни, навіть найрадикальніші, в окремих сегментах галузі не змінять загального стану.

Для поліпшення становища необхідно:

- розвинути Державне агенство з питань кіно
- створити Громадське телебачення
- створити український Кіно інститут
- законодавчо стимулювати інститут кінопродюсерства
- розбудувати нову систему кіно освіти
- розбудувати новітню систему кінопрокату
- законодавчо врегулювати авторське право в кіноіндустрії

Рекомендації у сфері культурного будівництва

За останні п'ять років ситуація в галузі практично не змінилася, і більшість законодавчих інструментів (якщо не всі) у вигляді законів, постанов, запроваджених пільг виявилися неефективними на практиці, неспроможними переламати негативні тенденції.

Для того, щоб переламати тенденції, що склалися у сфері культури, органи державної влади мають засвоїти нові стандарти та принципи побудови культурної політики, розробляючи короткотермінові (операційні) плани та довготермінову стратегію на основі спільного бачення з незалежними організаціями, громадянським суспільством. Така політика має спиратися на принципи прозорості, результативності та багатоканального фінансування. В свою чергу, громадянське суспільство, повинно мати право і можливість проводити постійну оцінку політичних рішень і результатів реалізації політики в різних галузях культурної сфери і в цілому. Наслідками такої політики має стати насамперед формування гордості українців за свою державу, створення цілісного культурно-інформаційного простору, який би збагачувався за рахунок взаємодії з іншими культурами, але був би достатньо сильним, щоб протистояти антикультурним та антиукраїнським проявам. Діяльність громадських рад при центральних органах виконавчої та законодавчої влади протягом останніх років виявилась неефективною. Можна запропонувати, як альтернативу, проведення раз у півріччя публічних обговорень на основі аналізу незалежних експертів.

Як бачимо, влада в Україні все ще змінюється. Вона не мала і не матиме часу для осмислення і організації процесу модернізації культури. Деякі країни, створили спеціальний орган, який, попри зміну урядів, працює над модернізацією всієї країни і культури зокрема. Ми пропонуємо створити такий орган в Україні.

Працю над модернізацією культури пропонуємо розпочати з інвентаризації культурних ресурсів, можливостей, конкурентоздатності культурної парадигми сучасної України. Аналіз повинен стосуватися набагато ширшого кола проблем, як наприклад культури праці, рівня довіри, здатності до кооперації, соціального капіталу та ін.

Особливу увагу ми хочемо приділити саме соціальному капіталу. Ріст соціального капіталу передреує всякій модернізації – у тому числі і широко тлумаченій культурній модернізації.

Програма модернізації культури розрахована на подальшу перспективу, а не тільки на утримання стагнуючих інституцій культури.

Сьогодні культура повинна функціонувати в умовах ринку, а вона все ще пробує користатися з дотаційно-розподільчої системи, яка вже практично неадекватна ні умовам функціонування культури, ні новим завданням, які перед культурою поставило життя та завдання творення новітньої української політичної нації і відкритої демократичної держави.

Тому потрібно переформатизувати структуру Міністерства культури (МК) України (яка була створена під «радянську модернізацію культури» 1930-х років і дотувалася виключно з державних коштів) у структуру, адекватну новим умовам функціонування суспільства, економіки, держави та культури.

Якщо мистецтво, яким за інерцією переважно і займається МК України, меншою мірою залежить від ринку, то культура в широкому сенсі слова – ні. У творенні культурних індустрій сучасне МК України майже не бере участі. Воно майже ніяк або тільки імітативно впливає на кіноіндустрію, шоу-бізнес, туристичний бізнес. Тоді як воно повинно створювати сприятливі рамкові умови для культурних індустрій.

Ми хочемо, щоб головним завданням МК України було не стільки визначення художньої вартості культурного продукту, скільки заохочення приватного підприємництва до стратегічних інвестицій у сферу культурних індустрій. Перш за все це ми хочемо, щоб це відбуватися через формування відповідного законодавства, яке стосуватиметься форм оподаткування чи звільнення від оподаткування відповідного роду інвестицій. Виключно завдяки цьому ми хочемо організувати спонсорство як потужного інвестора у нематеріальну інфраструктуру країни. На сьогодні спонсорство у сфері культури у нас практично не працює.

А наростити креативний потенціал країни без розвитку культури не вдасться. Сама ж держава, як показує український досвід, цього завдання виконати не зможе.

Пріоритети на найближче майбутнє

1. З огляду на попереднє вважаємо за необхідне законодавчо розширити поняття культури до комплексного тлумачення культури як процесу, зорієнтованого на виробництво культурного продукту, який створює передумови як для ефективного управління цим процесом в інтересах суспільства загалом, так і для задоволення потреб окремих людей; конкретизувати завдання, тобто, розробити закон «Про державну політику в сфері культури» на наступні 3-5 років, в якому прописати по роках очікувані зміни (результати), при цьому ресурсом мають стати обсяги пільг, преференцій та видатки на управління, що безпосередньо залежатимуть від досягнутих результатів.
2. Попередньо слід провести інвентаризацію культурних ресурсів, можливостей, конкурентоздатності культурної парадигми сучасної України з залученням незалежних фахівців; це можна зробити у вигляді нового Звіту про культурну політику України, оцінивши реалізацію рекомендацій попереднього звіту (2007 р.) та поглибивши дослідження на рівні областей на районів; проводити щопівроку моніторинг досягнутих результатів, щоб перевірити, чи виконуються пріоритетні завдання, що необхідно змінити, поліпшити.
3. Ми повинні переосмислити і законодавчо закріпити завдання культурної політики України. З огляду на це, обмежитися такими основними цілями: збереженням української ідентичності через культуру; збереженням української культурної різноманітності; консолідацією української політичної нації; розвитком українських культурних індустрій; промоцією України у світі.
4. Культурну політику в Україні слід здійснювати в опорі не лише на державні органи (МК України, МО України), органи самоврядування, де й твориться більша частина культурного продукту (міські ради, сільські ради і т.д.), але й на персоніфіковане спонсорство, бізнес у сфері культури (кіноіндустрія, шоу-бізнес, цирк і т.д.). Слід законодавчо розподілити сфери компетенцій всіх цих учасників ринку створення культурного продукту. Держава не зможе і вже не може

ні контролювати, ні підтримувати всі сфери культури (кіно, шоу-бізнес, цирк і т.д.). Справа держави – регулювати ринок культурних пропозицій та підтримувати вкрай унікальні культурні явища, а також навчальну сферу.

5. Ми повинні законодавчо розширити поняття «національний спадок» не лише до матеріальних і нематеріальних об'єктів культури, але й до явищ, процесів та природних і антропогенних цінностей як, наприклад, природні та культурні ландшафти (для того провести перереєстрацію цінностей національного культурного спадку на нових основах).
6. Структуру МК України слід переформатувати під різке збільшення законодавчих ініціатив у сфері культури, підтримку їх у Верховній раді України та забезпечення як підзаконними актами, так і подальшим строгим моніторингом їхнього виконання для чого змінити структуру МК, різко збільшивши можливості законодавчої ініціативи міністерства.
7. У рамках МК України чи поза ним, у формі депутатської комісії Верховної ради України, адміністрації Президента створити державний орган, який займався б проблемою модернізації України, в тому і модернізації культурних стратегій України.
8. Вважаємо, що слід різко підвищити рівень співпраці МК України з іншими міністерствами, особливо економічного блоку, з метою заохочення підприємництва до стратегічних інвестицій у сферу культурних індустрій.
9. Ми повинні розширити функції та повноваження МК України, щоб воно перейшло від підтримки культури у вузькому сенсі слова до стимулювання культури у широкому сенсі слова, заохочення розвитку всіх культурних індустрій, які породжують нові суспільні та економічні умови сьогодення.
10. Державна політика України у сфері культури повинна перейти від дотаційно-розподільчої політики в сфері фінансування культури до ефективної політики «позитивної дискримінації», введення пільг.

6. Нова влада і перспективи релігійного миру в Україні

Церковно-релігійна ситуація у країні

Церковно-релігійна ситуація, стан міжконфесійних відносин значною мірою залежать від позицій держави (влади) стосовно Церкви та характеру державно-конфесійних відносин. У багатоконфесійній країні, якою є Україна, та за умов, коли регіональний характер поширеності основних конфесій збігається з відмінностями соціокультурної ідентичності та геополітичних орієнтацій жителів регіонів країни в координатах «Схід-Захід»²¹³, ця залежність зростає, набуваючи фактично визначального характеру.

Протягом 1990-х років було прийнято базовий Закон «Про свободу совісті та релігійні організації», Конституція України закріпила право громадян на свободу совісті і принцип відокремлення Церкви від держави (задекларувавши тим самим неутручання держави у внутрішні справи Церкви), була започаткована практика повернення Церкві відчуженого в неї раніше майна, створені структури, що уможливили постійний діалог релігійної спільноти з державою: з боку Церкви – Всеукраїнська Рада церков і релігійних організацій України²¹⁴, з боку держави – державний орган у справах релігій. Усе це – насамперед, практика державно-церковного діалогу – мало позитивний вплив на процеси в багатоконфесійному церковно-релігійному просторі країни.

Однак, зі зміною влади у 2010р. характер державно-конфесійних відносин (а з тим – і характер відносин між конфесіями) почав зазнавати змін, дедалі більш радикальних. **Наразі йдеться про ризик заміни плюралістичної церковно-релігійної моделі, яка реально існує у країні, на модель, у межах якої одна з Церков, а саме – Українська православна церква в юрисдикції Московського Патріархату, матиме в очах держави перевагу над іншими.**

Про характер ставлення державної влади до церков і релігійних організацій можна судити, зокрема за наступними позиціями:

- станом і тенденціями розвитку державно-конфесійного діалогу і співробітництва; участю Церкви в офіційних державних заходах національного рівня та, з іншого боку – практикою відвідувань

²¹³ Так, осередки Української православної церкви (УПЦ) поширені насамперед на Сході та Півдні України; Української Греко-католицької церкви (УГКЦ), Української православної церкви Київського патріархату (УПЦ-КП) та Української автокефальної церкви (УАПЦ) – на Заході і в Центрі. Регіональна локалізація додатково посилюється перебуванням двох великих церков у юрисдикції зарубіжних центрів (УПЦ – в юрисдикції Московського патріархату, УГКЦ – Ватикану).

²¹⁴ На цей час представляє понад 90% релігійної мережі України.

першими особами держави релігійних служінь (зібрань) з нагоди великих релігійних свят (або привітань від імені цих осіб глав і вірних церков і релігійних організацій);

- законодавчим забезпеченням і практикою дотримання законодавства про свободу совісті та діяльність релігійних організацій;
- даними соціологічних досліджень, що характеризують громадську думку про ставлення держави (влади) до церков і релігійних організацій країни.

Державно-конфесійний діалог і співробітництво

На засіданні Громадської гуманітарної ради 13 травня 2010р. Президент В.Янукович задекларував принцип рівного ставлення до всіх церков і релігійних організацій країни: «Для Української держави всі Церкви і релігійні організації рівні і водночас рідні. Дотримання цього принципу ми вимагатимемо від керівників державної влади на всіх рівнях. Держава ніколи не втручатиметься у справи Церкви. Це повинні вирішувати громади і душа кожної людини. Розділення народу за релігійними, національними чи мовними ознаками є тяжким гріхом».

Однак, реальні кроки Президента не свідчать на користь зробленої ним декларації, насамперед – у частині рівності церков для держави, та відповідно – для Президента як Глави держави й гаранта прав і свобод усіх її громадян.

По-перше, вже в день інаугурації В.Януковича була порушена усталена традиція участі в церемонії представників усіх конфесій, що слугувала символічним благословенням новообраного Президента.

Практика запрошення представників усіх конфесій (зокрема, представлених у Всеукраїнській раді церков) до участі в офіційних державних заходах була започаткована наприкінці 1990-х років. Така практика в умовах України свідчила, з одного боку, про усунення напруженості в міжконфесійних відносинах, характерної для початку і середини 1990-х, а з іншого – про визнання державою багатоконфесійності країни та вияв дійсно рівного, однакового ставлення влади до всіх конфесій, церков і релігійних організацій.

Однак, у день інаугурації В.Януковича, 25 лютого 2010р. до Києва прибув Патріарх Московський і всієї Русі Кирил, який взяв участь у подячному молебні, яка відбулася в Києво-Печерській Лаврі за присутності лише священнослужителів УПЦ. Зміна традицій та ігнорування інших Церков і релігійних організацій були негативно сприйняті не лише релігійною спільнотою цих Церков і релігійних організацій, але й окремими політичними силами і громадськістю.

По-друге, впродовж 2010р. не було проведено жодної зустрічі Президента або інших перших осіб держави ні з Всеукраїнською Радою церков, ні з представниками Церков і релігійних організацій чи їх об'єднань – за винятком УПЦ (попри численні звернення до Президента як з боку Всеукраїнської ради церков та інших релігійних об'єднань, так і окремих Церков²¹⁵). Практичні кроки Президента свідчать, що його увагу привернуло лише Звернення Священного Синоду УПЦ, яке, на жаль, містить лише акцентовано конфесійне бачення як статусу і завдань Президента, так і розвитку державно-конфесійних відносин.

По-третє, у 2010р. не проведено жодного засідання Комісія з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій при Кабінеті Міністрів України. У липні 2010р. посада Віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань, який очолював Комісію, ліквідована, питання відносин з конфесіями та міжконфесійних відносин передані до компетенції Віце-прем'єр-міністра з питань Євро-2012 Б.Колеснікова.

Без будь-яких консультацій з релігійною спільнотою ліквідовано Державний комітет України у справах національностей і релігій. Функції з реалізації державної політики у сфері релігії передано Міністерству культури, а з питань реєстрації релігійних організацій – Державній реєстраційній службі при Міністерстві юстиції.

Таке рішення релігійною спільнотою країни оцінюється неоднозначно, однак переважно – негативно. Представники більшості церков і релігійних організацій переконані, що в ситуації багатоконфесійності суспільства наявність певного «посередника» як у

²¹⁵ Так, листи і звернення з пропозиціями зустрічі та обговорення питань державно-конфесійних відносин були надіслані Президенту України: від Всеукраїнської ради церков у березні, листопаді і грудні 2010р.; від Синоду єпископів УПЦ-КП у травні, червні і грудні 2010р., а також від Архієрейського Собору УПЦ-КП 23 січня 2011р.; від Синоду єпископів УГКЦ – 25 березня 2010р.

міжконфесійних відносинах, так і в стосунках церков і релігійних організацій з державою є доцільною. Усунення такого «посередника» уможлиблює ситуацію, за якої «влада сама буде обирати суб'єкта партнерських відносин в царині релігії», причому «більшість конфесій тим самим... буде позбавлена доступу до влади»²¹⁶. Експерти висловлюють припущення, що цей крок зроблено з метою наближення до російської моделі державно-церковних відносин, де преференції має лише один фаворит – Російська православна церква (О. Саган).

Церковна версія «Російського світу»

На фоні відсутності контактів з представниками українських церков і релігійних організацій (за винятком УПЦ) повідомлялося про регулярні зустрічі Президента з Патріархом Московським і всієї Русі Кирилом, а також про участь Президента в засіданнях Експертної ради при Патріархові «Економіка та етика», членом якої він є (разом із Прем'єр-Міністром України М.Азаровим). Названа Експертна рада є офіційною установою, що належить до складу управлінських структур РПЦ.

Доречно зазначити, що Патріарх Кирил (обраний у грудні 2009р.) зміг швидко налагодити тісні зв'язки із владними інститутами РФ та запропонувати російській владі досить нову, досить потужну складову ідеології і політики «Російського світу» (яка полягає у підтримці і просуванні російської мови та культури) – концепцію «Руського світу».

Викладена Патріархом на III Асамблеї «Русский мир» (3 листопада 2009р.) **концепція «Руського світу» – це фактично геополітична доктрина створення єдиного цивілізаційного (православного) простору, ядром якого повинні бути Росія, Україна та Білорусь («Свята Русь») і який має протистояти західній (секуляризованій) цивілізації.** Мета доктрини – зміцнення позицій РПЦ в діалозі зі світовим православ'ям та позицій Російської Федерації у протистоянні глобалізованому світу (Заходу). На початку 2011р. Міністр закордонних справ РФ С.Лавров повідомив: «Ми узгодили з нашими колегами з Російської православної церкви плани подальшого

²¹⁶ Круглий стіл «Діалог між владою і конфесіями в контексті європейської системи цінностей» (20 грудня 2010р., Київ). Учасники Круглого столу прийняли Резолюцію, в якій закликають владу зберегти державний орган у справах релігій, існування якого визначено чинним законодавством.

нарощування нашого співробітництва в інтересах зміцнення позицій та авторитету Росії на світовій арені»²¹⁷.

Таким чином, контакти Президента України з Патріархом РПЦ, його участь у названій вище Раді при Патріархові не обмежуються винятково релігійними чинниками та/або темами. Вони мають виразно політичний і геополітичний контекст, що відповідним чином впливає на позиції Президента (і владної команди загалом) на ставлення до українських церков і релігійних організацій, а також і на внутрішню політичну та міжконфесійну ситуацію в Україні.

Законодавче забезпечення і практика дотримання законодавства про свободу совісті та діяльність релігійних організацій

Протягом 2010р.-початку 2011р. у цій сфері сталося досить символічних подій, які в поєднанні дозволяють припускати, що нова влада дійсно взяла курс на формування нової моделі державно-конфесійних відносин, в якій не буде місця однаковому ставленню держави до всіх українських Церков і релігійних організацій.

По-перше, висунута чергова ініціатива нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»²¹⁸. У ній найбільших змін, порівняно з чинним Законом, зазнав порядок набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи та перелік підстав для припинення діяльності релігійних організацій у судовому порядку.

²¹⁷ Див.: Лавров: Сотрудничество МИД и РПЦ развивается «по нарастающей». – 24 января 2011г., <http://www.rian.ru/religion/20110124/325672605.html>. Зі свого боку, політичні кола РФ доступними для них засобами допомагають Московському Патріархові набути статусу Вселенського (який зараз належить Патріархові Константинопольському, але не визнається в державі його перебування – Туреччині).

²¹⁸ Указом Президента «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» №24 від 12 січня 2011р. Міністерству культури доручено до 1 лютого 2011р. внести до Кабінету Міністрів проект нової редакції Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» для наступного його подання до Верховної Ради. Протягом останніх п'яти років зазначений указ – четвертий. Аналогічні доручення містилися в однойменному Указі Президента В.Ющенка № 39 від 20 січня 2006р., надалі в указах 2009-2010рр. стосовно Річних національних програм з підготовки України до членства в НАТО.

4 листопада 2010р. учасники засідання Всеукраїнської ради церков, розглянувши проект нової редакції Закону, висловили позицію, згідно з якою «таке важливе питання, як оновлення законодавства про свободу совісті не повинне розглядатися поспіхом та в умовах трансформації політичного устрою і закликали представників влади не поспішати змінювати чинний Закон».

Раніше Всеукраїнська рада церков неодноразово викладала своє бачення послідовності кроків щодо змін чинного законодавства про свободу совісті та релігійні організації, яке полягає в тому, що змінам мусить передувати прийняття Верховною Радою Концепції державно-конфесійних відносин в Україні, якою передбачено запровадження партнерських відносин між державою і Церквою і яка має стати основою змін зазначеного законодавства. У зв'язку з цим, Всеукраїнська рада церков упродовж 2004-2010рр. неодноразово зверталася до вищих органів влади з пропозицією прийняти зазначену Концепцію²¹⁹.

23 січня 2011р. Архієрейський Собор УПЦ-КП постановив висловити незгоду як з пропонованими змінами до Закону, так і з поспішним його прийняттям без урахування позицій конфесій. У відповідному Зверненні до Президента, Прем'єр-міністра та Голови Верховної Ради України йдеться про те, що внесення до Закону принципів змін, особливо в частині реєстрації релігійних організацій і набуття ними статусу юридичних осіб, «порушить хитке міжконфесійне порозуміння, відновити яке буде дуже складно»²²⁰.

*По-друге, здійснена безпрецедентна спроба імплементувати в національне законодавство світської держави, якою є Україна, внутрішній документ фактично Російської православної церкви. Йдеться про *Проект Декларації Верховної Ради України «Про гідність, свободу і права людини»*, поданий до Верховної Ради в серпні 2010р. Декларація, як сказано в Пояснювальній записці до проекту, покликана «втілити «Основи учення Руської Православної Церкви про достоїнство, свободу і права людини».*

²¹⁹ Доречно зауважити, що згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів №1228 від 14 червня 2010р., розробка нової редакція Закону також передбачалася лише «після прийняття Концепції державно-конфесійних відносин в Україні».

²²⁰ Київський Патріархат закликає керівництво держави не порушувати міжконфесійний мир через прагнення змінити законодавство. – 24 січня 2011р., www.civica.org

Серед іншого, Декларація містить таке положення: «Суспільство має право вільно визначати зміст та обсяг взаємодії держави з різними релігійними громадами, залежно від їх чисельності, традиційності для країни або регіону, внеску в історію і культуру і від громадянської позиції». Отже, з її прийняттям створюється практична можливість побудови в Україні ієрархії, ранжування церков і релігійних організацій. Той факт, що Декларація спрямована саме на таку перспективу, підтвердив один із авторів проекту.

4 листопада 2010р. учасники засідання Всеукраїнської ради церков розглянули Проект Декларації і не підтримали його – з огляду «на вузько конфесійний характер документа та його протиріччя з міжнародними документами у сфері прав людини»²²¹. Однак, до цього часу Проект з Парламенту України не відкликано. Примітно, що ані РПЦ, ані депутати Федеральних Зборів РФ не вдавалися до спроб імплементації «Основ учення Російської Православної Церкви про достоїнство, свободу і права людини» в законодавство Російської Федерації.

По-третє, упродовж 2010р.-початку 2011р. фіксувалися численні випадки порушення чинного законодавства про свободу совісті та діяльність релігійних організацій, що полягали у здійсненні тиску на одні конфесії і натомість – надання преференцій іншій. Зростав потік повідомлень про випадки «прямого і непрямого» втручання державних органів виконавчої влади і правоохоронних органів у життя і внутрішні справи релігійних організацій, насамперед громад УПЦ-КП. На кінець року були поширені заяви про досить масову і планомірну кампанію, яку проводять представники (або їх примушують проводити) державної виконавчої влади з метою схилити священнослужителів УПЦ-КП до переходу (разом із громадами і храмами) до юрисдикції УПЦ. Водночас, фіксувалися випадки, коли для забезпечення такого переходу застосовувалася сила або методи, що межували з шахрайством. Згадана кампанія мала призвести до ліквідації УПЦ-КП.

З іншого боку, повідомлялося про преференції, які в різних формах надаються УПЦ (наприклад, рішення Київської міськради від 6 грудня 2010р. про фінансову підтримку будівництва Свято-Воскресенського кафедрального собору, рішення про яку Київська міськрада Духовно-

²²¹ Глави конфесій України закликали владу до конструктивного діалогу. – Релігія в Україні, 9 листопада 2010р., <http://www.religion.in.ua>

просвітницького центру та Кафедрального собору на честь Воскресіння Христового УПЦ, подання 9 грудня 2010р. до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Податкового кодексу України з метою надання пільг цьому будівництву²²²; повідомлення про наміри будівництва на місці Десятинної церкви в Києві храму УПЦ тощо).

Враховуючи, що вже були спроби ліквідації УПЦ-КП, та з огляду на наполегливе поширення церковними та навколоцерковними діями РПЦ пропозицій застосування до усунення православного поділу в Україні так званого «болгарського варіанту», заяви Предстоятеля, священнослужителів і вірних УПЦ-КП не можна залишати поза увагою²²³.

Громадська думка про ставлення влади до церков і релігійних організацій країни

Особливості ставлення нинішньої влади до українських Церков помічені суспільством. За результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова (листопад 2010 р.), лише 29% громадян погодилися з тезою «влада ставиться однаково до всіх релігійних організацій в Україні». Майже 34% відзначили інші позиції: «с Церкви, до яких влада ставиться краще, ніж до інших» (24%) і «влада вивищує одну Церкву на противагу іншим» (11%).

²²² Проект Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування під час будівництва Кафедрального собору у м. Києві)”;

реєстр.№7441 від 9 грудня 2010р.; автори – народні депутати України О.Єдін, М.Зубець (фракція Партія регіонів).

²²³ За час існування УПЦ-КП було дві спроби скасувати реєстрацію Патріархату шляхом внесення відповідних протестів Генеральної прокуратури: в 1993р. (Генеральний прокурор В.Шишкін) та у 2002р. (Генеральний прокурор М.Потебенько).

«Болгарський варіант» глава Асоціації православних експертів К.Фролов трактує так: «У Болгарії в 90-х роках існував церковний розкол. Але коли в результаті виборів до влади в Болгарії на пост прем'єр-міністра прийшов представник царської сім'ї Симеон Саксен-Кобург-Готський, він просто повернув канонічній церкві всі захоплені в неї розкольниками храми». Див.: Кирилл Фролов: «Украинцы и русские: мы принадлежим к одной поместной Матери-Церкви». – Донецкий кряж плюс, 20 января 2011г., <http://www.donkr.dn.ua/index.php/home/2414--l-r>. Саме такий варіант, за повідомленнями, пропонували Патріарху Кирилу застосувати до УПЦ-КП і представники Одеської єпархії УПЦ. Див.: В ожидании церковной капитуляции Виктора Януковича. – Релігія в Україні, www.religion.in.ua

При цьому, зазначені оцінки мають виразну конфесійну специфіку. Так, найбільша частка згодних з першою тезою (38%) і найменша (35%) згодних з двома наступними – серед опитаних, які віднесли себе до вірних УПЦ. Натомість, серед вірних УГКЦ відповідні показники становлять 9% і 58%; серед вірних УПЦ-КП – 26% і 44%; серед представників інших конфесій – 25% і 54%.

Таким чином, суспільство схиляється до думки про те, що нинішня влада не однаково ставиться до різних церков і релігійних організацій України. Прояви неоднакового ставлення більшою мірою відзначають громадяни, які не належать до вірних УПЦ. Продовження практики вирізнення владою однієї Церкви на противагу іншій таїть у собі ризики загострення міжконфесійних, а за тим – міжрегіональних протистоянь.

Висновки

1. У ставленні до церков і релігійних організацій України нова влада вдалася до політики, яка може призвести до відновлення та загострення міжконфесійних протистоянь, закріплення та посилення релігійно-світоглядних відмінностей між регіонами країни, етнорелігійними та релігійними спільнотами. Надто велике значення в цій політиці отримали особисті позиції і прихильності першої особи держави та її оточення.

2. Пояснення такої ситуації посиланнями на особисту релігійність В.Януковича та його прихильність до однієї Церкви не є коректними. Як приватна особа, В.Янукович, безумовно, як кожен громадянин України має право на свободу совісті, віросповідання і вибору церкви. Однак, В.Янукович демонструє свою прихильність до УПЦ саме як Президент України, про що свідчать, зокрема інформації на *офіційному сайті Президента України*²²⁴. А представлений як Президент В.Янукович демонструє не власну релігійність, а позицію держави, яку він очолює і уособлює в очах її громадян.

²²⁴ Наприклад «Глава держави молиться у Свято-Успенській Почаївській Лаврі: Повідомлення прес-служби Президента України Віктора Януковича» від 7 січня 2011р., <http://www/president.gov.ua>

3. З іншого боку, надання владою преференцій УПЦ, виведення її де-факто на рівень «державної церкви» у поєднанні з активним залученням її до побудови «Руського світу» таїть у собі ризики для самої Церкви: від переймання на себе в очах українського суспільства частки відповідальності за всю політику нинішньої влади до втрати самоврядності.

4. Найбільший ризик для міжконфесійного миру (а отже – громадянської злагоди в суспільстві) становить сьогодні зростання впливу Московського Патріархату не лише на УПЦ та православне середовище країни, але й на політичну ситуацію в Україні. Примітними в цьому контексті є слова экс-Глави УГКЦ Любомира Гузара: «...Тепер є дуже виразне, незважаючи на всі офіційні заперечення, ставлення одної церкви перед усіма іншими, надаючи їй певні привілеї, – це починає створювати напруження... Нам залежить на тому, щоби запобігти напрузі і непорозумінням у народі. Це наша основна ціль, ніхто не шукає для себе якихось особливих привілеїв. Але якщо хтось починає щось шукати, а влада починає сприяти цьому, – ми вважаємо, що це є небезпечно для внутрішнього миру в народі»²²⁵.

Рекомендації

За окресленої вище ситуації і з метою збереження і зміцнення релігійного миру, посилення позицій Церкви в її духовному та соціальному служінні нова влада має зробити наступне:

(а) відмовитися від практики подання до Верховної Ради України і прийняття нею законодавчих актів, розроблених без участі і консенсусної згоди представників українських конфесій в особі Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій. Зокрема, віднести вирішення питання про надання статусу юридичної особи до часу досягнення консенсусу з цього питання в рамках Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій;

(б) розглянути і прийняти Законом України розроблену на засадах консенсусу всіма чисельними християнськими конфесіями України і схвалену Всеукраїнською радою церков і релігійних організацій Концепцію державно-конфесійних відносин в Україні. Подальше

²²⁵ Див.: Кардинал Гузар: любов влади зашкодить УПЦ (МП). – З інтерв'ю Українській службі Бі-Бі-Сі 18 січня 2011р., www.galinfo.com.ua

вдосконалення національного законодавства у сфері свободи віросповідання та діяльності релігійних організацій здійснювати на основі названої Концепції;

(в) усунути із законодавчої діяльності будь-які намагання запровадження до національного законодавства актів, заснованих на конфесійних документах, надавши водночас Церкві широкі законодавчі можливості її пастирського та соціального служіння; зокрема – надати і врегулювати на законодавчому рівні право заснування церквами та релігійними організаціями загальноосвітніх навчальних закладів усіх рівнів (як це передбачає згадана вище Концепція).

(г) визнати, що проблема подолання роз'єднаності українських православних церков є винятково в їх компетенції і добрій волі; держава може і повинна лише сприяти розв'язанню цієї проблеми, зокрема надаючи, за потреби, політико-дипломатичну підтримку об'єднавчим ініціативам і процесам, допомагаючи в налагодженні діалогу.

Визнати неприпустимим адміністративний та/або політичний тиск та усунути випадки його застосування до будь-якої з православних церков, їх керівництво та/або громад вірних з метою примусу чи заохочення до переходу з однієї юрисдикції до іншої. Знайти засоби протидії (в т.ч. політико-дипломатичні) зовнішньому тиску на ситуацію православних церков в Україні;

(г) усунути з публічної діяльності посадових державних осіб будь-які прояви демонстрації їх особистої належності та/або прихильності до однієї з українських (або не українських) церков чи релігійних організацій – варто підкреслити, що такий крок з боку владних осіб лише сприяв би їх популярності;

Засобам масової інформації доцільно рекомендувати:

(а) запровадити практику спеціальної підготовки оглядачів, журналістів, редакторів, які висвітлюють в інформаційному просторі питання церковно-релігійного життя в Україні;

(б) посилити співпрацю у підготовці відповідних матеріалів із Всеукраїнською радою церков і релігійних організацій, з громадськими правозахисними та неурядовими аналітичними структурами.

Збереження природного середовища як національна політика

Екологічна політика України та участь громадськості

Загальна ситуація

З моменту призначення нового уряду, вже другий міністр очолив центральний орган виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (призначення відбулося 02.07.2010.) Громадські екологічні організації позитивно сприйняли зміну міністра, оскільки вимагали зняття попередника за некомпетентність та порушення природоохоронного законодавства України.

Покращилося змістовне наповнення веб-сторінки Мінприроди та оперативність розміщення на ній інформації. Тим не менше, остання щорічна доповідь про стан навколишнього середовища датована 2007 роком. Стан діалогу Мінприроди з громадськістю покращився, а незгодом проявилися як позитивні, так і негативні тенденції. Проекти законів, дія яких очевидно впливає на стан навколишнього середовища, продовжували подаватися до КМУ з позначкою у пояснювальній записці “Не потребує консультацій з громадськістю”. Здебільшого, це ставало відомим завдяки сайту Верховної ради, після внесення Кабінетом міністрів до неї проектів законів на розгляд, включаючи пояснювальну записку. Найбільш резонансними стали випадки з проектами Закону про екологічну стратегію та Про регулювання містобудівної діяльності.

Так, тільки слухання у профільному комітетові ВРУ дозволили громадськості суттєво вплинути на зміст проекту Стратегії, що ж стосується закону про регулювання містобудівної діяльності, то і саме міністерство не змогло відстояти державну екологічну експертизу ні в тексті, ні у власній юрисдикції. Підготовка проекту Національного плану дій з охорони навколишнього середовища здійснювалася за активного залучення громадськості, але навіть після затвердження “в кінці травня” КМУ, текст Плану і досі не оприлюднено. Це – не

поодинокий випадок, коли доопрацювання нібито погодженого з громадськістю тексту відбувається в секретаріаті КМУ вже після факту офіційного затвердження, а суттєві зміни вносяться без обговорення.

В цілому, природоохоронні позиції Мінприроди суттєво послабилися внаслідок адміністративної реформи. Скорочення центрального апарату, звільнення частки провідних спеціалістів, ліквідація обласних управлінь, фактичне скасування державної екологічної експертизи ставить під сумнів інституційну спроможність міністерства ефективно виконувати власні функції.

Основні події у сфері розробки та реалізації екологічної політики України

1. Прийняття Стратегії державної екологічної політики та Національного плану дій з охорони навколишнього середовища на 2011-2015 роки²²⁶.

14 січня 2011 року набрав чинності Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року», ухвалений Верховною Радою 21 грудня 2010 року. Це означає, що Україна виконала головне в екологічній галузі зобов'язання в рамках реалізації Порядку денного Асоціації Україна — ЄС на 2010 рік. Ухвалений закон визначає мету і принципи державної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання, інструменти і етапи реалізації національної екологічної політики; очікувані результати виконання стратегії. Ухвалення до кінця 2010 року Стратегії державної екологічної політики, а також вчасне затвердження Плану дій було основною умовою отримання Україною бюджетної підтримки від Європейського Союзу та допомоги уряду Швеції взагальному розмірі до 45 мільйонів євро. Угода про бюджетну підтримку ЄС, яка містить показники успішності використання європейської допомоги, була схвалена КМУ Розпорядженням від 15.12.2010 №2263-р Про підписання Угоди про фінансування програми "Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України".

Стратегія є прогресивним документом, який відповідає сучасним викликам реформування екологічної політики в Україні в напрямку

²²⁶За матеріалами Всеукраїнської екологічної громадської організації "МАМА-86"

гармонізації з політикою та законодавством ЄС. В основу цієї реформи покладена інтеграція екологічної політики до стратегії, планів та програм розвитку національного регіонального та місцевого рівнів, а також до політики розвитку секторів економіки. Так, ціль 4 «Інтеграція екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління» серед іншого включає в себе завдання щодо: законодавчого забезпечення обов'язковості інтеграції екологічної політики, зокрема, прийняття закону про Стратегічну екологічну оцінку (СЕО); екологізації галузей національної економіки шляхом впровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів; підготовку нормативно-правових актів та методик застосування екологічного обліку, інструментів екологічної оцінки та екологічної звітності, а також оцінок ризику. Планується до застосування інструмент «зелених» державних закупівель.

Треба зазначити, що Ціль 1. «Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості» включає в себе такі важливі завдання щодо підтримки діяльності ОГС як розроблення до 2012 року та впровадження до 2020 року програми підтримки проектів громадських екологічних організацій і доведення обсягу її фінансування: у 2015 році - до рівня не менше 2 відсотків загальних видатків Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України, у 2020 році - до рівня не менше 3 відсотків цих видатків. Також, Стратегія передбачає сприяння виданню та розповсюдженню Доповіді громадських екологічних організацій щодо проведення громадської оцінки національної екологічної політики починаючи з 2011 року.

Національний план дій мав бути схвалений, згідно Закону про Стратегію, до 31 березня 2011 року. Натомість, він був затверджений КМУ «в кінці травня». Точна дата на офіційних сайтах не наводиться, оскільки текст рішення і досі не оприлюднено. І хоча Мінприроди повідомило на власній сторінці про 1,5 тисячі коментарів громадськості, які було враховано, наразі не відомо, які зміни відбулися в змісті після потрапляння проекту документа до КМУ. Водночас, чи не вперше в практиці ЦОВВ за результатами консультацій з громадськістю була складена і оприлюднена порівняльна таблиця з поясненнями щодо врахування чи неврахування пропозицій до Плану.

Тим часом, було створено і 24 червня 2011 р. відбулося перше засідання

Керівного комітету Спільної групи з моніторингу (надалі – СГМ) виконання Угоди між Україною та ЄС «Підтримка реалізації Стратегії державної екологічної політики України» (надалі – Програма БПС). Представники громадських організацій були запрошені в якості спостерігачів. З огляду на те, що загальний бюджет Національного плану дій з різних джерел складає на 5 років близько 4.3 млрд. грн., громадськості важливо налагодити і вести моніторинг прозорості і ефективності використання цих коштів.

2. Закон України про регулювання містобудівної діяльності та Конвенція Еспоо.

Внаслідок прийняття цього закону 17 лютого 2011 р., з останніми змінами від 12 червня, скасовуються положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Закону України «Про екологічну експертизу» щодо обов'язковості державної екологічної експертизи у процесі інвестиційної, господарської та іншої діяльності, яка впливає або може вплинути на стан навколишнього природного середовища. З об'єктів екологічної експертизи виключено ТЕО та розрахунки, проекти будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля. Замість державної екологічної експертизи тепер проводиться комплексна експертиза приватною групою експертів (до якої може входити еколог) під проводом Держрегіонбуду, а Мінприроди не впливає на цей процес. Для об'єктів I-III класу складності експертиза не потрібна, а клас складності визначається замовником та проектантом. Пролобійований будівничим лобі закон становить значну загрозу довкіллю України, а також обмежує права громадян брати участь у прийнятті рішень щодо екологічних наслідків побудови окремих об'єктів.

Цей закон також може призвести до подальших санкцій з боку Конвенції СЕК ООН з оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. 20-24 червня в Женеві пройшла 5-та Нарада сторін Конвенції Еспоо, де Україні було винесене *попередження*. В останні дні перед засіданням Мінприроди подало свої пропозиції до проекту рішення щодо України, згідно яким Нарада Сторін повинна не засуджувати Україну за невиконання вимог Конвенції, а натомість «високо оцінити» її зусилля з виконання своїх зобов'язань. Водночас,

українські незалежні експерти вважають²²⁷, що закон про регулювання містобудівної діяльності зруйнував хиткі основи виконання Конвенції Еспо в Україні. Тим часом, Україна запросила до себе наступну Наряду Сторін конвенції.

3. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, та Оргуська конвенція.

27 грудня 2008 р. КМУ затвердив розпорядженням №1628-р План дій щодо виконання рішення 3-ї Наряди Сторін Орхуської конвенції III/6f, яким Україні виносилось влітку того ж року Нарядою Сторін умовне попередження за недотримання вимог Конвенції з доступу до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. План дій містив низку заходів, зокрема, щодо розробки і прийняття підзаконних актів для впровадження Конвенції, серед яких був зазначений Закон Про порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля. Переважна більшість заходів Плану не була виконана до 4-ї Наряди Сторін.

З 29 червня по 01 липня 2011 у м. Кишинів, Молдова пройшла 4-та сесія Наряди Сторін Оргуської Конвенції. 29 червня було прийнято рішення про невиконання Конвенції щодо 9-ти країн, серед яких і щодо України. Рішення 4-ї Наряди сторін щодо України втретє підтверджує ігнорування Україною рекомендацій щодо належного впровадження положень Оргуської конвенції щодо участі громадськості. Враховуючи такий стан речей, 4 Наряда сторін винесла *попередження* уряду України. Разом з тим, 29 червня Кабінет Міністрів України прийняв Постанову, якою затвердив Порядок залучення громадськості до прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля (далі – Порядок)²²⁸. Офіційна делегація України запросила до себе і наступну Наряду Сторін Оргуської Конвенції.

Текст Порядку було розроблено групою експертів в рамках проекту, профінансованого Європейською комісією на підтримку впровадження Оргуської конвенції в Україні. Проект пройшов обговорення і

²²⁷ <http://www.rac.org.ua/skhovishche-novin/novina/article/konvencija-espo-sudnii-den-dlja-ukrajini/>

²²⁸ За інформаційним повідомленням Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ)

узгодження з представниками громадськості на рівні Мінприроди. На етапі узгодження проекту з іншими органами центральної виконавчої влади Мінюст та Держрегіонбуд категорично заперечили включення до тексту процедур залучення громадськості до прийняття рішень щодо будівництва об'єктів (наслідки прийняття Закону про регулювання містобудівної діяльності), а також щодо видання природоохоронних дозволів. Наразі зміст документу залишається невідомим, оскільки узгодження тексту продовжується після офіційного рішення КМУ про прийняття Порядку і відповідна Постанова і досі не оприлюднена.

Висновки

1. Зовнішні чинники продовжують відігравати вирішальну роль у реформуванні екологічної політики України (бюджетна підтримка ЄС). Водночас, коли справа стосується внутрішніх економічних рішень (наприклад, швидкісний розвиток будівництва), екологічні міркування займають останнє місце в списку. Таким чином, на прикладі Закону про регулювання містобудівної діяльності, можна констатувати, що в Україні працює антиекологічний уряд.
2. Мінприроди внаслідок адміністративної реформи стало інституційно слабшим, позбавилося однієї з основних функцій власної діяльності щодо проведення державної екологічної експертизи, втратило обласні управління, потому значною мірою втратило вплив на інші ЦОВВ, діяльність яких пов'язана зі суттєвими наслідками для довкілля.
3. Відбулися деякі позитивні зрушення на відомчому рівні Мінприроди щодо доступу до інформації, залучення громадськості до прийняття рішень, вдосконалення практики ведення діалогу з представниками громадських організацій. Проте, це поки що не вирішує проблему екологізації на рівні уряду. Досягнуті на рівні Мінприроди гласні погодження з громадськістю текстів документів непрозоро нівелюються або скасовуються в секретаріаті КМУ.
4. Залишається гострою проблема недотримання вимог двох конвенцій ЄЕК ООН (Оргуська та Еспоо), положення яких складають найбільшу частку горизонтальних інструментів екологічної політики, що забезпечують її інтеграцію. Санкції щодо України стають більш жорсткими.
5. Найбільшим досягненням є прийняття Стратегії екологічної політики (Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року»), прогресивного документу європейського зразка, але існує сумнів щодо спроможності Мінприроди її впроваджувати, після змін внаслідок адмінреформи.

Рекомендації

1. Мінприроди необхідно звернутися до Президента щодо необхідності негайно відновити систему територіальних органів (обласних управлінь). Без цієї системи, Мінприроди буде не спроможне впроваджувати Стратегію.
 2. Комітетові Верховної Ради України, Кабінету міністрів України провести незалежний аудит управлінської спроможності системи Мінприроди впроваджувати європейські реформи з управління охороною довкілля, зокрема Стратегію національної екологічної політики та План дій до неї, за допомогою європейських консультантів (наприклад, програми SIGMA).
 3. Необхідно провести і оприлюднити розгорнуту експертну оцінку відповідності положень Закону про регулювання містобудівної діяльності вимогам міжнародних природоохоронних договорів в частині проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, участі громадськості у прийнятті рішень щодо будівництва об'єктів, а також відповідності цього закону завданням адаптації до законодавства ЄС.
 4. Після оприлюднення тексту Національного плану дій, Мінприроди необхідно провести діалог з представниками громадських організацій, які були залучені до опрацювання НПД, щодо змін і доповнень в документі. Так само це стосується і Порядку залучення громадськості.
 5. Всі конвенції, починаючи з двох вищезазначених, потребують щорічних планів впровадження і піврічних звітів, які повинні постійно оприлюднюватися на офіційній веб-сторінці Мінприроди - для забезпечення імплементації, а також знаття існуючих і уникнення можливих санкцій у майбутньому щодо недотримання.
-