

Центр політико-правових реформ
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Центр Разумкова

100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ЯКА МОДЕЛЬ УРЯДУВАННЯ ФОРМУЄТЬСЯ?

Київ - 2010

Координатор проекту – Ігор Бураковський
Макет – Олександр Шаптала

Проект здійснено за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”

Погляди, викладені в цьому виданні, є думками авторів і не обов’язково збігаються з позиціями Міжнародного фонду “Відродження”

Збірник містить висновки консорціуму незалежних аналітичних центрів України про діяльність владної команди – Президента України Віктора Януковича та Уряду на чолі з Прем’єр-міністром Миколою Азаровим – протягом перших 100 днів їх роботи. Оцінка діяльності влади неурядовими організаціями є важливим інструментом демократичного контролю над владою.

Видання буде корисним для урядовців, народних депутатів, державних службовців, а також незалежних експертів і журналістів.

При використанні матеріалів посилання на видання обов’язкове.

З М І С Т

100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ЯКА МОДЕЛЬ УРЯДУВАННЯ ФОРМУЄТЬСЯ? (Аналітична доповідь)	5
Розділ 1	
ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА	6
1.1. Діяльність Президента України щодо організації своєї політики	6
1.2. Утворення урядової коаліції “Стабільність і реформи” та її діяльність	8
1.3. Урядування	10
1.4. Регіональна політика, перспективи муніципальної реформи	14
Розділ 2	
ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА: ТРАДИЦІЙНІ ПІДХОДИ	18
2.1. Інвестиційна політика	18
2.2. Розвиток підприємництва та політика щодо малого та середнього бізнесу	19
2.3. Податкова політика	20
2.4. Бюджетний процес	23
2.5. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини	24
2.6. Соціальна політика	25
2.7. Політика на ринку праці	26
2.8. Приватизаційна політика	26
2.9. Боргова політика держави	27
2.10. Монетарна політика та політика валютного курсу	28
2.11. Промислова політика	28
2.12. Аграрна політика	29
2.13. Житлово-комунальне господарство	31
2.14. Транспорт і зв'язок	31
2.15. Регулювання сфери фінансових послуг	33
2.16. Зовнішньоекономічна політика України	34
2.17. Паливно-енергетичний сектор	35
Розділ 3	
ПОЛІТИКА В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ	38
3.1. Дотримання прав людини	38
3.2. Незалежність ЗМІ і свобода слова	40
3.3. Якість діалогу нової влади з громадянським суспільством	42
3.4. Плани і дії нової влади в освітньому секторі	43
3.5. Екологізація державної політики та суспільної свідомості – вимога часу	45
3.6. Гендерна політика	46
Розділ 4	
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ	47
4.1. Дії влади у сфері зовнішньої політики	47
4.2. Політика безпеки	55
A HUNDRED DAYS OF THE NEW GOVERNMENT – WHICH MODEL OF GOVERNING IS BEING FORMED (Англomовна версія скороченого варіанту Аналітичної доповіді)	61

АВТОРИ:

Розділ 1. Ігор КОЛПУШКО, Віктор ТИМОЩУК, Роман КУЙБИДА, Олександр БАНЧУК, Мар'яна ДЕМКОВА, Юлія КИРИЧЕНКО, Ярина ЖУРБА, Олексій КУРІННИЙ, Валентина СТОЯН (*Центр політико-правових реформ*), Анатолій ТКАЧУК (*Інститут громадянського суспільства*).

Розділ 2. Ігор БУРАКОВСЬКИЙ, Олександра БЕТЛІЙ, Тетяна БОГДАН, Сергій КАНДУЛ, Алла КОБИЛЯНСЬКА, Віталій КРАВЧУК, Анна КУЗНЄЦОВА, Оксана КУЗЯКІВ, Катерина КУЦЕНКО, Вероніка МОВЧАН, Дмитро НАУМЕНКО, Катерина ПІЛЬКЕВИЧ, Наталя СИСЕНКО, Анна ЧУХАЙ (*Інститут економічних досліджень та політичних консультацій*), Володимир САПРИКІН, Володимир ОМЕЛЬЧЕНКО (*Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова*).

Розділ 3. Євген ЗАХАРОВ (*Харківська правозахисна група*), Наталія ЛІГАЧОВА, Отар ДОВЖЕНКО (*“Телекритика”*), Олександр ВІННИКОВ (*Мережа розвитку європейського права*), Георгій КАСЬЯНОВ (*Інститут історії НАН України*), Олег ШАРОВ (*Університет економіки і права “Крок”*), Анна ГОЛУБОВСЬКА-ОНІСІМОВА (*“Мама-86”*), Катерина ЛЕВЧЕНКО (*“Ла Страда”*), Євген БИСТРИЦЬКИЙ (*Міжнародний фонд “Відродження”*) – редактор.

Розділ 4. Валерій ЧАЛИЙ, Михайло ПАШКОВ, Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, Олексій МЕЛЬНИК (*Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова*), Олександр СУШКО, Наталія САД, Володимир ГОРБАЧ (*Інститут євроатлантичного співробітництва*).

100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ЯКА МОДЕЛЬ УРЯДУВАННЯ ФОРМУЄТЬСЯ?

Традиційно консорціум незалежних аналітичних центрів здійснює моніторинг перших 100 днів діяльності нової влади. Такий моніторинг є комплексним аналізом кроків різних гілок влади та їх оцінкою з точки зору відповідності демократичним нормам і цінностям.

Перші 100 днів нової влади – це особливий період, протягом якого:

(а) влада переживає період становлення, і спосіб, у який вона це робить, багато в чому характеризує природу самої влади;

(б) влада окреслює певні плани на майбутнє, виходячи з ознайомлення зі станом справ;

(в) визначається ставлення до влади з боку суспільства, бізнесу та закордонних партнерів.

Зміна керівної еліти країни в результаті президентських виборів 2010р. призвела до цілого ряду суттєвих, почасти радикальних політичних зрушень, насамперед – у системі врядування та зовнішньополітичних орієнтирів, тоді як економічна політика залишалася переважно традиційною.

У цілому, можна зробити висновок, що протягом 100 днів досить чітко виявилися наступні риси процесу прийняття рішень:

(а) швидке прийняття рішень, які мають довгостроковий характер. На жаль, до цього часу пояснення суспільству рішень щодо системи врядування та зміни зовнішньополітичних орієнтирів є явно недостатніми, до того ж, невідомо, чи існують якісь дослідження їх наслідків у середньо- та довгостроковій перспективі;

(б) значна кількість рішень має, так би мовити, відкритий характер, тобто вони потребують наступних кроків для повноцінного вирішення відповідних проблем;

(в) до цього часу Уряд уникав соціально-непопулярних рішень.

Швидкі дії нової влади у ключових сферах життєдіяльності суспільства суперечливо сприймаються громадськістю, опозиційними політиками та політичними силами.

До того ж, ці дії відбуваються в державі, де тривала політична криза (значний внесок до якої зробила й нинішня влада) серйозно підірвала її спроможність як інституту публічної влади. Часто нова влада аргументує свої дії тим, що вона вимушена приймати рішення в ситуації, коли економіка та фінанси країни виснажені кризою, а попередня влада наробила багато помилок. Очевидно, що це відповідає дійсності. Однак одночасне нагромадження системних проблем і проблем поточних значно ускладнює оцінку громадськістю як ефективності дій влади, так і перспектив свого власного майбутнього.

Тому моніторинг перших 100 днів діяльності нової влади має сьогодні надзвичайно велике значення не лише як засіб сприяння громадській дискусії навколо визначення актуальних проблем українського суспільства і шляхів їх вирішення новою владою, але й як інструмент окреслення контурів моделі влади (політичного режиму), яка сьогодні формується в Україні.

Отже, сподіваємося, що ця доповідь стане корисною для тих, хто сьогодні шукає для себе відповіді на питання щодо особливостей сучасного етапу політичної історії України в цілому та хотів би самостійно детально проаналізувати й оцінити дії нової влади.

З моменту написання доповіді влада зробила ряд кроків у правовій, політичній економічній та гуманітарній сферах. Оприлюднено Програму економічних реформ на 2010-2014рр., запропоновані зміни до законодавства в частині місцевих виборів, задекларовано та уточнено ряд намірів щодо розвитку співробітництва з Росією в енергетичній сфері та літакобудуванні, підписана Угода про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі, продовжуються переговори з МВФ, зроблені нові кадрові призначення. Ці та інші кроки, без сумніву, заслуговують на пильну увагу, але оскільки вони хронологічно виходять за межі 100 днів влади, їх аналіз та оцінка будуть зроблені пізніше. Це також стосується таких документів, як прийнятих у першому читанні Податковому і Бюджетному кодексів, навколо яких сьогодні точиться досить жвава дискусія.

РОЗДІЛ 1.

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ.

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

1.1. ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ СВОЄЇ ПОЛІТИКИ

Відсутність кроків щодо проведення комплексної конституційної реформи, гарантування дотримання Конституції України

Аналіз діяльності нового Президента України висвітлює відсутність його дій, спрямованих на гарантування дотримання Конституції. Так, фактично за 100 днів не було зроблено жодного кроку з комплексної конституційної реформи, необхідність якої декларувалася ним у політичних заявах і яка є вкрай необхідною для проведення суспільних реформ – політичної, адміністративної, муніципальної, судової. Водночас спостерігається вдале використання Президентом слабкості Конституції з метою посилення своєї ролі у владному механізмі. Так, заради досягнення політичного впливу в Парламенті (а саме формування пропрезидентської парламентської більшості), змінюється тлумачення конституційних положень про формування коаліції депутатських фракцій. Відтепер ми маємо коаліцію народних депутатів України без внесення будь-яких змін до Конституції, шляхом закладення в законі нового розуміння конституційних положень владою, яке фіксується, в кінцевому рахунку, в Рішенні Конституційного Суду шляхом зміни ним власних попередніх правових позицій з цього питання¹.

Оцінка: Бездіяльність Президента України щодо конституційної реформи, використання слабкості українського конституціоналізму з метою посилення своєї ролі у владному механізмі віддаляє Україну від побудови демократичної правової держави, що неминує призводить до порушення прав і свобод громадян.

Президент України не використовує своє право вето у випадках порушення законодавчої процедури прийняття законів Парламентом

Так, спостерігається злагожденість дій парламентської більшості і Президента під час ухвалення політично вигідних владі законодавчих змін з порушенням законодавчої процедури, встановленої Законом “Про Регламент Верховної Ради України”². При цьому, зміна законодавчих положень з метою встановлення у владних органах політичного впливу Президента відбувається без будь-якого врахування суспільних інтересів щодо побудови ефективного владного механізму, напрацювань стосовно суспільних реформ.

Оцінка: Нове законодавство, як правило, не спрямоване на побудову владного механізму в інтересах людини, має виразну політичну мотивацію, що призводить до порушення прав громадян.

Одноосібне звільнення і призначення Президентом України голів МДА

Аналіз практики реалізації новообраним Президентом кадрових повноважень щодо голів МДА фактично вказує, що Глава держави, звільняючи і призначаючи їх, діє одноосібно та керується положеннями Закону “Про місцеві державні адміністрації”, які сьогодні, на наш погляд, не відповідають Конституції. При цьому Президент використовує свої кадрові повноваження без будь-якого посилання на конституційні підстави, а повноваження голів МДА припиняються “у зв’язку із закінченням повноважень Президента України”. Однак, Конституція не наділяє Президента повноваженнями одноосібно звільняти голів МДА, а повноваження Президента України визначаються лише Конституцією України.

Абревіатури і скорочення, які вживаються в тексті розділу:

АР – Автономна Республіка; **ВР** – Верховна Рада України; **Головдержслужба** – Головне управління державної служби України; **Держмитслужба** – Державна митна служба України; **Держкомпідприємництво** – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; **Держфінпослуг** – Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; **ДПС** – Державна податкова служба; **МВС** – Міністерство внутрішніх справ України; **МДА** – міська державна адміністрація; **МОЗ** – Міністерство охорони здоров’я України; **МОН** – Міністерство освіти і науки України; **Мінагрополітики** – Міністерство аграрної політики України; **Мінекономіки** – Міністерство економіки України; **Мінпраці** – Міністерство праці та соціальної політики України; **Міноборони** – Міністерство оборони України; **Мінрегіонбуд** – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України; **Мін’юст** – Міністерство юстиції України; **ОДА** – обласна державна адміністрація; **РДА** – районна державна адміністрація; **ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010р. №11-рп у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої ст.83 Конституції України, частини четвертої ст.59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

² Наприклад, у випадку прийняття Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо недопущення зловживання правом на оскарження” (реєстр. №2181 від 13 травня 2010р.).

50 народних депутатів звернулися до Конституційного Суду з питанням щодо конституційності положень ч.2 ст.8 у частині обмеження повноважень голів МДА строком повноважень Президента України, пунктів 1-7, 9 ч.1, пункту 1 ч.2 ст.9 у частині надання Президенту права звільняти голів МДА без подання Уряду. Однак це питання залишилося без відповіді, оскільки 9 червня 2010р. Конституційний Суд виніс ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі, мотивуючи це рішенням тим, що суб'єкт права на конституційне подання не навів правового обґрунтування неконституційності жодного з положень, про які йшлося в поданні.

Оцінка: Вбачається пріоритет політичних інтересів Президента України над його роллю гаранта Конституції.

Створення Адміністрації Президента України

Указом Президента “Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України” №265 від 25 лютого 2010р. ліквідовано Секретаріат Президента України та утворено Адміністрацію Президента України без правонаступництва, працівники Секретаріату Президента, відповідно до п.5 зазначеного Указу, продовжують виконувати покладені на них посадові обов'язки до припинення в установленому порядку трудового договору з ними. Мотивами такого способу реорганізації апарату Глави держави є бажання та необхідність його кадрового оновлення. Проблема полягає у відсутності належного законодавчого врегулювання статусу апарату Президента України (як патронатної служби) та його працівників. Закріплення статусу державних службовців за працівниками президентського апарату не дозволяє формувати апарат Глави держави за політичними критеріями і є вже сталою традицією фіктивна ліквідація президентського апарату як органу. Водночас новий Глава держави продовжує нетипове для демократичних країн закріплення статусу державних службовців за працівниками своєї Адміністрації.

У березні-квітні двома указами Президента затверджено Положення про Адміністрацію Президента України, згідно з яким до складу Адміністрації входять Глава Адміністрації, два перших заступники та сім заступників Глави Адміністрації (чотири з яких – керівники Головних управлінь), прес-секретар, радники, Прес-служба, головні управління, управління, Режимно-секретний відділ, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації³.

Ліквідація та утворення консультативно-дорадчих органів Президентом України

Новообраним Президентом ліквідовано переважну більшість консультативно-дорадчих органів, створених попередніми главами держави на підставі пункту 28 ч.1 ст.106 Конституції: Політичну раду при Президентові України, Координаційну раду з питань функціонування ринку цінних паперів в Україні, Національну конституційну раду, Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Раду громадськості, Координаційну раду з питань державної служби, Координаційну раду з проблем ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та наркоманії, Національну раду з питань благодійництва “Зігрій любов'ю дитину”, Консультативну раду з питань розвитку сільського господарства та сільських територій, Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Національну раду з питань духовності та культури, Раду з питань етнопольової політики, Національну раду з питань охорони здоров'я населення, Національну раду з питань становлення та розвитку молоді, Національну раду з питань фізичної культури і спорту, Національну раду з питань науки, інновацій та сталого розвитку України та її секретаріат, Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі, Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України⁴.

Натомість Главою держави утворено Комітет з економічних реформ, Національний антикорупційний комітет, Громадську гуманітарну раду, Раду регіонів⁵. При цьому Глава держави дає прямі вказівки Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській МДА утворити на чолі з Головою Ради міністрів АР Крим, головами відповідних МДА як консультативно-дорадчі органи *регіональні комітети з економічних реформ* – для здійснення моніторингу економічних реформ у регіонах та підготовки відповідних пропозицій, а також *регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*⁶.

Оцінка: Новообраний Глава держави відкидає всі напрацювання попередників у різних сферах внутрішньої політики, що призводить до втрати кваліфікованих спеціалістів, інституційних напрацювань, часу для суспільно необхідних реформ. При цьому Глава держави дає прямі вказівки місцевим адміністраціям – місцевим органам виконавчої влади, чим втручається в компетенцію Уряду.

³ Укази Президента “Питання Адміністрації Президента України” №364 від 18 березня 2010р. і “Про Положення про Адміністрацію Президента України” №504 від 2 квітня 2010р.

⁴ Укази Президента від 2 квітня 2010р.: “Про ліквідацію Політичної ради при Президентові України” №475; “Про ліквідацію Координаційної ради з питань функціонування ринку цінних паперів в Україні” №476; “Про ліквідацію Національної конституційної ради” №477; “Про ліквідацію Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права” №478; “Про ліквідацію Ради громадськості” №479; “Про ліквідацію Координаційної ради з питань державної служби” №480; “Про ліквідацію Координаційної ради з проблем ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та наркоманії” №481; “Про ліквідацію Національної ради з питань благодійництва “Зігрій любов'ю дитину”” №483; “Про ліквідацію Консультативної ради з питань розвитку сільського господарства та сільських територій” №485; “Про ліквідацію Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування” №486; “Про ліквідацію Національної ради з питань духовності та культури” №487; “Про ліквідацію Ради з питань етнопольової політики” №488; “Про ліквідацію Національної ради з питань охорони здоров'я населення” №489; “Про ліквідацію Національної ради з питань становлення та розвитку молоді” №490; “Про ліквідацію Національної ради з питань фізичної культури і спорту” №491; “Про ліквідацію Національної ради з питань науки, інновацій та сталого розвитку України та її секретаріату” №492; “Про ліквідацію Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі” №493; “Про ліквідацію Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України” №495.

⁵ Укази Президента: “Про утворення Комітету з економічних реформ” №273 від 26 лютого 2010р. та “Питання Комітету з економічних реформ” №355 від 17 березня 2010р.; “Про утворення Національного антикорупційного комітету” №275 від 26 лютого 2010р. та “Питання Національного антикорупційного комітету” №454 від 26 березня 2010р.; “Про Громадську гуманітарну раду” №469 від 2 квітня 2010р.; “Про Раду регіонів” №533 від 9 квітня 2010р.

⁶ Відповідно: п.3 Указу “Питання Комітету з економічних реформ”, п.4 Указу “Про Раду регіонів”.

ВИСНОВКИ

Перші 100 днів діяльності новообраного Президента України виразно продемонстрували схильність влади до маніпулювання конституційними положеннями, зловживання закладеними в Конституції недостатньо чіткими формулюваннями, а подекуди й до відвертого ігнорування приписів Конституції, якщо неможливо застосувати перші два способи її “дотримання”. Зміст конституційних положень виявляється залежним від нестабільних політичних інтересів, сьогодні – навіть без внесення змін до Конституції. Наслідки конституційних змін 2004р., внесених з порушенням конституційної процедури та винятково в політичних інтересах, набувають дедалі більш загрозливого характеру – продовжуємо спостерігати ігнорування Конституції як з боку держави, так і з боку суспільства.

Діяльність Глави держави спрямована на розширення власних владних повноважень і політичного впливу, фактично зміну конституційного механізму державної влади в напрямі посилення ролі Президента. Спостерігається бездіяльність Глави держави як гаранта дотримання Конституції України, гаранта прав людини і громадянина.

1.2. УТВОРЕННЯ УРЯДОВОЇ КОАЛІЦІЇ “СТАБІЛЬНІСТЬ І РЕФОРМИ” ТА ЇЇ ДІЯЛЬНІСТЬ

Механізм державної влади, встановлений Конституцією, не передбачає жодних правових наслідків вступу на пост новообраного Президента для діяльності Уряду. Однак зміна політичної кон’юнктури після президентських виборів поставила на порядок денний питання формату та чинності урядової коаліції у ВР. Ще до інаугурації Президента Голова ВР В.Литвин, посилаючись на доводи частини народних депутатів про те, що діяльність Уряду Ю.Тимошенко не спирається на парламентську більшість, зажадав від учасників коаліції здійснити в 10-денний термін існування коаліції депутатських фракцій шляхом подання списків народних депутатів, які належать до складу коаліції, разом із їх підписами.

2 березня В.Литвин оголосив про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, оскільки згаданих документів коаліція не подала, а 3 березня ВР висловила недовіру Уряду. Зміст конституційних норм диктував лише два варіанти розвитку подій: або депутатські фракції в результаті переговорів і досягнення консенсусу формують нову коаліцію, або повноваження ВР буде достроково припинене. Однак формування нової коаліції відбулося за іншим, доволі сумнівним з правової точки зору сценарієм – що кинуло тінь на легітимність діяльності як коаліції, так і сформованого нею Уряду.

Внесення змін до Закону “Про Регламент Верховної Ради України” щодо формування коаліції депутатських фракцій

9 березня Парламент ухвалив Закон “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України”, яким суб’єктами формування коаліції депутатських фракцій у ВР, крім депутатських фракцій, визнала також окремих народних депутатів.

“Пропрезидентські” фракції, не налічуючи в сукупності більшості конституційного складу Парламенту, вирішили змінити порядок формування та вимоги до складу коаліції, закріплені в Регламенті ВР, в чому їх підтримали окремі представники інших фракцій. Однак питання порядку формування коаліції депутатських фракцій є предметом регулювання не лише Регламенту, але й Конституції, яка встановлює, що за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість конституційного складу ВР. Конституційний Суд у рішенні від 17 вересня 2008р. роз’яснив, що до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію.

Таким чином, на момент внесення змін до Регламенту їх суперечність з Конституцією була очевидною, однак вони були прийняті Парламентом і підписані гарантом Конституції.

Норми про коаліцію депутатських фракцій у ВР з’явилися в Конституції після внесення до неї змін у 2004р. Деструктивний характер цих норм був зрозумілим ще тоді, однак події, які передували внесенню змін до Регламенту, повною мірою показали, що коаліція депутатських фракцій і дієздатна парламентська більшість не є тотожними поняттями. Порядок утворення та діяльності більшості в Парламенті не може бути предметом регулювання Основним Законом, оскільки є явищем винятково політичної кон’юнктури. Жодна з конституцій розвинутих європейських держав не регулює порядок утворення парламентської більшості.

Оцінка: Незважаючи на деструктивний характер норм про коаліцію депутатських фракцій, її формування на інших, ніж конституційні, засадах було можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції. Найважливішим правилом будь-якої демократичної влади є безумовне дотримання конституції держави, в іншому випадку таку владу важко назвати демократичною.

Формування “коаліції депутатських фракцій та народних депутатів”

11 березня Голова ВР повідомив про формування в Парламенті коаліції депутатських фракцій “Стабільність і реформи”, до складу якої ввійшли фракції Партії регіонів, КПУ і Блоку Литвина, а також окремі народні депутати з фракцій, що не ввійшли до складу коаліції. Угоду про створення коаліції підписали 235 народних депутатів. Коаліція “Стабільність і реформи” була створена в порядку, передбаченому зміненими нормами Регламенту ВР в редакції від 9 березня, в день набуття ними чинності, тобто в підконституційному порядку, що не узгоджувався з нормами Конституції.

Оцінка: Формування коаліції в Парламенті в зазначений спосіб великою мірою нівелює народне волевиявлення, оскільки виборча система, за якою обиралися народні депутати, передбачає голосування громадян за програми політичних партій (блоків) і сформовані нею списки кандидатів у депутати, а не за окремих депутатів. Тому депутати парламентських фракцій, обрані від відповідних політичних партій (блоків), зобов’язані діяти на виконання підтриманих

їх виборцями програм. Народ не надавав народним депутатам мандата одноосібно – всупереч волі фракції, входить до коаліції. Це дає підстави стверджувати, що чинна “коаліція депутатських фракцій та народних депутатів” та її діяльність, у т.ч. сформований нею Уряд, не відбивають народне волевиявлення, а отже – їх легітимність є сумнівною.

Запобіжником такому викривленню волі народу в умовах конституційно визначеного порядку формування коаліції і пропорційної виборчої системи з голосуванням за списки кандидатів, сформовані політичними партіями (блоками), мав би слугувати “імперативний” мандат народного депутата, закладений в Конституцію змінами 2004р. Сам по собі інститут імперативного мандата депутата важко назвати демократичним, а в Конституції України він ще й неправильно імплементований. Так, виключення народного депутата, обраного від політичної партії (блоку) зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) не є підставою для припинення його повноважень. Тому за умови входження народного депутата до коаліції всупереч рішенням відповідної депутатської фракції, не знайшлося жодних дієвих механізмів, які б запобігли діям депутата, що виходять за межі наданого йому мандата. Таким чином, закладені в Конституції норми, що були розцінені як “імперативний” мандат, виявилися не лише недемократичними, але й абсолютно недієвими.

“Поповнення” коаліції окремими депутатами в порядку, не передбаченому законом

Після підписання коаліційної угоди та формування “коаліції депутатських фракцій та народних депутатів” до її складу почали приєднуватись окремі народні депутати шляхом подання заяви про вступ до коаліції та оголошення Головою ВР на пленарному засіданні Парламенту про входження відповідного депутата до коаліції. Так, коаліція чисельністю 235 народних депутатів, які підписали коаліційну угоду, виявилася відкритою до збільшення в порядку, не передбаченому законом. Ст.65 Закону “Про Регламент Верховної Ради України” передбачає порядок зміни складу коаліції, однак виключає можливість зміни складу коаліції шляхом входження чи виходу з неї окремих народних депутатів. Зміни у складі коаліції можуть відбутися лише шляхом входження чи виходу з неї депутатської фракції в чітко встановленому порядку. Входження до складу коаліції депутатської фракції відбувається шляхом приєднання до коаліційної угоди та за згодою самої коаліції. Вихід депутатської фракції зі складу коаліції є можливим після попередження письмовою заявою голів інших депутатських фракцій, які належать до коаліції, не менш ніж за 10 днів до дати виходу.

Оголошуючи про кожне поповнення “коаліції депутатських фракцій та народних депутатів” черговим народним депутатом, Голова ВР посилається на ст.61 Регламенту, яка, однак, не передбачає порядку зміни складу коаліції і, тим більше, процедури приєднання до коаліції окремих народних депутатів.

Оцінка: Поповнення коаліції окремими народними депутатами відбувається без правових підстав і в надуманому порядку, що є порушенням ст.19 Конституції, яка встановлює, що органи державної влади, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. При цьому деякі представники коаліції заявляють про її реальні перспективи перерости в конституційну більшість (зауважимо – в неконституційний спосіб).

Такі дії “коаліції депутатських фракцій та народних депутатів” є не лише черговим доказом ігнорування її представниками конституційних приписів, але й можуть призвести до ситуації, коли це питання вирішуватиме подальшу долю коаліції. Так, за умови зменшення складу коаліції внаслідок виходу з неї однієї з депутатських фракцій, питання враховувати чи не враховувати народних депутатів, які після створення коаліції приєдналися до неї у спосіб, не передбачений законом, буде принциповим, адже їх неврахування швидше за все призведе до припинення діяльності коаліції.

За рішенням Конституційного Суду норми Регламенту ВР змінюють зміст конституційних норм

6 квітня Конституційний Суд ухвалив рішення у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів щодо офіційного тлумачення положень ч.6 ст.83 Конституції, ч.4 ст.59 Регламенту ВР стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у ВР, яким вирішив, що окремі народні депутати, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій, мають право брати участь у її формуванні⁷.

Насамперед варто звернути увагу на конституційне подання, що стало підставою ухвалення такого Рішення. Відстоюючи позицію відповідності Конституції внесених до Регламенту змін, народні депутати з числа тих, хто підтримав ці зміни, внесли до Конституційного Суду подання, в якому порушили питання не про конституційність внесених до Регламенту ВР змін (як би належало, оскільки питання постало саме про конституційність формування коаліції за новими нормами Регламенту), а про тлумачення ч.6 ст.83 Конституції та ч.4 ст.59 Регламенту: “народний депутат, якого виключено із складу депутатської фракції, є позафракційним”. Змінені норми ст.61 Регламенту, які, власне, закріплювали порядок утворення коаліції депутатських фракцій, зовсім не були предметом цього конституційного подання. За правовою позицією до Конституційного Суду звернулися також 56 народних депутатів з числа тих, хто не підтримав зміни до Регламенту, внівши подання щодо відповідності Конституції (конституційності) положень ст.61 Регламенту ВР⁸.

Оскільки за новою редакцією норм Регламенту була утворена “коаліція депутатських фракцій та

⁷ Рішення Конституційного Суду №11-рп від 6 квітня 2010р.

⁸ Конституційне подання 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 61 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010р. №1861-VI в редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 9 березня 2010р. №1952-VI. Станом на 22 червня, ухвалою колегії суддів відкрито конституційне провадження у справі, ведеться підготовка справи до розгляду на засіданні Суду. Див.: Офіційний сайт Конституційного Суду України; <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/114567>

народних депутатів”, а нею сформовано Уряд, то питання про їх легітимність вимагало якнайшвидшого вирішення Конституційним Судом. Останній не об’єднав в одне провадження конституційні подання, хоч обидва стосувались одного питання, і надав пріоритет першому, хоча тлумачення ч.6 ст.83 Конституції Конституційний Суд уже надавав. Щодо другого подання Конституційним Судом рішення не прийнято й досі, що є порушенням ст.57 Закону “Про Конституційний Суд України”, яка встановлює, що термін провадження у справах за конституційним поданням не повинен перевищувати трьох місяців.

Оцінка: Завданням Конституційного Суду є гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави на всій території України, однак прийняте 6 квітня рішення поставило під сумнів здатність Конституційного Суду впоратися з цим завданням. З часу ухвалення Конституційним Судом рішення у 2008р., де було встановлено, що лише депутатські фракції є суб’єктами формування коаліції, сталися політичні зміни, проте жодне конституційне положення змінено не було. Склад Конституційного Суду також залишився незмінним. Тому абсолютно незрозумілим є те, як конституційні положення про формування коаліції депутатських фракцій, не зазначаючи жодних змін, могли набути нового, практично протилежного змісту під час ухвалення Конституційним Судом рішення 6 квітня в не зміненому, порівняно з 2008р., складі. Посилання Конституційного Суду на прийняття Закону “Про Регламент Верховної Ради України” виглядає непереконливим, оскільки відповідно до ст.8 Основного Закону “Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй”. З викладеного напрошується висновок про залежність правової позиції Конституційного Суду, насамперед, не від положень Конституції, а від політичної ситуації в державі.

Те, що Конституційний Суд під час ухвалення рішення брав до уваги не лише правовий аспект питання, але й політичні обставини, не заперечувалося навіть Головою Конституційного Суду під час його пресконференції. Слід визнати, що рішення ухвалювалося дійсно не в простих політичних умовах, адже коаліцією (сформованою за новим порядком), був уже сформований Уряд. Однак в умовах, коли конституційні норми ігноруються чинною владою, Конституційний Суд ще більшою мірою, ніж за будь-яких інших політичних умов, не мав права на конформістську позицію.

ВИСНОВКИ

100 днів – термін замалий для остаточних висновків про діяльність влади, однак достатній для того, щоб зрозуміти її методи роботи, пріоритети та бажання виконати свої зобов’язання перед виборцями. Маючи всю повноту влади, її носії як ніколи і ніхто інший за час незалежності України мають шанс нарешті утвердити в державі верховенство Конституції, здійснити життєво необхідні реформи, остаточно визначити курс держави на утвердження демократичних цінностей. Однак аналіз діяльності владної верхівки за цей період, на жаль, підводить до висновків, що цим шансом влада не скористалася, її пріоритети є дещо іншими. За 100 днів діяльності “пропрезидентська” парламентська

більшість і Президент чітко продемонстрували готовність і здатність змінювати правила, встановлені законами, коли їм такі правила не підходять, – навіть якщо це не узгоджується з Конституцією чи є неприйнятним з точки зору загальних правил ведення політики. Конституційний Суд продемонстрував неготовність і нездатність гарантувати верховенство Конституції як Основного Закону держави на всій території України, що є його єдиним завданням, життєво важливим для існування демократії. Нехтування нормами Конституції і законів, порушення процедури прийняття законів та ряд інших неправових дій влади дає підстави піддати сумніву щирість намірів, задекларованих у передвиборній програмі Президента та Угоді про створення коаліції депутатських фракцій у ВР “Стабільність і реформи”.

1.3. УРЯДУВАННЯ

Якість урядування є одним з ключових чинників успішного розвитку держави та суспільства. На жаль, Україна досі має професійно неспроможний, політизований, корумпований державний апарат. Починаючи від питання формування персонального складу Уряду та організації його роботи й завершуючи побудовою системи ЦОВВ та інституту державної служби, наша держава не може відійти від пострадянських недемократичних і непрозорих традицій і механізмів. Але адміністративна реформа, якої вже давно потребує Україна, новою владою до порядку денного не внесена. Натомість окремі кроки, що визначають якість урядування, не додають оптимізму.

“Роздутий” склад Кабінету Міністрів

Новосформований Уряд М.Азарова нараховує 29 членів, з яких семеро – віце-прем’єр-міністри. Певним “поверненням у минуле” в частині персонального складу Уряду стало призначення на посади міністрів кадрових службовців (зокрема, це стосується МВС і Міноборони). У громадськості виникло чимало питань щодо адекватності деяких призначень (наприклад, у МОН та Мінекономіки).

Оцінка: Істотне збільшення складу Уряду є негативним явищем. Запровадження значного числа віце-прем’єр-міністрів породжує конфлікти компетенцій і безвідповідальність, ускладнює процес прийняття рішень.

Мабуть, тому невдовзі довелось фактично ранжувати членів Уряду. Саме так можна оцінити зміни до Регламенту Кабінету Міністрів⁹, якими санкціоновано можливість проведення засідань Уряду в “усіченому” складі (за участю Прем’єр-міністра, віце-прем’єр-міністрів, міністрів економіки, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, оборони, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Міністра Кабінету Міністрів), зокрема, “в умовах надзвичайних ситуацій та в інших невідкладних випадках” (виділення – авт.).

Призначення кадрових службовців (хоч і з певною політичною орієнтацією, що саме по собі є неприйнятним) на політичні посади, особливо в “мілітаризованих” міністерствах є негативним явищем. У цьому випадку Україна продемонструвала явний відступ від правил демократичного врядування.

⁹ Постанова КМУ “Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України” №267 від 17 березня 2010р.

Уряд без Програми

Уряд М.Азарова впродовж аналізованого часу не спромігся затвердити Програму своєї діяльності. 14 квітня схвалено лише проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010р.¹⁰, який вже наступного дня було прийнято за основу і Парламентом¹¹. Але цей документ не може замінити передбаченої Конституцією Програми діяльності Уряду.

Оприлюднений Президентом 3 червня проект Програми економічних реформ на 2010-2014рр.¹² може частково виконати роль стратегічного документа держави, проте це не знімає обов'язку Уряду розробити власну Програму діяльності. Також поки що неочевидною є кореляція зі згаданим проектом щоденної практики діяльності владної команди.

Оцінка: Функціонування Уряду без Програми діяльності порушує вимоги Конституції та Закону "Про Кабінет Міністрів України". За Законом, Програма діяльності Уряду подається до Парламенту новопризначеним Прем'єр-міністром одночасно з поданням про посадовий і персональний склад Уряду та розглядається ВР невідкладно після складення присяги членами новосформованого Уряду. Отже, реалізація Урядом своїх функцій за відсутності Програми діяльності заслуговує негативної оцінки як з міркувань очевидної непрозорості його роботи, так і з формально-юридичних підстав.

Відсутність Програми також свідчить, що політичні сили, які прийшли до влади, не мали своєчасно підготовлених політичних і законодавчих ініціатив.

Прикметною є ситуація, за якої фактично розробку програми діяльності для влади здійснював не Уряд, а Комітет з реформ – консультативно-дорадчий орган при Президентові України. З одного боку, це потенційно дозволяло залучити ширше коло експертів до підготовки програми. З іншого – реальний вплив громадськості на підготовку цього документа був мінімальним.

Організація діяльності КМУ – кожному віце-прем'єр-міністру по урядовому комітету та тенденції до централізації

Упродовж тижня після призначення Уряду М.Азарова було затверджено нову чисельність і склад урядових комітетів¹³. Кількість урядових комітетів збільшено до дев'яти – що становить новий "рекорд" України. Наразі незрозуміло навіть, як можна поділити компетенцію між ними (наприклад, між Урядовим комітетом з питань розвитку галузей економіки та Урядовим комітетом з питань економічної політики). Таке подрібнення частково нівелює саму концепцію урядових органів як постійних робочих органів для підготовки питань на засідання Уряду, які повинні забезпечувати його оперативну та ефективну роботу.

Чисельність і склад урядових комітетів також дозволяють зрозуміти справжні урядові пріоритети. Так, до складу Комітету з питань підготовки до

проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу належать 14 посадовців, з яких 13 є членами Уряду. Натомість у деяких інших урядових комітетах – лише по два міністри (Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства, Урядовий комітет з питань аграрної політики).

Про особливу вагу віце-прем'єр-міністрів у новій моделі урядування та тенденції до централізації свідчать й інші урядові рішення¹⁴. Зокрема, тепер завдання на голосування представникам держави на загальних зборах і засіданнях наглядових рад господарських товариств з державною часткою у статутному капіталі понад 50% мають погоджуватися Прем'єр-міністром або Першим віце-прем'єр-міністром (за умови їх попереднього розгляду відповідним віце-прем'єр-міністром).

Оцінка: Подвоєння кількості урядових комітетів Урядом М.Азарова розмиває сфери урядової політики та породжує конфлікти інтересів між віце-прем'єр-міністрами, які очолюють комітети з суміжних питань. Створення значної кількості урядових комітетів (що впливає з числа віце-прем'єр-міністрів), засвідчує факт домінування під час їх формування особистісного чинника над функціональним.

Зрештою, проблемою є те, що зазвичай міністри негативно сприймають наявність "надбудови" над міністерством у вигляді віце-прем'єр-міністра як політика із власними ініціативами та "дорученнями". Виникають сумніви і стосовно законності такої "пірамідальної" структури Уряду, адже відповідно до Закону "Про Кабінет Міністрів України" віце-прем'єр-міністри не мають жодних координуючих функцій.

Пірамідальна структура Уряду проявляється і в інших рішеннях Уряду. Так, визначено, що діяльність Державного агентства України з інвестицій та розвитку спрямовується та координується Урядом через Першого віце-прем'єр-міністра¹⁵. Тобто Україна повертається до моделі управління ЦОВВ через віце-прем'єр-міністрів. Така модель не лише є неефективною, але й суперечить згаданому Закону "Про Кабінет Міністрів України".

Недоліком системи врядування лишається й те, що апарат КМУ очолює член Уряду – Міністр Кабінету Міністрів. Це посилює політичну складову в системі державної служби та має негативні наслідки у випадках зміни урядів, будучи серйозною перешкодою реформування системи врядування в напрямі запровадження демократичних стандартів. До речі, серед змін у секретаріаті КМУ, варто відзначити утворення в його структурі Бюро європейської інтеграції замість Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції¹⁶ – що є свідченням згорання процесів інтеграції України до НАТО. Більш глобальні пертурбації у структурі Секретаріату¹⁷ наразі оцінювати рано, хоча наявність у ньому різнорівневих апаратів, служб, департаментів, управлінь і бюро ясності не додає, а закріплення семи посад заступників Міністра Кабінету Міністрів викликає стурбованість.

¹⁰ Розпорядження КМУ "Про схвалення проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010р." №892 від 14 квітня 2010р.

¹¹ Постанова ВР "Про прийняття за основу проекту Закону України про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010р." №2131 від 15 квітня 2010р.

¹² Див.: Програма економічних реформ на 2010-2014рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", підготовлена Комітетом з економічних реформ при Президентові України. – Офіційний сайт Президента України; http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

¹³ Розпорядження КМУ "Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад" №460 від 17 березня 2010р.

¹⁴ Постанова КМУ "Деякі питання управління корпоративними правами держави" №297 від 29 березня 2010р.

¹⁵ Постанова КМУ "Про Державне агентство з інвестицій та розвитку" №356 від 17 травня 2010р.

¹⁶ Постанова КМУ "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" №286 від 31 березня 2010р.

¹⁷ Постанова КМУ "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" №398 від 7 червня 2010р.

“Економія” в період кризи: утворення нових центральних органів виконавчої влади, запровадження додаткових посад

Для зменшення видатків Держбюджету Указом Президента¹⁸ Уряду доручено забезпечити скорочення заробітної плати Президента й видатків на забезпечення його діяльності – на 50%, а також скорочення на 20% видатків на забезпечення діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві. На виконання зазначених положень ухвалено відповідну Постанову Уряду¹⁹.

Водночас, наведені приписи про економію коштів не узгоджуються з політикою Уряду в частині створення нових ЦОВВ і запровадження додаткових посад заступників керівництва для вже існуючих. Зокрема, 7 квітня 2010р. утворено одразу два ЦОВВ: Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку та Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу (з чисельністю в 70 штатних одиниць)²⁰.

Кадрова політика Уряду так само зорієнтована на збільшення числа заступників міністрів і керівників інших ЦОВВ: лише за півторамісячний період функціонування нового Уряду було створено кілька десятків нових посад.

Оцінка: Створення двох додаткових ЦОВВ нівелює позитиви політики економії коштів. До того ж, їх доцільність є сумнівною, особливо – інноваційного органу в реаліях кризи та дефіциту бюджету. З огляду на значні організаційні та супутні їм матеріальні витрати, створення додаткових ЦОВВ видається не виправданим. На тлі очевидно екстенсивної кадрової та організаційної політики Уряду скорочення витрат на діяльність Президента та органів при ньому виглядає не більш ніж популістським ходом.

Державна служба (професіоналізація чи “політичні чистки”)

Нова влада продовжила практику недбалого ставлення до інституту державної служби. Впродовж лише березня-квітня і Президентом, і Урядом було звільнено (в т.ч. “за власним бажанням”) кілька сотень осіб з керівних посад державної служби. Без вказівки на підстави та норми правового акта звільнялися не лише заступники міністрів і керівників ЦОВВ, але й начальники управлінь СБУ в областях та ін.²¹ Особливо провітала практика звільнення на підставі порушення присяги державного службовця²².

Іноді Уряд змінював формулювання підстав, на основі яких раніше були звільнені державні службовці. У більшості випадків це акти, в яких не було зазначено жодної підстави для звільнення – а після внесення змін державний службовець вважався звільненим за власною ініціативою²³. Парадоксальною є ситуація, коли така підстава для звільнення як прогул без поважних причин змінювалася на звільнення “за власним бажанням” або звільнений за власним бажанням державний службовець згодом ішов у відставку.

Особливо гостро постало питання про правомірність звільнення В.Януковичем голів МДА на підставі завершення терміну повноважень Президента України²⁴ (це питання детальніше аналізується в підрозділі 1.4.).

Призначення нових посадовців відбувається не через конкурс, а шляхом співбесід з віце-прем’єрами та міністрами.

Оцінка: На підставі порушення присяги державного службовця сьогодні може бути звільнено фактично будь-якого службовця. Так само домінують суб’єктивні мотиви (політичні, особистої відданості тощо) і в призначеннях на посади державної служби. У призначеннях Президентом В.Януковичем голів МДА домінував принцип особистої відданості та партійності. Критику громадськості викликав ряд призначень і в ЦОВВ (Держмитслужба, ДПС, Держфінпослуг, Держкомпідприємництва, заступники Міністра з питань надзвичайних ситуацій і Міністра оборони).

Невтішна статистика кадрових змін свідчить про те, що державні службовці залишаються незахищеними від незаконного звільнення.

Антикорупційні заходи – знову чекаємо

10 березня 2010р. Парламент знову відстрочив набуття чинності пакетом антикорупційних законів аж на 1 січня 2011р.²⁵ Відповідний Закон став одним з перших, підписаних новим Главою держави.

У свій другий робочий день Президент В.Янукович одним з перших указів утворив Національний антикорупційний комітет²⁶. Через місяць було затверджено його персональний склад²⁷.

Після розподілу повноважень між керівництвом Уряду антикорупційні питання були віднесені до компетенції В.Сівковича (запобігання та протидія корупції)²⁸. Крім того, варто згадати про запровадження посади заступника Міністра Кабінету Міністрів - Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики²⁹ (на заміну Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики).

¹⁸ Указ Президента “Про заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України” №286 від 4 березня 2010р.

¹⁹ Постанова КМУ “Про оплату праці Президента України у 2010р.” №284 від 31 березня 2010р.

²⁰ Постанови КМУ від 7 квітня 2010р. “Про утворення Державного комітету України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку” №290 та “Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу” №298.

²¹ Див., наприклад, укази Президента від 23 березня 2010р. “Про звільнення О.Іванова з посади начальника Управління Служби безпеки України в Донецькій області” №407 та “Про звільнення О.Полковниченка з посади начальника Головного управління Служби безпеки України у м. Києві та Київській області” №408.

²² Розпорядження КМУ: “Про звільнення Беляєва О.А. з посади заступника Голови Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів” №555 від 17 березня 2010р.; “Про звільнення Черкащина І.Ю. з посади першого заступника Голови Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів - начальника Державної інспекції з енергозбереження - головного державного інспектора з енергозбереження” №710 від 31 березня 2010р.

²³ Розпорядження КМУ “Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України №581 від 22 березня 2010р.” №772 від 31 березня 2010р.

²⁴ Див., наприклад, укази Президента №№365-376 від 18 березня 2010р.; №№445-447 від 26 березня 2010р.; №№507-511 від 6 квітня 2010р.

²⁵ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” №1962 від 10 березня 2010р.

²⁶ Указ Президента “Про утворення Національного антикорупційного комітету” №275 від 26 лютого 2010р.

²⁷ Указ Президента “Питання Національного антикорупційного комітету” №454 від 26 березня 2010р.

²⁸ Розпорядження КМУ “Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів та Міністра Кабінету Міністрів України” №456 від 17 березня 2010р.

²⁹ Розпорядження КМУ “Про введення посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України - Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики” №452 від 17 березня 2010р.

Оцінка: Перенесення термінів набуття чинності антикорупційним пакетом законів суперечить позиції Глави держави “наблизити введення антикорупційних законів”³⁰. Таким чином, на рік антикорупційна реформа в Україні відкладена.

Насправді не існувало жодних підстав для такого розвитку подій, адже законопроекти отримали позитивний висновок Ради Європи. До того ж, зазначене відстрочення поставило під загрозу дотримання Україною зобов’язань, взятих при вступі до Ради Європи, зокрема, щодо встановлення одного з основних обмежень у системі запобігання та протидії корупції – заборони позабюджетного фінансування органів державної влади. Такі обмеження не звужують громадянські права, а лише запроваджують обмеження для представників публічної влади³¹.

Як показав час з моменту створення Національного антикорупційного комітету, його роль поки що є суто номінальною, незважаючи на обіцянку В.Януковича щодо напрацювання комітетом концепції боротьби з корупцією³². Наразі немає інформації ні щодо напрацювань комітету, ні щодо ініціатив заступника Міністра Кабінету Міністрів - Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

Відносини публічної адміністрації з приватними особами

Нова влада не вживала суттєвих заходів для покращення якості відносин органів публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами. З незрозумілих причин фактично на невизначений термін відкладено прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

Натомість держава проявила чергову непослідовність у реформуванні інспекційної діяльності влади. Так, ухвалення у 2007р. Закону “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” дозволило зробити значний крок у питаннях впорядкування діяльності інспекційних органів і зменшення тиску держави на підприємців (цим законом встановлюються загальні для всіх органів правила призначення, проведення і завершення планових і позапланових перевірок, періодичність відповідних перевірок тощо). Крім цього, наприкінці 2009р. був ухвалений Закон про спрощення умов ведення бізнесу, яким запроваджено мораторій на проведення перевірок малих підприємців на термін до 1 січня 2011р. Представники нового Уряду також висловлювалися за необхідність дерегуляції економіки і зменшення кількості перевірок. 18 травня 2010р. парламентська коаліція навіть підтримала в першому читанні урядовий проект Закону від 31 березня 2010р. (реєстр. №6214-2) про скорочення чисельності інспекційних органів і зміну порядку застосування штрафів (пропонується їх стягувати лише після невиконання попередження протягом 30 днів).

Але вже 20 травня 2010р. ВР ухвалює Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

(щодо оподаткування)” (реєстр. №6337 від 26 квітня 2010р.). Його положення фактично перекреслюють усі позитивні ініціативи влади в цій сфері. У Законі пропонується надати додаткові повноваження податковим органам щодо здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства, запроваджується окремий вид перевірок (“позачергові”), збільшуються строки проведення перевірок, проведення податкових перевірок здійснюватиметься без попереднього попередження (як це передбачено для всіх інших органів).

Оцінка: Ухвалені владною коаліцією рішення продовжують практику вирішення проблем Уряду (наповнення Державного бюджету) за рахунок збільшення тиску на підприємців. Нові правила (в разі підписання Закону Главою держави) лише погіршать умови ведення бізнесу в Україні.

Так само негативної оцінки заслуговує бездіяльність Уряду щодо правового регулювання загальної адміністративної процедури. Адаже жодних причин для зволікання прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України немає.

Інституційне та програмне забезпечення адміністративної реформи

У владі можна назвати появу кількох суб’єктів, які потенційно могли б опікуватися питаннями адміністративної реформи. Зокрема, “з метою взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної регіональної політики, реформи місцевого самоврядування, вдосконалення механізму, процедури публічного адміністрування і проведення адміністративно-територіальної реформи” створено Раду регіонів на чолі з Президентом та регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування³³. До складу Ради ввійшли голови обласних рад, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та міських рад.

Також варто взяти до уваги розподіл повноважень між віце-прем’єр-міністрами в новому Уряді. Зокрема, питання реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні, розвитку регіонів, проведення адміністративно-територіальної реформи було покладено на віце-прем’єр-міністра В.Тихонова. Разом з тим, повноваження у сфері адміністративної реформи були віднесені до компетенції і віце-прем’єр-міністра С.Тігіпка (“реформування публічної адміністрації”), і ще одного “безпортфельного члена Уряду” – Міністра Кабінету Міністрів А.Толстоухова (“проведення адміністративної реформи”), якого зокрема уповноважено: “забезпечувати розвиток державної служби та зміцнення її кадрового потенціалу; забезпечувати проведення адміністративної реформи; впроваджувати технології електронного урядування та європейських стандартів у діяльність органів виконавчої влади, сприяння вивченню та використанню світового досвіду організації державного управління”³⁴.

³⁰ Див.: Глава держави представив особовому складу МВС новопризначеного керівника відомства. – Офіційний сайт Президента України; <http://www.president.gov.ua/news/16680.html>

³¹ Група держав проти корупції розгляне на засіданні в березні питання запровадження Україною антикорупційного законодавства. – Офіційний сайт Мініюсти, 19 січня 2010р.; <http://www.minjust.gov.ua/0/24278>

³² Див., наприклад: Янукович знає, що багато чиновників “шиють кишені до п’ят”. – Інтернет-видання “Українська правда”, 18 березня 2010р.; <http://www.pravda.com.ua>

³³ Указ Президента “Про Раду регіонів” №533 від 9 квітня 2010р.

³⁴ Розпорядження КМУ “Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів та Міністра Кабінету Міністрів України” №456 від 17 березня 2010р.

Щодо програмного забезпечення адміністративної реформи варто відзначити, що нова влада на політичному рівні досі не оприлюднила власного бачення цієї реформи. Позиція щодо проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, що розроблявся попередніми роками силами Секретаріату КМУ, Мінекономіки, Мін'юсту не відома. Натомість з аналізу ініціатив Голодержслужби та окремих положень Плану першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010р.³⁵, можна зробити висновок, що обирається новий інструмент визначення пріоритетів реформи публічної адміністрації – “Державна цільова програма реформування державного управління та державної служби”.

Оцінка: У складі Ради регіонів немає жодного представника громадськості. Більше того, в Раді повноцінно не представлено навіть місцеве самоврядування – до її складу ввійшли лише кілька міських голів (та й то лише південно-східної частини України). Проведене 27 травня у Львові засідання Ради регіонів не додало інформації про можливі перспективи реформ, зокрема й реформи місцевого самоврядування.

Продовження урядової практики, коли відповідальними за адміністративну реформу є кілька осіб, *де-факто* означає безвідповідальність за цю сферу та відсутність системних кроків. Можливо, тому й у новій структурі Секретаріату КМУ вже немає Управління адміністративної реформи³⁶. Хоч останнє рішення, на жаль, є частково виправданим – адже навіть спроб проведення адміністративної реформи в нашій державі вже давно немає.

За три місяці також немає жодних законодавчих ініціатив влади, спрямованих на реформування державного апарату. Досі не внесено до Парламенту законопроекти “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади” та “Про державну службу” – хоча вони вже давно напрацьовані, ще за попередніх урядів. Крім того, не висловлено публічну думку нової влади і щодо ставлення до реформування місцевого самоврядування, в т.ч. до відповідних концепцій, схвалених у 2009р. Позитивної оцінки заслугоує хіба що кілька правильних тез у президентському законопроекті “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”³⁷, зокрема, щодо модернізації державної служби та розвитку місцевого самоврядування.

Негативної оцінки заслугоує відмова нової влади від схвалення проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, адже його текст був розроблений виходячи з реальних потреб України. Запропонована, фактично, як альтернативна ініціатива “Державна цільова програма реформування державного управління та державної служби” не може замінити ухвалення загальної Концепції. Адже попередньо політична влада має формалізувати своє бачення майбутньої моделі публічної адміністрації. Це потрібно і всьому складу Уряду (щоб усі розуміли і кінцеву мету реформи, і шляхи її досягнення), і всім політичним силам, у т.ч. опозиційним (адже в ідеалі ця реформа повинна підтримуватись якнайширшим колами), і всім публічним службовцям і суспільству. Натомість програма – це лише інструмент реалізації політики. Варто також відзначити, що сам проект Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби,

розроблений Голодержслужбою, попри більшість правильних положень, є фрагментарним і незбалансованим (фактично відбиваючи бачення, здобутки і спроможність лише одного органу влади – Голодержслужби). І знову постає питання – чому за адміністративну реформу повинні відповідати державні службовці, якщо існує щонайменше кілька членів Уряду, які взяли на себе відповідні функції?

ВИСНОВКИ

З перших днів діяльності нова влада (Президента В.Януковича та Уряду під керівництвом М.Азарова) почала відтворювати структури, методи та форми роботи, які використовувала раніше (під час двох попередніх каденцій Уряду В.Януковича), а також орієнтовану на Президента модель ієрархічної виконавчої системи. Тенденціями є централізація, екстенсивність, домінування політичних та інших суб'єктивних чинників у кадровій політиці, ручне керування замість реформ.

На жаль, і нинішня владна команда прийшла на посади без попередніх (підготовлених) напрацювань і політичного бачення необхідних реформ. Ігноруються заготовки (концепції, програми, законопроекти) попередників, до того ж – винятково через партійно-політичні чинники. Державний апарат і витрати на його утримання продовжують зростати, хоча якість роботи не покращується.

Отже, вкотре вимагаємо від керівництва держави усвідомити, що адміністративно-командні методи урядування є непридатними на довгострокову перспективу в демократичній державі. Без адміністративної реформи інші реформи неможливі. А сама реформа повинна вирішити завдання щодо: формування стабільної та ефективної організації та діяльності виконавчої влади; організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби; створення системи спроможного місцевого самоврядування; зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації; гарантування підконтрольності публічної адміністрації, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами.

1.4. РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА, ПЕРСПЕКТИВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

1.4.1. Діяльність Президента України у сфері регіональної політики та реформування організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях

У своїй передвиборній програмі В.Янукович задекларував, що “*міське самоврядування повинно стати надійним та міцним фундаментом народовладдя. Принципово важливе розширення повноважень місцевих рад, максимальне усунення бюрократичного апарату від вирішення питань розвитку територіальних громад. Виступаю за децентралізацію влади, реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування*”. Щирість цих намірів Президента у сфері регіональної політики та системних реформ публічної влади на регіональному та місцевому рівнях, відповідність декларацій діяльності за перші 100 днів його діяльності можна оцінити безпосередньо через прийняті ним акти, а також опосередковано – через заяви та міжнародну діяльність.

³⁵ Затверджений Розпорядженням КМУ №1073 від 19 травня 2010р.

³⁶ Постанова КМУ “Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України” №398 від 7 червня 2010р.

³⁷ Проект Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (реєстр. №6451 від 1 червня 2010р.).

Посилення “президентської вертикалі”

Більшість указів і розпоряджень Президента стосувалися питань формування власного корпусу голів МДА.

Майже блискавично були призначені всі голови ОДА і практично завершено призначення голів РДА. Тут важлива одна деталь: серед голів ОДА залишився на своїй посаді лише голова Чернігівської ОДА, але й його було спочатку звільнено, а потім призначено указом уже нового Президента, аналогічна ситуація спостерігається й у призначеннях голів РДА – кілька осіб з їх попереднього складу були спочатку звільнені, а потім знову призначені.

Заслугує на увагу також Указ “Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями” від 16 квітня 2010р. Цим Указом, навіть без посилання на Закон “Про місцеві державні адміністрації” Уряду доручено “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”.

Загалом, питання погодження головами МДА призначень (особливо керівників підприємств), про які йдеться в Указі, врегульовані Законом “Про місцеві державні адміністрації” (ст.ст.31, 36, 39, де встановлюються повноваження на погодження), та Законом “Про Кабінет Міністрів України”, де у ст.24 встановлюється порядок розгляду питання, коли є вмотивована відмова в погодженні, а відповідальний за призначення міністр з нею не погоджується.

Процедурні моменти щодо таких погоджень, особливо в частині термінів, оскаржень і т.п. чинним законодавством не врегульовано. На початку 2008р. Президент В.Ющенко вніс до ВР проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”³⁸, який вирішував проблему погодження, але його було успішно провалено 16 квітня 2009р.

Нинішній Президент відмовився від ініціювання законодавчого врегулювання проблеми, а доручив її вирішувати урядовими рішеннями, хоча це не зовсім відповідає ст.19 Конституції – і саме тому попередній Президент обрав шлях вирішення питання через зміни до закону.

Оцінка. *Де-факто* сьогодні вибудовується найжорсткіша вертикаль голів МДА за весь час існування цього інституту. Водночас самі голови МДА отримують додаткові повноваження, в т.ч. – щодо органів місцевого самоврядування та силових структур у районах та областях.

Скасування указів попередника

Другою за кількістю актів сферою нормотворчості нового Президента за перших 100 днів роботи стало скасування низки указів попередника – зокрема

й тих, що стосувалися питань регіонального розвитку, а також певної координації зусиль центральної влади з підготовки і проведення реформ публічної влади. Так, 2 квітня 2010р. видано укази “Про ліквідацію Консультативної ради з питань розвитку сільського господарства та сільських територій” (№485), “Про ліквідацію Ради з питань етніонаціональної політики” (№488), “Про ліквідацію Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування” (№486), “Про ліквідацію робочої групи з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування” (№ 501). А 14 травня 2010р. – укази “Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 23 грудня 2009р. №1096” №622 (втратив чинність Указ “Про заходи щодо стимулювання інвестиційного та інноваційного розвитку Автономної Республіки Крим”) та “Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 15 січня 2010р. № 28” №625 (втратив чинність Указ “Про додаткові заходи щодо відродження та розвитку історичних і культурних центрів Черкащини”).

Оцінка: Новообраний Глава держави відкидає напрацювання попередника у сфері регіональної політики та місцевого самоврядування, що призводить до втрати кваліфікованих спеціалістів, інституційних напрацювань, часу для проведення необхідних реформ організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

Нові інституційні ініціативи

9 квітня 2010р. Президент В.Янукович видав Указ “Про Раду регіонів”, яка, очевидно, має замінити створену свого часу В.Ющенком Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування³⁹.

Оцінка: Рада регіонів Президента В.Януковича створена як відлуння подібної структури Президента Л.Кучми. На цей час відбулося вже два засідання Ради. Проте оцінити її можливості та реальний вплив на реформи поки що неможливо. Єдине, що вже можна стверджувати – що тепер урядовці та керівники Мінрегіонбуду у відповідь на питання про реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою посилаються на Раду регіонів, яка має цими реформами займатися. Якщо це так, то жодних реформ у цих сферах не буде.

1.4.2. Діяльність Парламенту та Уряду у сфері регіональної політики та реформування організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях

У передвиборній програмі Партії регіонів зазначено, що “місцеве самоврядування повинне стати реальним фундаментом народовладдя. Шлях до цього – максимальна передача владних та фінансових повноважень місцевим органам влади для втілення регіональних і локальних стратегій розвитку”. Одним із пунктів Угоди про створення коаліції депутатських фракцій “Стабільність і реформи” у ВР є “активізація ресурсно потенціалу регіонів, збільшення їх економічної самостійності шляхом розширення власної доходної бази місцевих бюджетів та чіткого розподілу повноважень між регіонами і центром. Подолання депресивності територій”. Діяльність зазначених суб’єктів влади, на жаль, не підтверджує задекларовані наміри.

³⁸ Реєстр. №1311 від 10 січня 2008р.

³⁹ Концепція зазначеної Ради Президента В.Ющенка передбачала створення певного “майданчика для дискусій” з визначальних проблем взаємодії виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадян із залученням усіх секторів суспільства. На жаль, концепція втілена не була: за весь час існування Ради відбулося лише два її засідання.

Інституційне забезпечення регіональної політики на урядовому рівні

У новому складі Уряду запроваджено посаду Віце-прем'єр-міністра з регіональної політики, яку обійняв В.Тихонов, прихильник “федералізації” України, багатолітній голова Луганської ОДА. Розпорядженням КМУ від 17 березня 2010р. “Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад” створено Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства у складі: Віце-прем'єр-міністра України - голови Урядового комітету; міністрів регіонального розвитку та будівництва, з питань житлово-комунального господарства; перших заступників міністрів: палива та енергетики, транспорту та зв'язку, охорони навколишнього природного середовища, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; заступників міністрів (відповідно до розподілу функціональних повноважень) економіки, фінансів, юстиції, Міністра Кабінету Міністрів.

Міністром регіонального розвитку та будівництва призначено В.Яцубу, який керував Міністерством у 2007р. Відбувся значний відплив кадрів з Міністерства (з підрозділів, що займалися питаннями регіональної політики, транскордонного співробітництва, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою). Звільнені чи звільнилися самі керівники підрозділів “регіонального блоку”. Департамент, який у попередньому складі Міністерства готував проекти нормативних актів з питань реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, було об'єднано з департаментом, який займався підготовкою поїздок Міністра до регіонів та поточним моніторингом ситуації в регіонах, зв'язками з громадськістю, і створено новий Департамент місцевого самоврядування, міжрегіональної взаємодії та адміністративно-територіального устрою – що навряд чи посилює інституційну спроможність Міністерства продовжувати роботу з підготовки реформ.

Оцінка: Створення Урядового комітету з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства можна вважати позитивним кроком, який частково може усунути суперечності в зазначеній сфері між Мінрегіонбудом і Мінекономіки, а також сприятиме більш оперативному погодженню проектів урядових документів у сфері регіональної політики, але для цього до складу Комітету слід ввести представників МОН, МОЗ, Мінпраці та Мінагрополітики. Необхідно також вирішити нарешті питання дублювання функцій у регіональній політиці між Мінрегіонбудом та Мінекономіки.

Нормативне забезпечення регіональної політики на урядовому рівні

Нормативна діяльність Уряду у сфері регіонального розвитку, реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою впродовж березня-травня 2010р. була активною.

На початку березня 2010р. Уряд Ю.Тимошенко ухвалив кілька постанов, що стосуються проблем визначення територій депресивними та укладання

угод щодо регіонального розвитку між Урядом та обласними радами, але ці документи не мають серйозного впливу на проблеми регіонального розвитку, оскільки законодавство в цій сфері є досить хаотичним і не системним, а дії всіх попередніх урядів у цій сфері були радше оперативним реагуванням ніж осмисленою державною політикою.

Новий Уряд протягом останніх місяців не ухвалив жодного нормативного документа, який би можна вважати таким, що впливає на вказані проблеми. Єдиним актом, що його можна відзначити, є Постанова КМУ від 23 квітня 2010р. “Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин”, якою скасовано Постанову попереднього Уряду, що передбачала прямий розподіл трансфертів з державного бюджету до місцевих – тобто, децентралізацію місцевих бюджетів⁴⁰. Нинішній Уряд фактично відкинув ідею децентралізації і замість поступового розширення кола місцевих бюджетів, що мають прямі відносини з державним бюджетом, повернувся до раніше чинної моделі.

Жодних актів Мінрегіонбуду чи розроблених ним проектів у сфері регіональної політики, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою не знайдено. Останнім документом у названих сферах є Наказ попереднього Міністра від 3 березня 2010р., яким затверджено “Методичні рекомендації щорічного визначення потреб і формування замовлення на підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад”.

Оцінка: Реальної урядової активності у сфері регіональної політики, місцевого самоврядування та реформ публічної влади за період березень-травень 2010р. не зафіксовано.

Скасування ВР призначених виборів до органів місцевого самоврядування

16 лютого Парламент прийняв Постанову “Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України “Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010р.”, якою скасувала чергові вибори до органів місцевого самоврядування, що мали відбутися 30 травня 2010р., не визначивши при цьому іншої дати їх проведення.

Станом на червень, дата проведення чергових місцевих виборів залишається невизначеною. У ситуації із встановленням дати виборів виразно виявляється ставлення нинішньої влади до Конституції. Терміни повноважень органів місцевого самоврядування, вимоги щодо призначення виборів Парламентом та відсутність права скасовувати вже призначені вибори були проігноровані, а єдиним критерієм у визначенні дати є вигідний для влади момент. Конституційний Суд позиції щодо Постанови про скасування місцевих виборів не висловив, винісши ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі та мотивуючи своє рішення тим, що в конституційному поданні немає правового обґрунтування неконституційності Постанови. Однак раніше Конституційний Суд визнав неконституційною близьку за змістом Постанову ВР про скасування позачергових виборів

⁴⁰ Ідеться про Постанову КМУ “Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин” №995 від 12 вересня 2009р. Постанова передбачала, що всі (майже 12 тис.) місцеві бюджети в Україні будуть прямо виходити на державний бюджет і мати справу з Мінфіном, минаючи фінуправління областей і районів. З метою реалізації Постанови Уряд виділив кошти Державному казначейству для створення автоматизованої системи, але експерти побоювались, що така “децентралізація” зумовить серйозні проблеми у фінансуванні бюджетної сфери районного рівня та збої у фінансуванні бюджетів невеликих громад, для яких розрахунки за формулами відповідно до чисельності населення можуть призвести до різкого зменшення бюджету. Як перший крок, пропонувалося здійснити децентралізацію бюджетів громад чисельністю 4 000-5 000 осіб.

депутатів Тернопільської обласної ради, зазначивши, що “положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже признані чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування”. Таким чином, скасовуючи чергові місцеві вибори, народні депутати пішли на свідоме порушення Основного Закону.

Оцінка: Скасування Парламентом чергових місцевих виборів суперечить засадничим принципам демократії та обмежує право народу здійснювати владу через органи місцевого самоврядування. Парламент, згідно із Конституцією України, уповноважений виконати за змістом формальну функцію – визначити конкретний день проведення виборів до органів місцевого самоврядування, що мають відбутися у строки, визначені Конституцією. Парламент не уповноважений продовжувати строк повноважень обраних органів місцевого самоврядування або вирішувати – проводити місцеві вибори, чи ні.

Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо строків повноважень органів місцевого самоврядування

1 квітня Парламент Постановою, за яку проголосував 401 народний депутат, вніс до порядку денного законопроект №4177 про внесення змін до Конституції (щодо термінів повноважень Верховної Ради АР Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів) та направила його до Конституційного Суду для отримання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст.157 і 158 Конституції України. Законопроект пропонується закріпити у ст.136 Конституції п'ятирічний термін повноважень Верховної Ради АР Крим, збільшити встановлений ст.141 Конституції України термін повноважень сільських, селищних міських голів з чотирьох до п'яти років, а також визначити, що депутати Верховної Ради АР Крим, місцевих рад і сільські, селищні, міські голови обираються на п'ять років лише на чергових виборах. У прикінцевих і перехідних положеннях законопроекту йдеться про чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, що мають відбутися 27 березня 2011р.

Чинна Конституція передбачає, що депутати місцевих рад обираються терміном на п'ять років, а сільські, селищні, міські голови – на чотири. Внесення змін до Конституції з метою уніфікації термінів проведення виборів до органів місцевого самоврядування дійсно є необхідним. Однак, на цей час повинні застосовуватися чинні норми, тобто вибори сільських, селищних, міських голів мають відбутися у 2010р., а вибори депутатів місцевих рад – у 2011р. Запропоновані в законопроекті зміни поширюються на депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах 26 березня 2006р., тобто передбачається зворотна дія закону в часі, що суперечить ст.58 Конституції та обмежує конституційні права громадян, оскільки виборці надали сільським, селищним, міським головам чотирирічний мандат.

Встановивши п'ятирічні терміни повноважень для Верховної Ради АР Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах, законопроект не визначає моменту завершення повноважень депутатів відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови, обраних на позачергових виборах.

Недоліком законопроекту також варто визнати збільшення терміну повноважень сільських, селищних,

міських голів до п'яти років, замість повернення до чотирирічного терміну повноважень місцевих рад. Збільшення терміну повноважень місцевих представницьких органів, що відбулось із внесенням змін до Конституції у 2004р., та викладена у законопроекті пропозиція збільшити також термін повноважень сільських, селищних, міських голів не є змінами, що зміцнюють демократію.

Конституційний Суд висновком від 17 червня визнав названий законопроект таким, що відповідає вимогам ст.ст.157 і 158 Конституції, а пункти прикінцевих і перехідних положень законопроекту, в яких йшлося про дату наступних чергових виборів і подовження терміну повноважень обраних у 2006р. сільських, селищних, міських голів, такими, що не відповідають вимогам ч.1 ст.157 Конституції.

Оцінка: У разі прийняття законопроекту Парламентом у порядку, передбаченому розділом XIII Конституції, терміни повноважень сільських, селищних, міських голів і місцевих рад буде уніфіковано, однак це не може вирішити нинішньої проблеми проведення місцевих виборів. Чинна влада не зважає на конституційно визначені терміни повноважень органів місцевого самоврядування та, визначаючи дати виборів, керується лише політичною вигодою.

ВИСНОВКИ

Протягом березня-травня 2010р. новообраним Президентом України було сформовано *де-факто* жорстку модель централізованої виконавчої влади, значно посилено фактичні повноваження місцевих державних адміністрацій, що зовсім не відповідає передвиборним обіцянкам. Новосформованим Урядом та новопризначеним Міністром регіонального розвитку та будівництва не проявлено реальної активності у сфері регіонального розвитку, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Незважаючи на те, що протягом вказаного періоду було скасовано багато ухвалених раніше актів КМУ, акти, якими були схвалені концепції реформи місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і плани заходів з їх реалізації не скасовано, що породжує сподівання на продовження новим Урядом реалізації вказаних документів. Інституційна спроможність провідного Міністерства, після його реорганізації та скорочення департаментів, які опікувалися проблемами регіональної політики, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою не посилилась і викликає занепокоєння його здатність підготувати реформи.

Оскільки виборчі програми кандидата В.Януковича, Партії регіонів, а також Угода про створення коаліції у ВР в частині регіональної політики, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою є надто загальними і не конкретними. За перші 100 днів діяльності нової влади неможливо зробити якихось висновків про відповідність її дій у цих сферах передвиборним обіцянкам. Скоріш за все, реальних системних кроків щодо проведення реформ у сфері регіональної політики, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою найближчим часом очікувати від нової влади не варто.

Питання призначення чергових місцевих виборів набуло суто політичного характеру, відповідні норми Конституції відверто ігноруються. ■

РОЗДІЛ 2.

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА: ТРАДИЦІЙНІ ПІДХОДИ

2.1. ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА

Реорганізація державних інституцій

Уряд розпочав реорганізацію державних інституцій, що відповідають за здійснення державної політики у сфері інвестицій та інновацій. Зокрема, створено Державне агентство України з інвестицій та розвитку¹ (шляхом реорганізації Державного агентства України з інвестицій та інновацій і приєднання до нього Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку). Також заявлено про намір на базі новоствореного агентства утворити Державну інвестиційну компанію – з метою акумуляції коштів для підтримки інвестиційних проектів і створення “єдиного вікна” для іноземних інвесторів².

Також впродовж квітня-травня 2010р. Уряд прийняв постанову про створення та визначив статус нового державного органу у сфері науки, технологій та інновацій – Державного комітету з питань науково-технічного та інноваційного розвитку (Держкомнауки) зі статусом “спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної діяльності, трансферу технологій та інноваційної діяльності”³. Держкомнауки буде створено на базі департаменту науково-технологічного розвитку, департаменту інновацій та трансферу технологій МОН і департаменту інновацій Державного агентства з інвестицій та інновацій.

Оцінка: Загалом, ідея чіткого розподілу функцій держави у сферах залучення інвестицій та стимулювання розвитку інноваційних технологій відповідає світовій практиці та за умови успішної реалізації

дозволить стимулювати зростання інвестицій, в т.ч. у сфері високих технологій. Надання пріоритету інноваціям і трансферу сучасних технологій в інвестиційній політиці держави є надвичайно важливим для забезпечення стабільного економічного розвитку. Водночас, попередній досвід створення такого роду структур в Україні можна оцінити як негативний.

Рекомендації: З метою досягнення прогресу у сфері інвестицій та інновацій Уряду необхідно буде наповнити ці інституційні зміни конкретним змістом, зокрема – створити чітке законодавче поле захисту прав інвесторів та відповідну інфраструктуру, включно з кваліфікованим персоналом. Інвестиційна політика Уряду має бути спрямована на стимулювання розвитку інноваційних технологій всередині країни та імпорту найкращих технологій і наукових здобутків із-за кордону. При цьому слід уникати дублювання та розпорошення функцій в цій сфері. Водночас, реальне запровадження інновацій залежатиме переважно від зацікавленості приватних компаній, тоді як держава може лише створити певні регуляторні умови для цього.

Спрощення режиму здійснення іноземних інвестицій

27 квітня 2010р. Верховна Рада скасувала обмеження на залучення іноземних інвестицій, запроваджені раніше як антикризовий захід⁴. Зокрема, зі ст.2 Закону “Про режим іноземного інвестування” вилучені положення, згідно з якими інвестиційну діяльність у грошовій формі можна було здійснювати винятково через інвестиційні рахунки в уповноважених банках України та лише у валюті, яка визнавалася

Абревіатури і скорочення, які вживаються в тексті розділу:

АК – акціонерна компанія; **АМКУ** – Антимонопольний комітет України; **АПК** – агропромисловий комплекс; **ВДЕ** – відновлювані джерела енергії; **ВР** – Верховна Рада України; **ГМК** – гірничо-металургійний комплекс; **ГМО** – генно-модифіковані організми; **ГТС** – газотранспортна система; **Державіаадміністрація** – державна авіаційна адміністрація України; **Держфінпослуг** – Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; **ДПА** – Державна податкова адміністрація України; **ЖКГ** – житлово-комунальне господарство; **ЗАТ** – закрите акціонерне товариство; **ЗВТ** – зона вільної торгівлі; **ЄАВТ** – Європейська асоціація вільної торгівлі; **КМДА** – Київська міська державна адміністрація; **КМУ** – Кабінет Міністрів України; **Мінагрополітики** – Міністерство аграрної політики України; **Мінекономіки** – Міністерство економіки України; **МОН** – Міністерство освіти і науки України; **МТЗУ** – Міністерство транспорту і зв'язку України; **НАК** – національна акціонерна компанія; **НКРЕ** – Національна комісія регулювання електроенергетики України; **НБУ** – Національний банк України; **ОВДП** – облігації внутрішньої державної позики; **ОПК** – оборонно-промисловий комплекс; **ПФ** – Пенсійний фонд України; **МВФ** – Міжнародний валютний фонд; **ПДВ** – податок на додану вартість; **СОТ** – Світова організація торгівлі; **ФДМУ** – Фонд державного майна України.

¹ Постанова КМУ “Про Державне агентство з інвестицій та розвитку” №356 від 17 травня 2010р.

² В.Янукович повідомив про намір створити Державну інвестиційну компанію. – Інформаційне агентство “РБК-Україна”, 27 мая 2010г.; <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v-yanukovich-soobshchil-o-namerenii-sozdat-gosudarstvennyu-27052010122700>

³ Постанови КМУ: “Про утворення Державного комітету України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку” №290 від 7 квітня 2010р.; “Положення про Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку” №376 від 31 травня 2010р.

⁴ Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання іноземних інвестицій та кредитування” №2155 від 27 квітня 2010р.

НБУ вільноконвертованою. Також були скасовані вимоги щодо обов'язкової реєстрації іноземних інвестицій та здійснення іноземних інвестицій у грошовій формі винятково в національній валюті України.

Оцінка: Спрощення режиму здійснення іноземних інвестицій в Україні є позитивним кроком назустріч іноземним інвесторам, які були змушені прийняти на себе валютні ризики після запровадження антикризових заходів. Скорочення відповідних транзакційних витрат зменшить витрати на реалізацію інвестиційних проектів за участю іноземних інвесторів, що сприятиме зростанню загального обсягу іноземних інвестицій.

Рекомендації: З метою подальшого стимулювання іноземних інвестицій Уряду та НБУ слід дотримуватися стабільної валютно-курсової політики та провести подальшу уніфікацію і спрощення правил здійснення іноземних інвестицій, що дозволить ще більше знизити ризики інвестування в Україну, пов'язані з регуляторною системою.

Скасування збору до Пенсійного фонду на безготівковому валютному ринку

У квітні 2010р. скасовано збір до Пенсійного фонду з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти⁵, що становив 0,5% суми операції (збір було запроваджено в 1998р. Постановою КМУ).

Оцінка: Скасування збору означає зменшення собівартості обмінних операцій, що позитивно впливає на міжбанківський ринок, як шляхом збільшення попиту, так і шляхом певної детінізації цього ринку, оскільки раніше невеликі імпортери задовольняли свої потреби в іноземній валюті на готівковому ринку з метою уникнення сплати податку в ПФ. Скасування збору було однією з вимог МВФ, продовження співпраці з яким в умовах високого дефіциту державного бюджету є критичним.

Рекомендації: Водночас, необхідно уникнути спекулятивних операцій на ринку, що призводить до розхитування валютного курсу, оскільки раніше збір відігравав функцію певного податку на експортерів, стримуючи надмірний попит на іноземну валюту. Більше того, критично необхідно стає пенсійна реформа (зокрема фіскальна консолідація першого рівня пенсійної системи) як запорука уникнення дисбалансів ПФ та спокуси в майбутньому фінансувати його видатки за рахунок різного роду спеціальних податків.

Інвестиційні плани

Уряд затвердив план заходів на 2010р. з ініціювання інвестиційного проекту "Постачання в Україну скрапленого природного газу та будівництво регазифікаційного терміналу", який передбачає розробку передпроектних пропозицій щодо можливих обсягів поставки скрапленого природного газу (LNG), потенційних інвесторів та техніко-економічного обґрунтування будівництва терміналу⁶.

Оцінка: Оскільки вартість будівництва сучасного LNG-терміналу на території України сьогодні оцінюється від \$1,75 до \$2,3 млрд. (включно з відповідною інфраструктурою)⁷, успішна реалізація такого великого інвестиційного проекту за участю держави може стати значним поштовхом для здійснення інших великих інфраструктурних інвестиційних проектів (у т.ч. за участю іноземних інвесторів), які вкрай необхідні Україні. Крім того, будівництво терміналу створить позитивний мультиплікаційний ефект через зниження енергетичної залежності України від імпорту російського газу, здешевлення вартості природного газу та підвищення рівня зайнятості.

Рекомендації: Для успішної реалізації ряду великих інфраструктурних проектів державі необхідно виробити виразне бачення способів їх реалізації, що мають базуватися на чітко визначених середньо- та довгострокових цілях державної політики в різних секторах економіки та розроблених механізмах залучення інвесторів. В іншому випадку, непослідовність і неякісне наповнення задекларованих цілей, навпаки, можуть призвести до відмови інвесторів від участі в цих проектах та погіршення іміджу України у світі.

2.2. РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ПОЛІТИКА ЩОДО МАЛОГО І СЕРЕДЬОГО БІЗНЕСУ

Декларація намірів

Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010р.⁸ містить досить стандартний набір намірів щодо створення сприятливих умов для започаткування бізнесу, усунення перешкод у веденні господарської діяльності та активізації фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва. Ідеться, зокрема, про скорочення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх господарської діяльності та посилення відповідальності за порушення порядку видачі документів дозвільного характеру через реформування існуючої системи технічного регулювання на засадах кращого міжнародного досвіду тощо.

Оцінка: Впровадження зазначених заходів безумовно сприятиме покращенню ділового середовища, однак, слід зауважити, що вони не є принципово новими, а продовжують політику попередніх років⁹, що можна оцінити як позитивний факт. Однак, викликає занепокоєння розтягнутість запропонованих заходів у часі (наприклад, термін розробки такого важливого закону, як закон про зменшення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, віднесено на IV квартал 2010р.) та відсутність реальних механізмів запровадження, зокрема, єдиним заходом з активізації фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого бізнесу є лише розробка проекту Постанови КМУ "Про затвердження Порядку використання у 2010р. коштів, передбачених у державному бюджеті для мікрокредитування малого підприємництва", що є недостатнім для істотного покращення ситуації.

⁵ Закон "Про Державний бюджет України на 2010р." № 2154 від 27 квітня 2010р.

⁶ Розпорядження КМУ "Про затвердження плану заходів на 2010р. з ініціювання інвестиційного проекту "Постачання в Україну скрапленого природного газу та будівництво регазифікаційного терміналу" №992 від 31 березня 2010р.

⁷ Тарнавський В. Перспективи зниження цін на газ для України. – Інтернет-издание *UAENERGY*, 19 марта 2010г.; <http://www.uaenergy.com.ua/c225758200614cc9/0/2ed316fc529e46edc22576e8004f9d12>

⁸ Постанова ВР "Про прийняття за основу проекту Закону України про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010р." №2131 від 15 квітня 2010р. Наразі Програма ще не підписана Президентом.

⁹ Див., наприклад, Розпорядження КМУ "Про затвердження Плану заходів з виконання у 2010р. Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні" №274 від 24 лютого 2010р., де йдеться про подібні до викладених у тексті заходи.

Рекомендації: Розвиток малого та середнього бізнесу потребує комплексних і досить рішучих дій, спрямованих на реальну лібералізацію бізнес-середовища, яке б стимулювало розвиток підприємницької ініціативи.

Удосконалення законодавства щодо ліцензування

Прийнято в першому читанні Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо ліцензування певних видів господарської діяльності, згідно з яким “ліцензування окремого виду господарської діяльності запроваджується в разі, якщо такий вид господарської діяльності або становить підвищену небезпеку для життя, здоров’я, конституційних прав і свобод громадян чи навколишнього середовища, чи безпеки держави, чи моральних засад суспільства, або пов’язаний з доступом до природних чи інших обмежених ресурсів”¹⁰.

Оцінка: Прийняття такого уточнення стане важливим кроком на шляху до зменшення кількості видів діяльності, які підлягатимуть ліцензуванню, що, своєю чергою, має сприяти зменшенню регуляторного навантаження на бізнес, зокрема малий та середній.

Ідеологія і політика у сфері розвитку підприємства й малого та середнього бізнесу протягом останніх років є ustalеними та узгодженими. До ВР в різний час представниками різних фракцій і політичних сил було подано ряд законодавчих актів, що мають на меті покращення ділового середовища в Україні. Однак воно залишається ризикованим і несприятливим. Головною проблемою полягає в розробці механізмів імплементації політики у сфері підприємництва та впровадження її вже розроблених інструментів у чітко визначений проміжок часу.

Рекомендації: Важливо, щоб нова влада врахувала помилки попередників щодо запровадження тих чи інших заходів та в цілому безумовно дотримувалася принципів рівності правил для всіх суб’єктів підприємницької діяльності.

2.3. ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА

Зміни податкових законів всередині року

Уряд здійснив оперативне внесення змін до податкового законодавства впродовж бюджетного року. Рішення зумовлене необхідністю підвищення податкових надходжень, зважаючи на значні фінансові проблеми, зокрема, розбалансування державних фінансів і зростаючий державний борг, а також необхідністю виконання взятих на себе соціальних зобов’язань. Після ухвалення Держбюджету на

2010р. відбулося запропоноване Урядом підвищення ставок акцизів на переважну більшість підакцизних товарів¹¹, а також деяких платежів¹² за користування надрами¹³. Базу оподаткування податком на прибуток підприємств збільшено шляхом встановлення 20% обмеження на перенесення збитків минулих років на 2010р.¹⁴ Також скасовано касовий метод нарахування доходів за кредитними операціями, що призведе до зростання у 2010р. податкових зобов’язань банків.

Оцінка: Уряд продовжив практику ухвалення змін до податкового законодавства протягом бюджетного року, що є порушенням чинного законодавства¹⁵, а також суперечить принципам прозорості, змінює правила гри для платників податків без широкого обговорення та обґрунтування доцільності таких змін.

Рішення щодо зміни бази оподаткування податком на прибуток підприємств суперечить принципам задекларованої Урядом антикризової політики і зменшує можливості покращення фінансового стану підприємств, що зазнали збитків у минулому році.

Скасування касового методу нарахування доходів за кредитними операціями призведе до зростання податкових зобов’язань банків у 2010р., що матиме негативний вплив на розвиток банківського сектору, який так і не вийшов з кризи.

Рекомендації: Уряд має відмовитися від практики зміни правил гри для платників податків протягом бюджетного року та виробити конструктивну позицію проведення подальшої фіскальної політики, пріоритетом якої в посткризовий період має стати зниження дефіциту державного бюджету. Уряд має переглянути видаткові статті бюджету для забезпечення ефективного використання державних коштів. Останнє має досягатися за рахунок прозорого механізму державних закупівель і створення економічно раціональної та максимально прозорої системи державної допомоги.

Також слід звернути увагу на ризики стрімкого зростання ставок акцизів. Зокрема, високе акцизне навантаження може призвести до зниження обсягів виробництва підакцизних товарів в Україні. Не можна нехтувати також загрозою збільшення неякісної та контрабандної продукції на внутрішньому ринку.

Податкові пільги

Окремими законодавчими актами передбачено надання податкової пільги НАК “Нафтогаз”¹⁶ у вигляді звільнення від ПДВ операцій із ввезення природного газу. Також звільнено від оподаткування податком на прибуток підприємств дивідендів, отриманих вертикально-інтегрованими компаніями¹⁷.

¹⁰ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ліцензування певних видів господарської діяльності” (реєстр. №6153).

¹¹ Зокрема, ставку акцизу на вина натуральні з додаванням спирту було збільшено вчетверо (з 0,5 до 2,0 грн. за 1 л). Також значно підвищився акциз на спирт етиловий неденатурований. Водночас, акциз на вермути та натуральні вина було знижено на 23% (з 2,6 до 2,0 грн. за 1 л). Ставки акцизу на тютюнові вироби були також значно збільшено. Так, акциз на сигарети з фільтром зріс більш ніж на 50%. При цьому, затверджено норму, відповідно до якої, збільшення розміру акцизів не має вплинути на вартість товарів, що в разі її виконання платниками податків означатиме автоматичне зменшення розміру їх прибутку.

¹² Відповідно до Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” №2275 від 20 травня 2010р.

¹³ Передусім, ідеться про плату за використання води, що міститься у складі напоїв, яку було підвищено в 7,2 разу.

¹⁴ Щодо віднесення збитків у складі валових витрат платника податку минулих років станом на 1 січня 2010р., то у 2010р. встановлено обмеження в розмірі 20% суми від’ємного значення об’єкта оподаткування з податку на прибуток.

¹⁵ Відповідно до Бюджетного кодексу, законодавчі акти, що впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені не пізніше 15 серпня року, що передусє плановому.

¹⁶ Відповідно до Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” №2275 від 20 травня 2010р.

¹⁷ Відповідно до Закону “Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” щодо оподаткування дивідендів” №2156 від 27 квітня 2010р., що передбачає звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств дивідендів, отриманих українськими підприємствами від підконтрольних українських компаній та іноземних компаній, які не мають офшорного статусу. Також звільняються від сплати авансового податку на прибуток підприємств дивіденди, які виплачуються в межах сум дивідендів, отриманих українськими підприємствами від підконтрольних компаній, або виплачуються інститутами спільного інвестування.

Оцінка: Політика надання податкових пільг одним секторам/компаніям за рахунок збільшення податкового тиску на інші сектори/компанії за умов значного бюджетного дефіциту не стимулює розвиток підприємництва у країні. Більше того, спірною є ефективність наданих пільг. Так, досвід минулих років показує, що надання податкової пільги НАК “Нафтогаз” навряд чи якісно покращить фінансовий стан компанії, однак призведе до значних поточних втрат бюджету.

Демонстрацією підтримки Урядом великого бізнесу стало надання податкових пільг вертикально-інтегрованим компаніям. Однак це дозволяє вибудувати нову схему для мінімізації податкових зобов'язань, що означає збільшення фіскальних розривів і, відповідно, необхідність зростання або податкового, або торгового тиску на економіку.

Рекомендації: Вироблення прозорої системи державної підтримки, зниження загального рівня податкового тиску, в т.ч. його адміністративного компоненту, а також реформування НАК “Нафтогаз” є пріоритетними завданнями державної політики в цій сфері. Надання точкових пільг не є ефективним інструментом забезпечення стабільного економічного розвитку країни в середньостроковій перспективі.

Посилення податкового адміністративного контролю

Консолідовані зусилля Президента та Уряду дали змогу ухвалити ряд законодавчих норм, спрямованих на вдосконалення податкового адміністрування¹⁸, а також посилити адміністративний контроль у податковій сфері. Зокрема, обов'язковість подання фінансової звітності було поширене на підприємства зі значним доходом¹⁹. Водночас, Уряд через ДПА розпочав більш жорстку політику щодо виявлення зловживань з боку підприємств, зокрема, шляхом ініціювання операцій “Бюджет” і “Щит”²⁰.

Оцінка: Позитивною зміною є законодавче закріплення обов'язку ДПА безоплатно розповсюджувати програмне забезпечення платників податків для ведення електронного обліку ПДВ²¹, що унеможливило використання платних посередницьких послуг. Проте проблема придбання електронних ключів і захисту інформації, наданої платниками податків, повною мірою не вирішена.

Дії Уряду створюють значні ризики посилення адміністративного тиску на суб'єктів підприємницької діяльності. Цьому також сприятиме розширення прав податкових інспекторів в частині проведення позапланових перевірок у разі виникнення підозр щодо ухилення від оподаткування (зокрема, виплати неофіційної заробітної плати).

Рекомендації: Удосконалення податкового адміністрування шляхом посилення адміністративного тиску на платників податків є традиційною, проте малоефективною політикою. Звичайно, адміністративну складову системи управління податками слід удосконалювати, але при цьому такі заходи мають бути частиною реформування податкової системи, інакше адміністративний тиск може призвести до погіршення умов ведення бізнесу, посилення корупції, закриття підприємств, подальшого зростання тіньового сектору та, відповідно, зменшення надходжень до бюджету.

Запровадження ПДВ-облігацій

3 метою розв'язання багаторічної проблеми накопичення заборгованості з відшкодування ПДВ Уряд зобов'язався²² погасити невідшкодовану, станом на 30 квітня 2010р., суму цього податку шляхом оформлення її облігаціями внутрішньої державної позики з терміном обігу п'ять років²³.

Оцінка: Подібний метод вирішення проблеми вже застосовувався у 2003-2004рр., проте виявився не досить успішним²⁴. Незважаючи на те, що Закон передбачає добровільну процедуру обміну, на практиці, за умов погіршення фінансового стану підприємств і браку обігових коштів, держава не залишає можливості платнику податку скористатись альтернативою цієї процедури. Тому за відсутності стійкого попиту на ринку ОВДП підприємства втрачатимуть власні кошти через продаж своїх ПДВ-облігацій зі значним дисконтом. Ще одним наслідком випуску ПДВ-облігацій стане зростання внутрішнього державного боргу.

Рекомендації: Погашення заборгованості з відшкодування ПДВ не вирішить самої проблеми її накопичення, основними причинами якої є слабкість системи державних фінансів, нечесна поведінка окремих суб'єктів підприємницької діяльності у формі використання схем фіктивного ПДВ, а також високий рівень корупції в органах державного управління. З огляду на це, Уряду доцільно спрямувати зусилля передусім на збалансування бюджету хоча б у середньостроковій перспективі, покращення процедури реєстрації нових компаній, ліквідацію податкових “ям” ще на стадії формування податкового кредиту, впровадження централізованої автоматичної системи відшкодування ПДВ.

Податковий кодекс

Парламент прийняв у першому читанні проект Податкового кодексу, ініційований новим Урядом, що стало резонансною подією в його фіскальній політиці²⁵. При цьому законопроект, внесений до ВР, приймався з порушеннями Регламенту²⁶ й суттєво відрізнявся від проекту документа, ухваленого на засіданні Уряду тижнем раніше.

¹⁸ Відповідно до Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” №2275 від 20 травня 2010р.

¹⁹ Більше 100 тис. грн. на рік (крім банків та інших фінансових установ)

²⁰ З 4 квітня 2010р. триває широкомасштабна операція “Бюджет”, спрямована на відпрацювання проблемних питань виявлення і припинення протиправної діяльності суб'єктів господарювання та ліквідації міжрегіональних схем ухилення від оподаткування, формування від'ємного значення ПДВ, притягнення до відповідальності організаторів та виконавців кримінальних схем зі створення та діяльності вигодоформуючих і вигодотранспортуючих суб'єктів господарювання; стягнення в дохід держави недоотриманих з підприємств-вигодонабувачів сум податкових зобов'язань. Операція “Щит” започаткована для протидії незаконному ввезенню товарів в Україну, передусім перевірки суб'єктів господарської діяльності, що займаються реалізацією товарів відомих світових брендів. Обидві операції спрямовані на пошук додаткових резервів наповнення бюджету.

²¹ Зокрема, для ведення обліку записів у реєстрах виданих та отриманих податкових накладних в електронному вигляді.

²² Відповідно до Закону “Про Державний бюджет України на 2010р.” №2154 від 27 квітня 2010р.

²³ Такий обмін буде можливий лише щодо сум ПДВ, підтверджених податковими органами.

²⁴ Зокрема, власники ПДВ облігацій для отримання “живих грошей” були змушені продавати їх із значним дисконтом (понад 30%).

²⁵ 8 червня 2010р. на засіданні Уряду затверджена нова версія Бюджетного кодексу, днем пізніше – проект Податкового кодексу. Проект Податкового кодексу був внесений на розгляд ВР 15 червня, а 17 червня – прийнятий в першому читанні. Якщо обидва документи будуть прийняті ВР до завершення поточної сесії (з набуттям чинності з 1 січня 2011р.), то Уряд зможе у вересні подати до ВР проект Закону про Державний бюджет на 2011р., підготовлений на базі нових Бюджетного та Податкового кодексів.

²⁶ Зокрема, порушено ст.93 і ст.100 Закону “Про Регламент Верховної Ради України” (реєстр. №1861 від 10 лютого 2010р.). Крім того, рішення Комітету з питань податкової та митної політики щодо Проекту було винесено без проведення його засідання (рішення ухвалене депутатами - членами коаліції, які належать до складу Комітету).

Зокрема, з документа вилучено такі прогресивні норми, як запровадження податку на нерухомість та “малопрогресивного оподаткування” доходів фізичних осіб²⁷, а оподаткування депозитів відтерміновано до 2013р. Також вилучена норма щодо звільнення від ПДВ операцій з будівництва житлових об’єктів, яка б сприяла зниженню цін на первинному ринку житла. Водночас, передбачено заміну ідентифікаційного номера фізичної особи на реєстраційний номер облікової картки платника податків, що викликало багато нарікань.

Крім того, було переглянуто задеклароване зниження ставок основних бюджетоутворюючих податків, які згідно з останньою версією документа матимуть обмежений термін дії – до кінця 2014р. Зокрема, щорічне зниження ставки ПДВ на 1 відсотковий пункт – з 20% до 17% – буде відбуватися лише протягом 2012-2014рр. А з 2015р. ставка ПДВ знову становитиме 20%. Аналогічно, очікується тимчасове поступове зниження ставки податку на прибуток з 25% до 17%. Більше того, з урахуванням наданої місцевим органам влади можливості встановлювати додаткові ставки податку на прибуток²⁸, значного зменшення ставки не очікується.

Серед інших новацій Проекту, які відрізняються від попередніх заяв Уряду, варто відзначити:

- значне розширення прав органів податкової служби й послаблення захисту інтересів платників податків²⁹;
- звуження бази оподаткування за рахунок надання спеціальних інвестиційних пільг, відновлення “зон пріоритетного розвитку”, що збільшуватиме ризики використання пільгового режиму оподаткування наблизеними до влади підприємствами³⁰;
- значне обмеження можливостей використання спрощеної системи оподаткування суб’єктами підприємницької діяльності³¹;
- запровадження задекларованих під час виборчої кампанії “податкових канікул” для суб’єктів

малого та середнього бізнесу на період з 1 січня 2011р. до 31 грудня 2015р., які стосуватимуться лише незначного відсотка платників, переважно – представників малого бізнесу³².

Оцінка: Позитивною рисою Проекту є спроба систематизації податкового законодавства шляхом його кодифікації, зменшення кількості загальнодержавних і місцевих податків, зважаючи на їх незначний фіскальний ефект, зближення податкового та бухгалтерського обліку при розрахунку бази оподаткування податком на прибуток підприємств, запровадження прискореної амортизації, а також скорочення термінів процедури оскарження рішень контролюючих органів³³, що сприятиме прискоренню надходжень узгоджених зобов’язань платників до бюджету.

Проте на етапі першого читання цей довгоочікуваний і вкрай важливий для країни документ приймався без належного громадського обговорення та з порушеннями Регламенту ВР. Незважаючи на задекларовану у Проекті лібералізацію та оптимізацію податкової системи, структурної перебудови податкової системи не передбачається. Натомість окремі норми Проекту створюють ризики щодо стабільності функціонування бізнесу³⁴.

Крім того, запроваджується нераціональна система податкових преференцій, що порушує принцип рівності і справедливості при оподаткуванні, створює можливість для ухиляння від сплати податків. Не запропоновано ефективний компенсаторний механізм для покриття втрат бюджету від зниження ставок основних бюджетоутворюючих податків. Також незрозумілим є, за рахунок чого буде забезпечено задеклароване Урядом зниження частки тіньової економіки.

Водночас, за посилення процедур контролю за станом виконання податкового законодавства платниками податків, Проект не передбачає належного рівня відповідальності податкової служби в разі порушення нею податкового законодавства. Гостро постає питання нерівномірного податкового навантаження на підприємства різного розміру й видів діяльності

²⁷ Скасовано додаткову ставку в розмірі 17% для доходів, що перевищують 50 мінімальних заробітних плат.

²⁸ Зокрема, відповідно до ст.20 Розділу III Проекту, Верховна Рада АР Крим, обласні ради, а також міськради Києва та Севастополя зможуть встановлювати понад базову (17-20%) ще додаткову ставку до 2%, а райради та ради міст обласного значення – до 3%. Отже, разом – до 5% до базової ставки податку.

²⁹ Зокрема, повернення до практики безакцептного списання коштів з рахунків платника податку (наприклад, скасовується право платника податку не сплачувати податкові зобов’язання, розраховані контролюючим органом, до завершення процедури їх оскарження в суді), надання права органам ДПА проводити опитування фізичних осіб у різних формах під час здійснення контролю за сплатою податків, примусове погашення податкового боргу, розширення прав контролюючих органів під час обстеження житла громадян (в разі, якщо воно є місцезнаходженням платника податків) і вилученні документів, впровадження більш жорсткої відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства, зокрема, шляхом збільшення розміру фінансових санкцій.

Також відповідно до ст.48 Розділу II посадові (службові) особи органу ДПА під час перевірок мають право проводити обстеження територій, на яких провадиться діяльність, приміщень та іншого майна, що використовуються для її провадження, які є об’єктами оподаткування або використовуються для отримання доходів (прибутку) чи пов’язані з іншими об’єктами оподаткування та/або які можуть бути джерелом погашення податкового боргу. Порядок проведення обстежень встановлюється КМУ.

³⁰ Зокрема, у вигляді інвестиційно-інноваційного податкового кредиту, пільги на інвестування об’єктів інфраструктури, які передаються в державну або комунальну власність, пільги з енергозбереження (звільнення від оподаткування 80% прибутку підприємств, отриманого від продажу деяких енергозберігаючих товарів власного виробництва промислового призначення) та звільнення від оподаткування 50% прибутку, отриманого від здійснення енергозберігаючих заходів та реалізації енергоефективних проектів підприємств, які займаються розробленням і використанням енергозберігаючих заходів та енергоефективних проектів).

При цьому, на фоні надання податкових пільг технопаркам, енергозберігаючим, екологічним та наукоємним проектам, пільги з податку на прибуток одержать також власники п’ятизіркових готелів – що є необґрунтованим.

³¹ Зокрема, звужено сферу застосування спрощеної системи оподаткування, обмежено право на реєстрацію платником ПДВ, запроваджено “випробувальний” термін для нових суб’єктів підприємницької діяльності, які мають намір перейти на спрощену систему оподаткування тощо.

³² Зокрема, планується встановити: (1) нульову ставку єдиного податку для фізичних осіб, які провадять господарську діяльність виключно з надання побутових послуг та обсяг доходу яких не перевищує 300 тис. грн.; (2) 6% ставки податку для юридичних осіб, які знаходяться на спрощеній системі оподаткування, підвищивши граничний розмір обсягу доходу для таких осіб, до 3 000 мінімальних зарплат (2,7 млн. грн.); (3) “0”% ставки податку для юридичних осіб, які знаходяться на спрощеній системі оподаткування та обсяг доходу яких не перевищує 100 тис. грн.

³³ Шляхом запровадження дворівневої системи оскарження замість тривірневої.

³⁴ Зокрема, норми Розділу II “Адміністрування податків, зборів (обов’язкових платежів)”.

та використання суб'єктивних важелів при наданні податкових преференцій.

Спірною є норма про надання місцевим органам влади можливості встановлювати додаткові ставки податку на прибуток. Вона матиме неоднозначний економічний ефект. З одного боку, вона спрямована на створення податкової конкуренції між регіонами (регіонами, містами), з іншого – створює можливості для корупції, оскільки рішення щодо підвищення ставки цього податку прийматиметься одноосібно.

Рекомендації: Безумовно, ухвалення довгоочікуваного кодифікованого документа, спрямованого на впорядкування нормативної бази, забезпечення стабільності податкового законодавства та покращення бізнес-середовища в країні, є надзвичайно важливим. Однак остаточному ухваленню такого нормативно-правового акта має передувати публічне обговорення і проведення глибокого експертного аналізу – з тим, щоб уникнути загострення суперечностей між інтересами держави і платників податків та негативного впливу непередуманих рішень на економічний розвиток країни.

2.4. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Прийняття Державного бюджету на 2010 рік

Зважаючи на соціальну-економічну та політичну значимість прийняття головного кошторису країни, першочерговим завданням нового Уряду стала підготовка бюджету-2010. Слід зауважити, що завдяки політичній стабілізації, чіткій координації та узгодженості дій нова влада спромоглася порівняно оперативно ухвалити Державний бюджет на 2010р. Цьому також сприяла гостра необхідність відновлення співпраці МВФ.

Оцінка: Закон про Державний бюджет на 2010р. був розроблений на основі проекту, підготовленого попереднім Урядом, та, в цілому, не містить значних новацій. Водночас, закладені до бюджету-2010 макроекономічні показники були реалістичнішими, що є позитивною рисою Закону. Документ не передбачає суттєвих змін щодо визначення пріоритетів при формуванні та розподілі бюджетних коштів, а також виділення коштів на проведення задекларованих Урядом економічних реформ, проте значно посилює вплив Уряду на прийняття державних рішень. Незважаючи на задекларовані в Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2010р.³⁵ пріоритети, на яких мав базуватися бюджет-2010, їх фактична реалізація, з огляду на норми затвердженого бюджету, є сумнівною.

Проект Закону з'явився на сайті ВР за день до його ухвалення, що унеможливило процес його попереднього розгляду. Крім того, сам документ приймався без обговорення в бюджетному комітеті та в сесійній

залі й був ухвалений в першому читанні та в цілому без процедури другого та третього читання, що суперечить принципам прозорості та публічності бюджетного процесу.

Рекомендації: З огляду на вказані недоліки та непрозорість бюджетного процесу-2010, Уряду доцільно зробити акцент на посиленні державного контролю за виконанням бюджетного законодавства та відповідальності за бюджетні правопорушення. Другим важливим напрямом є дотримання бюджетної дисципліни, зокрема – встановленого рівня дефіциту бюджету. Водночас, це завдання ускладнюється комплексом системних вад бюджетної сфери, а також ризиком збільшення дефіциту бюджету у зв'язку з надто оптимістичним планом доходів та ймовірними позаплановими видатками ухваленого бюджету-2010³⁶.

Фіскальні наміри Уряду на 2011 рік

Уряд визначив основні орієнтири державної фіскальної політики на наступний бюджетний рік³⁷ у Бюджетній декларації³⁸, статус якої досі залишається невизначеним³⁹. Документом встановлюється “скоригований” з урахуванням посткризової економічної ситуації граничний розмір дефіциту бюджету та державного боргу⁴⁰.

Оцінка: Частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет передбачається на рівні 30,5%, що є позитивним кроком й відповідає намірам Уряду щодо зменшення податкового навантаження в економіці. Доцільним з боку Уряду є встановлення ліміту з надання гарантій для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів⁴¹. Як і попередніми роками, Декларація передбачає подальшу децентралізацію, розвиток середньострокового планування та державно-приватного партнерства. Ставиться завдання переглянути захищені статті видатків бюджету. Однак, з огляду на попередній досвід, викликає сумнів задеклароване Урядом недопущення надання тарифних пільг і преференцій за галузевим (суб'єктивним) принципом.

У цілому, переважну більшість принципів і завдань фіскальної політики на 2011р. можна оцінити позитивно. Зокрема, йдеться про традиційні, проте до кінця не реалізовані кроки із забезпечення розвитку середньострокового бюджетного планування і програмно-цільового методу бюджетування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним і місцевим боргом, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів. Водночас, у документі недостатню увагу надано питанням ефективності використання бюджетних коштів, удосконаленню системи державного внутрішнього та публічного контролю, а також посиленню відповідальності учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях.

³⁵ Закон “Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010р.” (реєстр. №2278 від 20 травня 2010р.).

³⁶ Зокрема, пов'язаними з наявністю прихованого дефіциту.

³⁷ Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011-2013рр. на цей час залишається не ухваленим.

³⁸ Постанова КМУ “Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2011р. (Бюджетної декларації)” №315 від 19 квітня 2010р. (затверджено Постановою ВР №2318 від 4 червня 2010р.).

³⁹ Відповідно до ст.33 Бюджетного кодексу “Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період” мають розглядатися ВР до 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань (проте згадки про Декларацію цілей і завдань бюджету на наступний рік у Кодексі відсутня).

⁴⁰ На рівні 4,5% та 40% ВВП, відповідно.

⁴¹ У межах 3% ВВП.

Рекомендації: Уряд має докласти зусиль до імплементації прогресивних цілей, зазначених у документі, що протягом багатьох років залишалися декларативними. Важливим є ухвалення в цьому році зміни до Бюджетного кодексу та інших нормативних актів, на яких має базуватися проект Державного бюджету на 2011р. Також необхідно доопрацювати Податковий кодекс, однак пріоритетним має бути не його найскоріше ухвалення, а прийняття збалансованого документа, який сприятиме майбутньому економічному розвитку України.

2.5. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ І МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Зменшення міжбюджетних трансфертів

Законом про Державний бюджет на 2010р. передбачено, що доходи місцевих бюджетів без трансфертів зменшаться з 81,1 млрд. грн. (передбачених Урядом Ю.Тимошенко) до 74,4 млрд. грн. Проте у відсотках до ВВП доходи залишаються на незмінному рівні – 6,9%. Сума трансфертів з Держбюджету місцевим бюджетам має зменшитися з 83,8 млрд. грн. до 73,6 млрд. грн. (відносно ВВП вказані суми становитимуть 7,1% і 6,8%, відповідно). Сумарні видатки місцевих бюджетів із врахуванням трансфертів мають зменшитися з 14% до 13,4% ВВП.

Оцінка: Уряд М.Азарова планує незначне зменшення номінальних і відносних показників місцевих бюджетів, порівняно з показниками, що заклалися попереднім Урядом. Проте такі зміни є цілком логічними, з огляду на те, що в поточному році не здійснено перерозподіл доходних джерел і видаткових повноважень між центральним Урядом і місцевими органами.

Водночас, роль міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів залишається значною, ступінь централізації бюджетно-податкової системи України – високим, зацікавленість місцевих органів влади у мобілізації додаткових доходів власних бюджетів – низькою.

Зміни до Бюджетного кодексу: зміцнення місцевих бюджетів

8 червня Уряд ухвалив **проект Закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України”**, а 17 червня ВР схвалила його в першому читанні. Проектом передбачено запровадження **середньострокового бюджетного планування** та розвитку **програмно-цільового методу** складання та виконання бюджету як на рівні державного бюджету, так і місцевих бюджетів.

Найбільш радикальні зміни заплановані у сфері формування доходної частини місцевих бюджетів. Новий Бюджетний кодекс має забезпечити суттєве **зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів**. Зокрема, на рівень місцевих бюджетів передано такі загальнодержавні податки і збори: плату за певні види ліцензій та сертифікатів, державну реєстрацію, 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50% збору за спеціальне водокористування, 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення, плату за надані в оренду ставки, плату за використання інших природних ресурсів – що має збільшити доходи місцевих бюджетів на 1,6 млрд. грн. у 2011р.

Крім того, до складу власних доходів місцевих бюджетів (за рахунок скорочення доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) віднесено: фіксований податок на доходи від

підприємницької діяльності, плату за землю, надходження адміністративних штрафів, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності – що має збільшити власні доходи на 2,7 млрд. грн.

Досить вирашним для місцевих органів є положення, за яким до місцевих бюджетів розвитку віднесено частину податку на прибуток підприємств (крім комунальних) відповідно до ставок, визначених Податковим кодексом, та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва – що має збільшити річні обсяги бюджетів розвитку місцевих органів на 9,1 млрд. грн. Передбачається, що сільські, селищні та міські ради (міст районного значення) встановлюватимуть ставку податку на прибуток підприємств у розмірі до 1%, районні та міські ради (міст обласного значення) – до 3%, а обласні та міські ради (міст загальнодержавного значення) – до 2%.

Для надання стимулів місцевим органам **наповнювати бюджети** різних рівнів новим Бюджетним кодексом встановлено порядок, за яким здійснюється перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені в Законі про Державний бюджет. Встановлено, що коефіцієнт вирівнювання, який застосовується для обчислення обсягу коштів, що підлягають спрямуванню до державного бюджету, диференціюється залежно від рівня виконання доходів місцевого бюджету.

Передбачається, що виконавчі органи міських рад та місцеві державні адміністрації координуватимуть діяльність податкових органів, пов'язану з виконанням доходів місцевих бюджетів.

Новацією Бюджетного кодексу є **необхідність розраховувати обсяг фінансових ресурсів за кожним видом делегованих повноважень**, покладених на місцевий бюджет, **на підставі державних соціальних стандартів і нормативів**, які встановлюються законами України. На КМУ покладено обов'язок протягом року забезпечити формування, встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Однак, невирішеним залишилося питання узгодження розміру соціальних стандартів і нормативів з нормативами бюджетної забезпеченості, які визначаються в Бюджетному кодексі шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на чисельність населення чи споживачів гарантованих послуг.

До позитивних аспектів нового Бюджетного кодексу можна віднести визначення чітких засад надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, головними серед яких є:

- виділення субвенції винятково на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- економічна ефективність інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів.

Оцінка: У проекті Закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” акцент зроблено на проблемах обмеженості доходної бази місцевих бюджетів, незацікавленості місцевих органів у мобілізації надходжень до бюджету, неповному використанні сучасних методів планування та виконання

місцевих бюджетів. Варто високо оцінити нововведення, пов'язані з підвищенням рівня фінансового забезпечення функцій місцевого самоврядування за рахунок закріплення за ними додаткових доходних джерел; збільшенням інвестиційної складової у видатках місцевих бюджетів за рахунок розширення переліку надходжень до бюджету розвитку; стимулюванням місцевих органів до нарощування доходів бюджету.

Водночас, у проекті не достатньо врегульовані проблеми розподілу функціональних повноважень між рівнями влади, підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні і вдосконалення методик міжрегіонального фінансового вирівнювання.

Рекомендації: Новий Бюджетний кодекс повинен передбачати розширення повноважень органів місцевого самоврядування та передачі до їх компетенції частини делегованих повноважень як власних, скорочення централізованого регулювання видатків місцевих бюджетів, розрахунок міжбюджетних трансфертів на основі часткового вирівнювання доходів місцевих бюджетів із врахуванням потенціалу мобілізації податків на відповідній території (без використання складних формул оцінки "потреби" у видатках і соціальних нормативів), збільшення переліку доходів місцевих бюджетів за рахунок податку на нерухомість.

2.6. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Підвищення соціальних стандартів

Закон про Державний бюджет на 2010р. передбачає повне впровадження Закону про підвищення соціальних стандартів, ухваленого в жовтні 2009р.⁴² Йдеться про поступове підвищення прожиткового мінімуму для всіх демографічних груп (у середньому на 32%), що також означає підвищення мінімальної пенсії. При цьому, соціальні стандарти було підвищено з січня 2010р. Також суттєво збільшено рівень забезпечення прожиткового мінімуму. Зокрема, він зріс на 37% для працездатних осіб, на 42% – для непрацездатних, на 47% – для інвалідів.

Оцінка: Таким чином, нова влада виконала своє зобов'язання запровадити норми Закону, незважаючи на обмежені бюджетні можливості. Важливо, що відбулося підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму. Такий крок сприятиме кращому захисту малозабезпечених громадян, які отримують державну допомогу саме з урахуванням їх рівня доходу. Однак, методологію розрахунку рівня забезпечення прожиткового мінімуму досі не оприлюднено.

Разом з тим, рішення про збільшення соціальних стандартів поставило під ще більший ризик продовження співпраці з МВФ – з огляду на зростання нестійкості фінансової системи загалом, і пенсійної системи зокрема.

Рекомендації: У майбутньому варто уникати різкого підвищення соціальних стандартів, якщо такі рішення не підкріплені наявними бюджетними ресурсами.

Також в Україні слід радикально реформувати систему соціального забезпечення населення. Зокрема

йдеться про впровадження адресного надання соціальної допомоги та поступову відмову від надання негрошових пільг і субсидій певним категоріям населення. При цьому Уряду варто ухвалити офіційний рівень бідності, який буде використано при наданні допомоги населенню.

Підвищення мінімальної пенсії

У Державному бюджеті на 2010р. передбачається підвищення мінімальної пенсії з 695 грн. у січні до 734 грн. у грудні 2010р. Доплати до пенсій здійснюватимуться протягом травня та червня. Разом з тим, КМУ скасував постанови попереднього Уряду щодо доплати непрацюючим пенсіонерам і доплати всім пенсіонерам, запровадженої до ухвалення державного бюджету, що можна вітати.

Оцінка: Внаслідок підвищення мінімальної пенсії та перерахунку пенсій для більшості пенсіонерів дефіцит ПФ залишається високим (близько 2,7% ВВП), причому сукупний трансферт ПФ планується на рівні 20% видатків державного бюджету. В результаті пенсійна система залишається нестійкою і створює значні ризики для фінансової стійкості загалом.

Рекомендації: Уряду слід продовжити пенсійну реформу. Бажано переглянути пільгове надання пенсій та пільгову участь у пенсійному страхуванні. Також необхідним є поступове підвищення віку виходу на пенсію, насамперед для жінок.

Єдиний соціальний внесок

Парламент ухвалив у першому читанні розроблений Урядом законопроект про збір та облік єдиного соціального внеску⁴³. В законопроекті передбачено об'єднати функції збору страхових внесків і контролю за їх сплатою в одному органі – ПФ. Він також буде вести реєстр страховиків. Планується запровадити єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування з січня 2011р. Державне казначейство буде зобов'язане розщеплювати сплачений єдиний соціальний внесок на централізовані рахунки фондів соціального страхування. Розмір єдиного соціального внеску пропонується визначити в межах 36,76 - 49,7% бази сплати, залежно від класу професійного ризику виробництва.

Оцінка: Запровадження єдиного соціального внеску дещо покращить ділове середовище в Україні, оскільки призведе до зниження кількості звітів, платежів і можливих перевірок. Адміністративні видатки державних фондів соціального страхування скоротяться. Однак просте запровадження єдиного соціального внеску не призведе до зниження розміру соціальних внесків. Водночас спірною є пропозиція щодо розширення бази сплати єдиного соціального внеску. Це, зокрема, стосується сплати внесків особами, які працюють за договорами цивільно-правового характеру.

Рекомендації: Єдиний соціальний внесок слід запровадити у 2011р. Однак, функції збору внесків і контролю за їх сплатою повинні бути покладені на ДПА – оскільки вона збирає і контролює сплату податку на доходи фізичних осіб, база сплати якого є подібною до бази відрахування і нарахування соціальних внесків. Водночас, для забезпечення можливості

⁴² Закон "Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати" (реєстр. №1646 від 20 жовтня 2009р.).

⁴³ Проект Закону "Про збір та облік єдиного соціального внеску" (реєстр. №6525 від 15 червня 2010р.).

зниження розміру єдиного соціального внеску слід продовжити пенсійну реформу та реформувати інші види загальнообов'язкового державного соціального страхування. Крім того, законопроект варто приймати після ухвалення Податкового кодексу – з тим, щоб урахувати зміни в законодавстві з питань оподаткування. Зокрема, особи, які займаються професійною діяльністю, повинні мати право сплачувати єдиний соціальний внесок на рівні мінімального.

2.7. ПОЛІТИКА НА РИНКУ ПРАЦІ

Зростання мінімальної заробітної плати

Закон про Державний бюджет на 2010р. передбачає **суттєве підвищення розміру мінімальної заробітної плати в середньому на 38,5% протягом 2010р.** Водночас, вперше було визначено рівень мінімальної погодинної заробітної плати, хоча методологію її розрахунку ухвалено лише в травні⁴⁴.

Оцінка: Значне підвищення цього стандарту може виявитися небезпечним з огляду на низьку економічну активність. З одного боку, таке підвищення, скоріше за все, призведе до зниження рівня диференціації заробітної плати. З іншого – окремі підприємства будуть змушені скорочувати офіційну чисельність працівників. Як результат, рівень безробіття може зрости. Крім того, може відбутися подальше зростання неофіційної зайнятості та збільшення частки заробітної плати, що сплачується “в конверті”. Також варто зазначити, що ретроспективне підвищення мінімальної заробітної плати погіршує інвестиційний клімат у країні.

Рекомендації: У майбутньому варто уникати “ретроспективного” підвищення мінімальної заробітної плати. Владі також слід переглянути регулювання щодо оплати праці. При зміні розміру мінімальної заробітної плати потрібно насамперед враховувати динаміку продуктивності праці. Слід також відмовитися від чіткого та обмежуючого визначення коефіцієнтів тарифної сітки в галузевих угодах.

Єдина тарифна сітка

12 травня 2010р. Уряд ухвалив рішення про незначне ретроспективне підвищення розміру посадового окладу працівника першого тарифного розряду в Єдиній тарифній сітці з оплати праці працівників в установах бюджетної сфери з 545 грн. (станом на осінь 2008р.) до 555 грн. з січня 2010р. та до 567 грн. з квітня 2011р. Разом з тим, відповідно до офіційних заяв, розмір першого тарифного розряду може буде підвищено влітку.

Оцінка: Відповідне рішення Уряду приймалося з метою обмежити зростання видатків на оплату праці працівників в установах бюджетної сфери. Водночас, воно призведе до подальшого зниження диверсифікації оплати праці в бюджетній сфері.

Рекомендації: У майбутньому такі кроки мають стати частиною реформи в бюджетних сферах, зокрема освіти та охорони здоров'я, що сприятиме підвищенню ефективності використання наявних видатків. Запровадження оплати праці працівників відповідно до кількості та якості наданих послуг буде необхідним.

Фінансування створення нових робочих місць у вугледобувних регіонах

Відповідно до Закону про Державний бюджет на 2010р., **Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття повинен спрямувати 360 млн. грн. на створення нових робочих місць** для забезпечення зайнятості жителів вугледобувних регіонів.

Оцінка: Сьогодні виникає питання ефективності такої програми – з огляду на те, що подібна програма існувала на початку 2000-х років і виявилася неефективною. Крім того, такі програми доцільніше фінансувати за рахунок держбюджету, а не за кошти позабюджетного фонду страхування. Є також сумніви в обґрунтованості спрямування зусиль на створення робочих місць саме у вугледобувних регіонах у період, коли не здійснюються кроки з реформування вугледобувної галузі.

Рекомендації: Варто продовжити процес реструктуризації вугледобувної галузі. При цьому надзвичайно необхідним є розвиток інфраструктури в усіх регіонах країни, що сприятиме залученню інвестицій і створенню нових робочих місць. Водночас слід також зосередити увагу на підвищенні ефективності активних заходів сприяння зайнятості. Варто також ухвалити Державну стратегію зайнятості.

2.8. ПРИВАТИЗАЦІЙНА ПОЛІТИКА

Нові плани приватизації

Новий Уряд задекларував амбітні плани щодо приватизаційного процесу у 2010р. – плани надходження встановлені на рівні 10 млрд. грн. У травні ФДМУ затвердив план приватизації на 2010р., який містить перелік із 137 компаній, 73 з яких підлягають продажу за конкурсом, а решта – продажу на фондовій біржі⁴⁵.

Перелік містить “Укртелеком”, Львівську вугільну компанію, АК “Свема”, 25% пакети акцій Одеса-, Суми-, Полтава- та Прикарпаттяобленерго. Щодо перших трьох обленерго, ФДМУ, з метою їх подальшого продажу на фондовій біржі, зробив попередню оцінку їх початкової вартості, яка склала 345 млн. грн. Одеський припортовий завод та Турбоатом до поточних лотів не ввійшли.

Оцінка: Плани нового Уряду у сфері приватизації можуть забезпечити відновлення цього процесу. Однак приватизація продовжує розглядатися як джерело наповнення дефіциту державного бюджету, що не створює передумови для здійснення інвестицій та технологічного розвитку приватизованих підприємств і є спільною позицією багатьох урядів поспіль.

Рекомендації: Для проведення ефективної приватизації Уряду необхідно прийняти Програму приватизації і ретельно переглянути перелік стратегічних об'єктів та об'єктів, що не підлягають приватизації, та привести його у відповідність до нових умов. Крім того, кошти від приватизації необхідно інвестувати в розвиток економіки, а не на виплату зарплат і пенсій.

⁴⁴ Постанова КМУ “Про визначення та застосування мінімальної заробітної плати в погодинному розмірі” №330 від 5 травня 2010р.

⁴⁵ Наказ ФДМУ “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 травня 2010р.

Укртелеком

Найбільшим об'єктом запланованої приватизації є державний пакет (92,79%) телекомунікаційного оператора "Укртелеком", продаж якого на відкритому аукціоні призначено на серпень 2010р. Планується продати весь пакет стратегічному інвесторові разом із соціальними зобов'язаннями компанії, які є значними.

Рекомендації: Саме організація і проведення прозорого та чесного конкурсу, детальна розробка інвестиційних вимог, визначення ціни і кваліфікація інвесторів є основними чинниками знаходження ефективного власника для підприємства.

Луганськтепловоз

15 червня 2010р. відбувся повторний продаж Луганськтепловозу, який було повернуто до державної власності у 2009р. після оскарження ФДМУ результатів аукціону 2007р. Стартова ціна підприємства становила 400 млн. грн. Сума, яка за рішенням суду підлягає поверненню попередньому власнику – ЗАТ "Брянський машинобудівний завод", становить доларовий еквівалент суми, сплаченої за підприємство у 2007р. – \$58 млн.⁴⁶, що на день повторного продажу складало 459 млн. грн. за офіційним курсом НБУ.

До конкурсу допускаються компанії, які не менш як три роки виробляють залізничні локомотиви, електропоїзди або комплектуючі до них, або використовують їх у своїй діяльності. Відповідно до умов конкурсу, інвестор протягом шести місяців з моменту переходу права власності на пакет має, зокрема, сплатити заборгованість із заробітної плати та соціальних платежів і не допускати її виникнення у майбутньому⁴⁷. Спочатку ФДМУ уклав договори конфіденційності з сімома компаніями, серед яких п'ять – українські та дві – іноземні⁴⁸. Однак до участі в конкурсі були допущені лише дві з них: "Брянський машинобудівний завод" і Сумське МВО імені Фрунзе. В результаті конкурсу підприємство було продано переможцю конкурсу 2007р. – ЗАТ "Брянський машинобудівний завод" – за 410 млн. грн.

Оцінка: Аукціон з продажу Луганськтепловозу став першим прикладом проведення приватизації новим Урядом. Продаж тому самому підприємству та фактична відсутність змагання між учасниками є підставою для підозр, що результати конкурсу були визначені до фактичного проведення аукціону. Більше того, ціна продажу підприємства виявилась у доларовому вимірі меншою, ніж попередня.

Рекомендації: Сьогодні увагу інвесторів можна привернути лише стабільними і прозорими умовами та правилами проведення приватизаційних конкурсів. Повернення до "тіньової" приватизації украї несприятливо вплине на інвестиційний клімат України та успішність наступних конкурсів. Прозорість і чітка визначеність умов, однакове ставлення до учасників і відсутність корупції є більш ефективними засобами підвищення надходжень від приватизації, ніж навіть продаж "блакитних фішок".

2.9. БОРГОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ

Боргова експансія

Нова влада продовжує політику фіскальної експансії, започатковану Урядом Ю.Тимошенко, яка призводить до стрімкого нарощування державного боргу України. У 2010р., згідно з додатком №2 до Закону про бюджет, Уряд має залучити 66,2 млрд. грн. внутрішніх позик (у т.ч. 30 млрд. з метою рекапіталізації банків) і 34,1 млрд. грн. зовнішніх позик. При розміщенні державних позик у вказаних обсягах, наданні державних гарантій на 45 млрд. грн. і випуску ПДВ-облігацій сума прямого та гарантованого державного боргу за 2010р. зросте на 141,5 млрд. грн. Таким чином, на кінець поточного року обсяг державного боргу досягне 458,2 млрд., або 42,3% ВВП. Слід зазначити, що протягом 2009р. державний борг збільшився на 127,5 млрд. грн. і, станом на 31 грудня 2009р., досяг величини 316,9 млрд. грн., або 34,7% ВВП.

Ст.ст.75-77 Закону про Державний бюджет на 2010р. надають Уряду повноваження залучати внутрішні позики та зовнішні позики від міжнародних фінансових організацій в будь-яких розмірах, понад обсяги, встановлені в додатках №№2-4 до Закону, з відповідним коригуванням граничного розміру державного боргу України. А ст.78 допускає понадпланові позики в разі недоотримання доходів загального фонду державного бюджету згідно з помісячним розписом для фінансування захищених статей видатків державного бюджету.

Надмірні обсяги державних запозичень поєднуються з несприятливими змінами у структурі боргу за типом кредитора. Новий Уряд продовжує практику активної участі НБУ у фінансуванні дефіциту бюджету через викуп ОВДП. За березень-травень 2010р. із загальної суми приросту ОВДП в обігу – 13,8 млрд. грн. – ОВДП у власності НБУ збільшилися на 5,4 млрд. грн. Передбачається, що 30 млрд. грн. за програмою рекапіталізації банків будуть внесені до їх статутних фондів у формі ОВДП, які згодом викупитимуться НБУ. Така політика, здійснюючи безпосередній вплив на обсяги грошової пропозиції, з часом може дестабілізувати грошово-кредитну систему України.

Оцінка: Така політика в короткостроковому періоді підтримує сукупний попит і перешкоджає різкому спаду виробництва, проте в середньостроковому – породжує ризики виникнення боргової кризи й дестабілізації фінансової системи. Серед ризиків слід також назвати й те, що значні обсяги державних запозичень у внутрішніх кредиторів є одним із факторів утримання високого рівня реальних відсоткових ставок в Україні; інтенсивні запозичення за кордоном з часом породжуватимуть суттєвий тиск на платіжний баланс України, а стрімке зростання державного боргу призводить до відволікання все більшого обсягу бюджетних коштів на боргові виплати і зменшення можливостей уряду фінансувати соціально-економічні програми.

⁴⁶ Сума, що підлягає поверненню попередньому власнику відповідно до рішення суду, названа головою ФДМУ О.Рябенко. Див.: "Брянський машинобудівний завод" купив 76,001% акцій "Луганськтепловозу" за 410 млн. грн. – Інтернет-видання *NEWSRU.UA*, 15 червня 2010р.; <http://www.newsru.ua/finance/15jun2010/teplovoz.html>

⁴⁷ Умови конкурсу викладені в інформаційному повідомленні ФДМУ. Див.: На конкурс з продажу БАТ "ХК "Луганськтепловоз" – уже 5 інтересантів. – Офіційний сайт ФДМУ, 20 травня 2010р.; <http://www.spfu.gov.ua>

⁴⁸ На конкурс з продажу БАТ "ХК "Луганськтепловоз" – уже 7 інтересантів. – Там само, 3 червня 2010р.

Рекомендації: Для уникнення боргової кризи та посилення збалансованості державних фінансів необхідно зробити ряд кроків, а саме: зменшити дефіцит державного бюджету до рівня 3% ВВП (5% ВВП із врахуванням коштів на рекапіталізацію чи підтримку вкладників банків) у 2010р., та до рівня 2% ВВП у 2011р.; встановити ліміт надання державних гарантій на рівні 3-3,5% ВВП та забезпечити їх цільову спрямованість на інвестиції в інфраструктуру; зменшити обсяги емісійного фінансування дефіциту бюджету за рахунок позик НБУ; перейти до рівномірного розміщення ОВДП на первинному ринку, уникаючи різких стрибків доходності; запровадити довгострокові ОВДП з плаваючою ставкою, прив'язаною до темпів інфляції.

2.10. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА ВАЛЮТНОГО КУРСУ

Питання незалежності НБУ

Після обрання нового Президента і створення пропрезидентської парламентської коаліції Президент по суті отримав можливість призначити і звільняти Голову НБУ за умови згоди партнерів по коаліції. Однак поки що склад Правління НБУ залишився без змін, і заяв щодо можливих змін не було. Водночас призначено ряд нових членів Ради НБУ⁴⁹, що дозволило Президенту більш тісно контролювати його діяльність.

Оцінка: Такий крок нової влади спростив співпрацю України з міжнародними фінансовими організаціями, що вже мають досвід роботи з чинним керівництвом НБУ. Крім того підтримка незалежності НБУ є однією з передумов такої співпраці. Іншим позитивним наслідком цього кроку є відсутність непередбачуваної реакції інвесторів, яка могла б виявитись у випадку зміни керівництва.

Рекомендації: У майбутньому важливим буде обрання компетентного Голови НБУ, достатньо незалежного від влади. При цьому, владі важливо уникнути спокуси призначити голову, який буде лише підтримувати політику Уряду.

Посилення контролю за валютним курсом

За нової влади НБУ посилив контроль за валютним курсом та обмежив його коливання. Наприкінці лютого пропозиція іноземної валюти перевищила попит і НБУ став купувати іноземну валюту⁵⁰. Така ситуація збереглася до кінця травня й НБУ з 1 березня по 20 травня провів інтервенції на валютному ринку на суму \$3 млрд., щоб не допустити зміцнення гривні.

Оцінка: Такий крок сприяв підтриманню конкурентоспроможності українських експортерів під час відновлення зростання світової економіки, коли утримання існуючих і повернення втрачених ринків є особливо важливим. З іншого боку, проведені інтервенції призвели до вливання значних коштів в економіку, що будуть мати інфляційний вплив, якщо не будуть вилучені НБУ.

Обмеження зростання монетарних агрегатів

У сфері монетарної політики НБУ намагається вилучити частину коштів, що надходять в економіку через інтервенції та викуп ОВДП для

рекапіталізації банків. Крім звичайних операцій з депозитними сертифікатами НБУ прийняв постанову⁵¹, якою з 1 травня від банків вимагалось формувати 100%, а не 50% від резервів на окремому рахунку в НБУ.

Оцінка: Таке рішення могло б вилучити 5-6 млрд. грн. з обігу, але згаданою вище постановою банкам було дозволено використовувати ОВДП, випущені для фінансування ЄВРО-2012 для формування резервів. Оскільки таких ОВДП в обігу до 4 млрд. грн., то вплив цього кроку НБУ на монетарну базу було значною мірою знівельовано.

Втручання Верховної Ради в політику кредитного резервування

Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України"⁵² зобов'язав НБУ зменшити коефіцієнт резервування за кредитами в іноземній валюті до 3%. При цьому, вимога щодо зниження нормативів резервування поширюється на всі кредити в іноземній валюті боржникам, що не мають джерела доходу в іноземній валюті, класифіковані вище, ніж "сумнівні". Президент запропонував ВР скасувати цю норму.

Оцінка: Цей крок є прикладом ризику прийняття рішень без попереднього обговорення та аналізу. Перше рішення, очевидно, мало на меті розблокування кредитування банками в іноземній валюті для юридичних осіб - неекспортерів. Проте непродумане формулювання робить такі кредити дуже вигідними для банків і стимулює кредитування проблемних позичальників. Крім того, НБУ позбавлений можливості оперативного реагування на ситуацію.

Рекомендації: Рішення щодо змін у політиці резервування, в т.ч. в частині розблокування кредитування в іноземній валюті, повинні прийматись лише після ретельного аналізу Національним банком України, на який покладено відповідальність за проведення грошово-кредитної політики в країні.

2.11. ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА

Державна підтримка

Програма економічного і соціального розвитку України на 2010р. передбачає продовження політики підтримки певних галузей національної економіки, зокрема хімічної, деревообробної і целюлозно-паперової промисловості та ОПК. Щодо перших двох галузей Уряд планує здійснювати митно-тарифний захист, ОПК ж планується підтримати за рахунок збільшення обсягів державних замовлення, причому Уряд визначив ряд критеріїв ефективності державної підтримки (обсяги реалізації, продуктивність праці, фондовіддача).

Оцінка: Очевидно, що державна підтримка окремих галузей має здійснюватись у спосіб, який не суперечить зобов'язанням України перед СОТ, та супроводжуватись загальними заходами сприяння технологічному оновленню виробничих потужностей. Що стосується ОПК, то збільшення державного оборонного замовлення буде мати позитивний ефект для галузі та дозволить акумулювати кошти для розвитку нових технологій.

⁴⁹ Указ Президента "Про членів Ради Національного банку України" №545 від 16 квітня 2010р.

⁵⁰ Прес-реліз НБУ "Про стан валютного ринку" від 5 березня 2010р. Див.: http://www.bank.gov.ua/Publication/pres_service/2010/valutn_rynok_050310.pdf

⁵¹ Постанова НБУ "Про окремі питання регулювання грошово-кредитного ринку" №210 від 20 квітня 2010р.

⁵² Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (реєстр. №2275 від 20 травня 2010р.).

Рекомендації: У цілому, практика ще раз засвідчила необхідність розробки і прийняття рамкового закону щодо засад надання державної підтримки суб'єктам господарювання. Зараз же Уряд мав би розробити та затвердити конкретні програми державної підтримки найбільш вразливих до зовнішніх шоків галузей економіки України, які б відповідали зобов'язанням України перед СОТ, тощо. Також важливим є прийняття закону про державну підтримку, який би визначив загальні підходи до здійснення такої політики, критерії вибору галузей, що підтримуються, принципів надання підтримки, критеріїв її підтримки тощо.

Стимулювання технологічної модернізації

Програма також передбачає здійснення ряду кроків щодо стимулювання технологічного переоснащення підприємств ГМК та машинобудування, нарощування виробництва продукції радіоелектронної промисловості, виробництва засобів зв'язку, телекомунікації і приладобудування, а також гармонізацію технічних норм і стандартів відповідно до європейських і міжнародних норм.

Оцінка: У цілому, наміри здійснення єдиної державної політики підтримки розвитку високотехнологічних галузей економіки і стимулювання технічного переоснащення найбільш капіталомістких виробництв безперечно є позитивними. Сьогодні це особливо актуально через низьку конкурентоспроможність вітчизняної продукції на світовому ринку, зумовлену використанням неефективного обладнання, що призводить до вищих витрат на її виробництво, ніж у компанії-конкурентів. Залучення нових технологій і модернізація виробничих потужностей у ГМК та машинобудуванні дозволить зберегти їх позиції на світовому ринку. Але ці наміри проголошені лише декларативно, що є найбільшим ризиком для їх втілення на практиці.

Рекомендації: Для успішної реалізації поставлених вище завдань Уряд має конкретизувати заходи з підтримки технологічних виробництв і стимулювання технологічного переоснащення компаній ГМК та машинобудування, причому особливий пріоритет має бути наданий запровадженню сучасних енергетичних ресурсозберігаючих технологій з високими екологічними вимогами до обладнання.

2.12. АГРАРНА ПОЛІТИКА

Адаптація до законодавства ЄС

Новий Уряд продовжив адаптувати законодавство України до законодавства ЄС⁵³. В рамках плану заходів визначена необхідність створення єдиного реєстру тварин, зміни механізмів державного контролю виробництва, продажу та маркування продуктів харчування, вдосконалення фітосанітарних норм, внесення змін у законодавство щодо відновлювальних джерел енергії, а також тракторів, що використовуються.

Оцінка: Наближення вітчизняного законодавства до європейського є позитивним кроком для вдосконалення української законотворчої діяльності та,

відповідно, – підвищення якості функціонування економіки України в цілому.

Рекомендації: Для скорочення витрат, пов'язаних з адаптацією законодавчих норм, які потребують розробки нових стандартів і введення в експлуатацію нового обладнання, слід розглянути можливість прямої імплементації чинних принципів в ЄС (наприклад, витрати на створення реєстру ГМО рослин можна скоротити, визначивши на законодавчому рівні можливість обігу на території України ГМО рослин, зареєстрованих у ЄС).

Розподіл державної підтримки

У Державному бюджеті на 2010р. передбачено певні зміни щодо механізму розподілу коштів для аграрного сектору. Близько 3 млрд. грн. (майже 42% сукупних витрат бюджету на сільське господарство) розподілено на Стабілізаційний Фонд, у якому передбачаються виплати на компенсацію відсоткових ставок і фінансування інвестиційних проектів, що раніше визначались окремими статтями у структурі загальних витрат.

Оцінка: Така схема може означати більший ступінь невизначеності щодо фактичних обсягів фінансування та ускладнити довгострокове планування в галузі.

Рекомендації: Реформування системи прямої підтримки сектору має спиратися на заміщення видатків, прив'язаних до виробництва певних видів продукції, дотаціями “зеленого кошика” СОТ. Переміщення коштів між окремими фондами державного бюджету збільшує невизначеність і зменшує вплив субсидіювання на прийняття економічних рішень господарствами та інвесторами.

Компенсація відсоткової ставки за кредитами 2009р.

Мініагрополітики виділено 100 млн. грн. для компенсації відсоткової ставки за залученими підприємствами АПК кредитами, яка не виплачена у 2009р.⁵⁴ Згідно з відповідною постановою, виділені кошти використовуються відповідно до Порядку використання у 2009-2013рр. бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку підприємств АПК через механізм здешевлення кредитів.

Оцінка: Аграрні підприємства отримують додаткові кошти на розвиток. Пільгове кредитування має переваги перед прямим субсидіюванням, оскільки забезпечує більший ступінь економічної свободи виробника і стимулює підвищення ефективності виробництва (принцип повернення коштів). Однак пріоритети і критерії розподілу цих коштів залишаються невідомими.

Рекомендації: Уряд повинен забезпечувати рівні умови кредитування для підприємств різних розмірів та організаційних форм. Практика підвищення розміру компенсації кредитних ставок без перегляду механізму надання кредитування є неефективною. Можливість використання земельних ділянок у вигляді застави дозволить здешевити кредитування, а отже й витрати державного бюджету на виплату компенсацій.

⁵³ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2010р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” №1196 від 9 червня 2010р.

⁵⁴ Постанова КМУ “Про використання у 2010р. коштів Стабілізаційного фонду для компенсації відсоткової ставки за залученими підприємствами агропромислового комплексу кредитами, що не виплачена в 2009р.” №296 від 7 квітня 2010р.

Зміни субсидіювання м'ясо-молочної галузі

У 2009р. було передбачено зміну механізму субсидіювання виробництва молока та м'яса⁵⁵. Відповідні положення закріплені Законом про Державний бюджет України на 2010р., згідно з яким мали відбутися такі зміни: суми ПДВ, нараховані переробним підприємствам, надходять до спеціального фонду державного бюджету, а дотації постачальникам молока та м'яса виплачуються залежно від поголів'я худоби. Тобто за новою схемою дотації в розмірі 600-1300 грн. мали видаватися на одну голову худоби замість акумуляції 20% вартості зданих молока та м'яса на спеціальних рахунках. Однак впровадження нової схеми, відповідно до Закону щодо підтримки сільськогосподарських виробників, відстрочено до 1 січня 2011р.⁵⁶

Оцінка: Нова схема потребуватиме державних витрат у розмірі 2 млрд. грн. на рік, а її впровадження вимагає створення реєстру фізичних осіб - власників корів та відкриття ними рахунків у банках. Ця схема нарахування дотацій спрямована лише на збереження поголів'я, але не стимулює підвищення якості виробництва продукції тваринництва до вимог ЄС. Також, прямі дотації на голову підпадають під класифікацію витрат "жовтої скриньки", обмежених СОТ.

Рекомендації: Тимчасові податкові пільги є ефективним методом цільової підтримки галузі, проте перерозподіл коштів через державний бюджет не сприятиме підвищенню контролю за їх цільовим використанням. У довгостроковій перспективі такі пільги не підвищують ефективність виробництва, тому мають бути замінені нижчою ставкою (але не звільненням), що стримує ціни на сільгосппродукцію і сприятиме впровадженню нових технологій в галузі.

Посилення контролю якості молочної продукції

Внесено зміни до Закону про молоко та молочні продукти, згідно з якими посилюються контроль за дотриманням вимог щодо якості молочної продукції, що виробляється⁵⁷. Крім того, за попередньою домовленістю з Росією, буде проводитися спільне інспектування підприємств з переробки й виробництва м'яса та молока, що надасть можливість збільшити обсяг ввезення української сільгосппродукції до Росії.

Оцінка: Покращення якості молока та молочних продуктів, що виробляються в Україні, є шляхом до дотримання високих вимог й задоволення стандартів ЄС у середньостроковій перспективі. Це надасть можливість українським виробникам експортувати свою продукцію до країн ЄС.

Рекомендації: Перегляду потребує ряд стандартів якості продукції, причому ефективним рішенням є забезпечення однакових стандартів для товарів, що експортуються, імпортуються та реалізуються на внутрішньому ринку. Водночас, запровадження нових стандартів повинне відбуватися за умов мінімізації транзакційних витрат виробників для обмеження зростання цін на кінцеву продукцію для споживачів.

Ринок земель сільськогосподарського призначення

Прагнення нового Уряду до забезпечення повноцінного функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення поки що виявилось переважно в розробці кількох нормативно-правових актів. Серед них слід назвати законопроекти щодо вдосконалення процедури отримання земельних актів і щодо дозволу покупки землі іноземцями, а також проект наказу Держкомзему щодо затвердження класифікації видів цільового призначення земель тощо. Жоден з цих проектів не схвалено. Стан справ щодо розробки двох основних законів, необхідних для скасування мораторію на продаж-купівлю земель сільськогосподарського призначення, залишається невідомим.

Важливим законопроектом щодо ринку земель сільськогосподарського призначення є **законопроект щодо розробки проектів землеустрою за бюджетні кошти, прийнятий за основу**⁵⁸.

Оцінка: Реалізація останнього рішення потребує додаткових бюджетних витрат. Очікування щодо впливу цього законопроекту на збереження родючості ґрунтів є необґрунтованими. Посилення державного контролю за ротацією культур не є ефективним способом збереження родючості ґрунтів.

Рекомендації: Скасування мораторію на придбання землі у власність, запровадження практики довгострокових договорів оренди землі, а також збільшення цін на оренду мають підвищити зацікавленість власників і землекористувачів у збереженні родючості ґрунтів.

Фінансування покращення земель: додаткові кошти

З початку 2011р. надходження в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва мають використовуватися лише на освоєння та охорону сільськогосподарських і лісгосподарських земель, покращення відповідних угідь, а також на інвентаризацію земель, що закріплено Законом про внесення змін до Земельного кодексу України⁵⁹.

Оцінка: Додаткові надходження на покращення земель і проведення інвентаризації є важливими для охорони земель і збереження родючості ґрунтів. Інвентаризація земель є необхідним кроком для впровадження повноцінного земельного ринку, тобто скасування мораторію. В цілому, дія цього Закону сприятиме покращенню управління в земельних відносинах.

Рекомендації: Інвентаризація земель та інші види інспектування повинні відбуватися з дотриманням вимог незалежного аудиту. Створення електронного земельного кадастру є одним з пріоритетних завдань розвитку ринку землі в Україні.

Повернення ПДВ експортерам

Залишається невирішеною проблема з компенсацією ПДВ експортерам сільгосппродукції. Було запропоновано два варіанти виплати: зерном або державними облігаціями.

⁵⁵ Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки агропромислового комплексу в умовах світової фінансової кризи" (реєстр. №1782 від 22 грудня 2009р.).

⁵⁶ Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки сільськогосподарських товаровиробників" (реєстр. №2254 від 13 травня 2010р.).

⁵⁷ Закон "Про внесення змін до Закону України "Про молоко та молочні продукти" щодо безпечності та якості молочних продуктів" (реєстр. №2132 від 15 квітня 2010р.).

⁵⁸ Постанова ВР "Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів" (реєстр. №2291 від 1 червня 2010р.).

⁵⁹ Закон "Про внесення змін до статті 209 Земельного кодексу України" (реєстр. №2182 від 13 травня 2010р., набуває чинності 1 січня 2011р.).

Оцінка: Погашення боргу з ПДВ шляхом випуску державних облігацій є традиційним способом, ефективність якого залежить від умов випуску. Для проведення розрахунків зерном в Аграрному фонді здійснюється інвентаризація залишків, а оскільки виявлено певну нестачу зерна, це може негативно вплинути на плани Уряду з компенсації ПДВ зерном.

Рекомендації: Пріоритетним напрямом реформування системи адміністрування та відшкодування ПДВ може бути система автоматичного відшкодування ПДВ, яка мінімізує ризики експортерів, пов'язані з поверненням ПДВ (а отже стимулюватиме підвищення закупівельних цін для господарств) та зменшує витрати на адміністрування податку.

2.13. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО

Реабілітація, а не реформування

Аналіз Програми економічного і соціального розвитку України на 2010р. дозволяє зробити висновок, що, як і раніше, пріоритетом політики у сфері ЖКГ буде скоріше технічна реабілітація та переоснащення відповідних підприємств за рахунок коштів держави, приватних інвесторів і споживачів, а не реформування принципів організації та функціонування сектору. Єдине, що планується реформувати – це систему тарифоутворення в галузі. Новий Уряд планує створити Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг, якій буде передано функцію встановлення тарифів.

Оцінка: Заявлені плани можна оцінити позитивно. Водночас, така Комісія повинна мати достатні повноваження та незалежність для балансування інтересів усіх гравців на ринку. Її потенціал не слід обмежувати тарифоутворенням, вона має грати головну роль у створенні близьких до конкурентних умов на ринку. На жаль, наміри розвитку конкурентного середовища на ринку послуг ЖКГ та регулювання діяльності природних монополій поки що не підкріплено конкретними запланованими заходами.

Із планів, проектів і заяв урядовців щодо політики в ЖКГ складеться враження, що:

- політика в галузі буде спрямована на централізацію управління та регулювання підприємств. У заявах про створення національного регуляторного органу в галузі наголошується на його “центральному” статусі, а не на його незалежності та регуляторному мандаті;
- баланс інтересів споживачів і підприємств змістився в напрямі підприємств;
- нехтується дуже важливий для цього сектору (природних монополій) принцип прозорості тарифоутворення. Споживачі послуг природних монополістів мають знати, за що конкретно вони сплачують кошти, адже вони не можуть обрати найкращого постачальника. Складається враження, що значення цього принципу поки що не усвідомлено.

Рекомендації: Тарифну реформу, проведення якої декларують вже кілька урядів, необхідно здійснити. Створюючи Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг, необхідно забезпечити, щоб її діяльність базувалася на таких принципах як: узгодженість, передбачуваність, спроможність, незалежність, обґрунтованість і прозорість.

Стимулювання модернізації за рахунок приватних інвесторів

Для оновлення та модернізації основних фондів підприємств ЖКГ Уряд пропонує стимулювати залучення в галузь недержавних фінансових ресурсів – інвестицій. Для цього Уряд планує⁶⁰ дозволити підприємствам враховувати в тарифах витрати на обслуговування позик, на створення фондів резервного капіталу та інвестиційних фондів. Також при розрахунку тарифів планується дозволити закладати 12% рентабельності виробництва (15% – у тарифи для бюджетних організацій, до 50% – для інших споживачів).

Оцінка: За таких умов інвестиційна привабливість сектору підвищиться. Одночасно тарифи на послуги підвищаться до економічно обґрунтованих, що позитивно вплине на сектор. Однак через відсутність дієвого механізму контролю за виконанням інвестиційних зобов'язань існує ризик того, що тарифи будуть підвищені без відповідного підвищення якості послуг. Чинні тарифи, рівень перехресного субсидювання за нинішньої низької якості послуг уже викликають питання щодо їх економічної обґрунтованості. Ще один негатив цього плану – диференційовані ставки рентабельності для різних категорій споживачів, які підвищують перехресне субсидювання та викривлюють ринкові механізми.

Рекомендації: Перед тим, як стимулювати інвестиції в галузь (використовуючи будь-які механізми, в т.ч. “популярні на папері” механізми державно-приватного партнерства) необхідно створити дієвий механізм контролю за виконанням ДПП-контрактів і сформувати прозоре, зрозуміле, передбачуване інституційне та регуляторне середовище у країні. Без цього не слід очікувати великих обсягів інвестицій у ЖКГ та підвищення якості житлово-комунальних послуг навіть за умови гарантії рентабельності.

2.14. ТРАНСПОРТ І ЗВ'ЯЗОК

Подовження дії пільгових тарифів

КМУ подовжив дію пільгових (на рівні жовтня 2008р.) тарифів на перевезення вантажів залізницею для підприємств ГМК та хімічної промисловості до 1 липня 2010р.⁶¹ – незважаючи на те, що (а) галузеве міністерство та Міністерство економіки виступають проти цього рішення, (б) “Укрзалізниця” фактично субсидіює їх за свій рахунок, і (в) інші галузі продовжують залишатися в дискримінаційних умовах.

Оцінка: Таке рішення свідчить про неготовність нового Уряду відмовитися від заходів вибіркової

⁶⁰ Проект Постанови КМУ “Про внесення змін до Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води і Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення”. Див.: <http://www.minjkg.gov.ua/acts/discussion/disc-kmu/926-pro-vnesennya-zmin-do-poryadku-formuvannya.htm>

⁶¹ Постанова КМУ “Деякі питання стабілізації роботи підприємств хімічної галузі та гірничо-металургійного комплексу” №289 від 24 березня 2010р.

підтримки окремих галузей за допомогою неринкових методів та від спокуси втручатися у процес утворення тарифів, які повинні встановлюватися незалежним регулятором і бути однаковими для всіх категорій споживачів.

Рекомендації: Надалі Уряду краще скасувати будь-які пільгові тарифи, що дискримінують одних споживачів за рахунок інших.

Здешевлення транспортних перевезень

МТЗУ запровадив знижки до транспортних тарифів на транзитних вантажі⁶², а Парламент спростив митні процедури в українських портах, дозволивши трансшипмент⁶³.

Оцінка: Ці заходи позитивно впливатимуть на динаміку транзитних вантажів, однак знижки носять тимчасовий характер і покращують ситуацію лише “точково”, не змінюючи її в цілому.

Рекомендації: Уряду слід розробити і втілити довгострокову стратегію використання транзитного потенціалу країни, що міститиме реальні оцінки конкурентного середовища в регіоні та передбачатиме, перш за все, полегшення регуляторного тягара.

Повітряний кодекс: новий проект

МТЗУ оприлюднило новий проект Повітряного кодексу України⁶⁴, прийняття якого давно назріло. Цього також вимагають міжнародні організації в галузі авіації, зобов'язання України стосовно підготовки Угоди з ЄС про Спільний Авіаційний простір, а також – нові економічні реалії.

Оцінка: Потрібно зазначити, що у проекті доопрацьовано деякі моменти стосовно безпеки, захисту довкілля, функціонування аеродромів та аеропортів, страхування. Однак, при цьому не забезпечено достатню незалежність Державіаадміністрації від МТЗУ; незалежність Національної комісії з розслідування авіаційних подій, порядок формування якої залишається незрозумілим; не враховані питання регулювання інших, окрім цивільної та державної, видів авіаційної діяльності; не усунуто невідповідність з іншими законодавчими актами; недостатньо уваги надано питанням власності тощо.

Рекомендації: Робота над таким довгоочікуваним і потрібним документом, як Повітряний кодекс, ще не завершена та потребує додаткових зусиль.

Реформи в автомобільному транспорті: план дій

МТЗУ схвалено та затверджено Заходи із вдосконалення діяльності автомобільного транспорту⁶⁵. Цей документ передбачає реалізацію у 2010-2011рр.

комплексу кроків, спрямованих на розв'язання проблем безпеки, нелегальних перевезень, діяльності автобусних станцій, реформування системи управління галузі автомобільного транспорту, вдосконалення ринку внутрішніх і міжнародних перевезень тощо.

Оцінка: Спроби МТЗУ впорядкувати діяльність на ринку автомобільних перевезень можна оцінити однозначно позитивно.

Рекомендації: Важливо не зупинитися на декларації намірів, а реалізувати всі передбачені заходи, уникаючи при цьому ризику занадто “зарегулювати” цей конкурентний ринок.

Фінансування автомобільних доріг

У Державному бюджеті на 2010р. на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування передбачено 2,9 млрд. грн., тоді як на погашення зобов'язань за кредитами – 3,2 млрд. грн. Отже, стає очевидним, що за нинішніх умов забезпечити підвищення якості доріг, 60% яких потребують капітального ремонту, буде неможливо. Це ж стосується й оновлення основних фондів і будівництва колій у секторі залізниць. “Укрзалізниця” не змогла погасити \$330 млн. з кредиту банку *Barclays Capital*⁶⁶ і змушена була домовлятися про його реструктуризацію на п'ять років. Розвиток аеропортів теж під великим питанням, оскільки в бюджеті на ці цілі передбачено 3,5 млрд. грн.⁶⁷ – тоді як у Програмі підготовки до Євро-2012 планувалося виділити у 2010р. 5,1 млрд. грн.⁶⁸

Оцінка та рекомендації: Акцент переважно на боргове фінансування інфраструктурних проектів у транспорті до цього часу себе не виправдав. Без створення ринкових умов та чесних правил конкуренції в різних сегментах сектору забезпечити його сталий розвиток неможливо, тому неможливо й уникнути реформування цих вкрай монополізованих ринків (зокрема системи державного управління).

Радіочастоти стали дорожчими

У квітні КМУ у п'ять разів підвищив збір за користування радіочастотним ресурсом⁶⁹. Це рішення прийнято з сучасних фіскальних міркувань.

Оцінка: Вплив рішення на доходи бюджету двозначний, оскільки вищі видатки телекомунікаційних компаній спричинять нижчі прибутки та, відповідно, нижчі надходження від податку на прибуток підприємств, якщо тільки всі додаткові видатки не будуть перекладені на споживачів. Окрім того, існує ризик витіснення значної кількості дрібних операторів з ринку, що посилить ступінь його олігополізації.

⁶² Зокрема МТЗУ продовжило дію знижок до граничних акордних ставок плати за виконання навантажувально-розвантажувальних робіт з транзитними вантажами в 11 морських портах України до 31 грудня 2010р. (Наказ МТЗУ №128 від 10 березня 2010р.), а “Укрзалізниця” надала знижки на транзит ряду вантажів з Білорусії та РФ у напрямку портів (Зміни до Тарифної політики на 2010р. – http://uz.gov.ua/?m=info.normdocs.tarpolmain.tarif_polit_snd_2010.taruslSNG2010.tarsnd2010uz&lng=uk).

⁶³ Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення митного оформлення транзитних вантажів” (реєстр. №2300 від 1 червня 2010р., ще не набув чинності).

⁶⁴ Проект Повітряного кодексу України: // http://www.mtu.gov.ua/uk/alias_50/17712.html

⁶⁵ За інформацією Прес-служби МТЗУ. Див.: // <http://www.mtu.gov.ua/uk/news/2010-06-15/17924.html>

⁶⁶ Кредит у \$550 млн. від *Barclays Capital Bank* залучався “Укрзалізницею” у 2007р. на три роки для завершення будівництва мосту в Києві, модернізацію шляхового господарства, закупівлю рухомого складу.

⁶⁷ Пояснювальна записка до проекту Закону про Державний бюджет на 2010р., подана до ВР 23 квітня 2010р.

⁶⁸ Див.: Постанова КМУ “Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу” №357 від 14 квітня 2010р.

⁶⁹ Постанова КМУ “Про внесення зміни до пункту 11 додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008р. №1150” №321 від 23 квітня 2010р.

Рекомендації: Надалі Уряду слід відмовитись від практики наповнення державного бюджету без належного обґрунтування джерел, навіть за умов великого дефіциту.

Покращення регуляторного режиму у секторі зв'язку

НКРЗ затвердила Порядок проведення експертизи при досудовому врегулюванні спору⁷⁰, Положення про якість телекомунікаційних послуг⁷¹, готуються документи для аналізу ринків зв'язку з метою попереднього регулювання⁷², забезпечення можливості переходу від процедури ліцензування до процедури реєстрації суб'єктів ринку, переходу від ліцензування видів діяльності до ліцензування телекомунікаційних послуг тощо⁷³.

Оцінка: НКРЗ продовжила роботу в напрямі покращення регуляторного режиму на ринку телекомунікацій з метою зниження можливостей монополізації ринків та інших зловживань, а також покращення якості послуг зв'язку.

Активізація діяльності АМКУ

АМКУ активізував роботу з визначення підприємств-монополістів у секторі телекомунікацій, розпочавши процедуру перегляду раніше прийнятого рішення щодо об'єднання активів компанії *Telenor ASA* та *Altimo Holdings & Investments Ltd*, призупинивши дію дозволу на концентрацію⁷⁴. Таке об'єднання вело до концентрації значної ринкової сили в об'єднаного оператора, з огляду на кількість абонентів і радіочастотного ресурсу у використанні. Було також заявлено, що АМКУ працює над вивченням ситуації стосовно визнання чотирьох мобільних операторів та "Укртелеком" монополістами на ринках доступу на власні мережі⁷⁵.

Оцінка: Ці дії можна оцінити позитивно, однак забезпечити адекватний захист економічної конкуренції та регуляторний режим на телекомунікаційних ринках за чинного законодавства вкрай важко, оскільки НКРЗ поки що не має можливості здійснювати регулювання "на майбутнє", а питання концентрації РЧР в руках одного оператора досі не врегульовані.

Рекомендації: Спроби АМКУ були б набагато ефективнішими, якби підтримувалися відповідними ініціативами, спрямованими на вдосконалення анти-монопольного законодавства загалом та законодавства в галузі телекомунікацій зокрема.

Фінал Євро-2012: посилення координації дій

У системі управління найпомітнішою подією стало відновлення діяльності Національного агентства з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Віце-прем'єр-міністра України⁷⁶. Агентство отримало досить широкі повноваження⁷⁷.

Оцінка: Таким чином, тепер процес підготовки до проведення Євро-2012 може стати більш швидким та ефективним, оскільки сформовано єдиний управлінський центр, повноваження якого підкріплені і фінансовими ресурсами.

Рекомендації: Однак, при цьому Уряду і громадськості важливо забезпечити доцільне та цільове використання державних коштів.

Нова Програма підготовки та проведення Євро-2012

Затверджено нову Державну цільову програму підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу⁷⁸. У новій Програмі, на відміну від попередньої, змінено розподіл фінансового тягаря між основними джерелами фінансування: тепер Уряд більшою мірою покладається на себе. Співвідношення між приватним і державним секторами становить 50/50%⁷⁹. Збільшилися також загальні обсяги фінансування підготовки Євро-2012 – на 12%.

Оцінка: Програма передбачає спрямування 95% коштів на розбудову інфраструктури, що можна оцінити позитивно, оскільки нею користується все населення та сектор бізнесу і вона має довгостроковий вплив на якість життя та економічного розвитку країни. Однак ризик невиконання цієї Програми досі залишається високим, зважаючи на складну поточну економічну ситуацію в Україні⁸⁰.

2.15. РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

Скасування обмежень на зміни у кредитних договорах у валюті

У травні 2010р. скасовані обмеження на внесення резидентами-позичальниками будь-яких змін до договорів про залучення ними кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів, що передбачають

⁷⁰ Рішення НКРЗ №217 від 13 травня 2010р.

⁷¹ Рішення НКРЗ №174 від 15 квітня 2010р.

⁷² Прес-реліз НКРЗ. – <http://www.nkrz.gov.ua/uk/activities/news/1267708854/>

⁷³ Прес-реліз НКРЗ. – <http://www.nkrz.gov.ua/uk/activities/news/1269009386/>

⁷⁴ Повідомлення прес-служби АМКУ від 22 квітня 2010р.

⁷⁵ Інтерв'ю О.Костусева газеті "Дело" від 26 квітня 2010р.

⁷⁶ Постанова КМУ "Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу" №298 від 7 квітня 2010р.

⁷⁷ Серед них – право видавати нормативно-правові акти, управляти об'єктами державної власності, виступати розпорядником бюджетних коштів, виділених на підготовку до Євро-2012, закуповувати товари, роботи та послуги без дотримання процедур, встановлених для державних закупівель (тобто без тендерів).

⁷⁸ Постанова КМУ "Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу" №357 від 14 квітня 2010р.

⁷⁹ У попередньому варіанті Програми (Постанова КМУ №107 від 22 лютого 2008р.) співвідношення між приватним та державним секторами становило 69% на 31%.

⁸⁰ 2 червня 2010р. Наглядова рада УЄФА підтвердила право чотирьох українських міст приймати Євро-2012, що поки що свідчить про виконання її вимог. – Укрінформ, http://euro2012.ukrinform.ua/news/3/p26129/?PAGEN_4=10

скорочення строків виконання зобов'язань за такими договорами або їх дострокове виконання; дострокове виконання резидентами-позичальниками зобов'язань перед нерезидентами-кредиторами за кредитними договорами (договорами позик) в іноземній валюті⁸¹. Відповідні норми були прийняті раніше з метою уникнення надмірного відпливу валюти з України в період фінансової кризи.

Оцінка: Зі стабілізацією ситуації на зовнішніх фінансових ринках та відновленням довіри до країни потреба в таких адміністративних обмеженнях суттєво зменшилась, а саме скасування обмежень позитивно впливатиме на інвестиційний імідж країни, оскільки збільшує довіру кредиторів до банківської системи, а також країни в цілому.

Рекомендації: Надалі варто уникати непослідовних і короткочасних дій з регулювання виплат, адже прийняття рішення щодо скасування обмежень може саме по собі спровокувати різке разове зростання відпливу капіталу за кордон.

Кредитні спілки: що чекати

Держфінпослуг розробив ряд проектів, у т.ч. проект нової редакції Концепції розвитку системи кредитної кооперації⁸². Він пропонує, з одного боку, обмежити масштаби індивідуальних кредитних спілок через встановлення максимального числа членів, обов'язок діяльності в одному регіоні, заборону діяльності в іноземній валюті. З іншого боку, пропонується розвиток системи кредитних спілок через підтримку створення кредитних спілок другого рівня, системи рефінансування кредитних спілок та гарантування вкладів.

Оцінка: Цей крок є позитивним, оскільки він дозволить кредитним спілкам займатися своєю базовою функцією, а саме дрібним кредитуванням споживачів і малого бізнесу. Водночас зміцнення системи сприятиме захисту прав членів спілок. Система гарантування вкладів повинна мати обмежену підтримку з боку держави: якщо стабільність банківської системи є критичною для функціонування економіки, то кредитні спілки мають вторинне значення.

2.16. ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

Співпраця з Росією

Україна та Росія підписали угоди, які значно активізували економічне співробітництво в цілому ряді секторів. Історично, промисловий сектор України пов'язаний єдиними маркетинговими ланцюгами з підприємствами РФ, тому посилення співпраці в ядерно-енергетичній, нафтогазовій сферах, машинобудування, космосі і транспорті визначено Урядом серед пріоритетних завдань.

Комітет з питань економічного співробітництва Російсько-Української міждержавної комісії у Протоколі визначив головні напрями торгівельно-економічного співробітництва обох країн у згаданих секторах, закріпив необхідність укладання Угоди про співробітництво між "Ощадбанком Росії" та Кабінетом Міністрів України, направленої на фінансування

спільних україно-російських проектів, розглянути питання надання Україні тарифної квоти на постачання білого цукру з цукрових буряків до 300 тис. т з 2010-2011рр. з поступовим збільшенням до 2013р. Крім того, у сфері авіабудування розробляється проект угоди про співробітництва щодо розробки, виробництва та експлуатації авіатехніки між "Об'єднаною авіабудівною корпорацією" (Російська Федерація) та концерном "Антонов" (Україна).

Однією з угод є також Угода про міжбанківську співпрацю між Українським державним експортно-імпортним банком "Укресімбанк" та російським банком "ВТБ", спрямована на сприяння розвитку експортного потенціалу обох сторін і забезпечення реалізації спільних проектів у галузі торгівельного та проектного фінансування.

Міністерство економічного розвитку Росії та Міністерство економіки України підписали угоди про безмитне ввезення до Росії 260 тис. т українських труб. З 1 квітня 2010р. український імпортер труб до Росії втратив право на безмитну квоту у зв'язку із завершенням терміну чинності попередньої угоди. Однак у рамках торгівельно-економічного співробітництва обох країн квоту було поновлено.

Більше того, після дворічної перерви Россільгоспнагляд розпочав перевірки українських виробників м'ясо-молочної продукції, які мають наміри отримати право її експорту до Росії.

Оцінка: Активізація торгівельно-економічних відносин між Україною і РФ може мати позитивні наслідки для багатьох галузей української промисловості.

Рекомендації: Активізація співпраці з Росією повинна відбуватися на паритетних засадах для обох сторін і з чітким врахуванням коротко-, середньо- та довгострокових наслідків її розвитку. Водночас, інтенсифікація стосунків з Росією не може відбуватися за рахунок втрати реальних та потенційних позитивних економічних ефектів від подальшої інтеграції з ЄС.

Торговельні відносини з країнами Європи

Навесні Україна отримала від ЄС матрицю співпраці з Україною, яка містить перелік необхідних реформ з чіткими термінами їх проведення (від 6 до 18 місяців), а також можливими відповідними діями чи підтримкою з боку ЄС⁸³. Реформи передбачають заходи в політичній, макроекономічній, фінансовій, торговельній, екологічній сферах, бізнес-середовищі, енергетичному секторі, сфері пересування фізичних осіб та в цивільній авіації. Для проведення макроекономічних реформ можливе отримання фінансової підтримки ЄС у формі кредиту на €610 млн. за умови відновлення Україною співпраці з МВФ, на секторальні програми також передбачається фінансова підтримка.

У сфері торгівлі та бізнес-середовища в короткостроковій перспективі Україна зобов'язана прийняти Закон "Про державні закупівлі", вирішити питання з відшкодуванням ПДВ експортерам, продовжити наближення національного законодавства до норм і стандартів ЄС. Варто зазначити, що Закон про державні закупівлі прийнято 1 червня 2010р.

⁸¹ Відповідно до Листа НБУ №13-210/2663-8473 від 20 травня 2010р.

⁸² Див. офіційний сайт Держфінпослуг: http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/smi/Konts_2.pdf

⁸³ Представництво Європейського Союзу в Україні. Новина від 28 квітня 2010р. Див.: http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2010/2010_04_28_01_en.htm

У травні Уряд затвердив план першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010р.⁸⁴ План передбачає ряд заходів, які спрямовані на залучення макрофінансової допомоги ЄС, покращення доступу українських товарів на ринок ЄС, покращення інвестиційного клімату, активізації безвізового діалогу, приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, забезпечення модернізації ГТС, співробітництво у транспортній сфері, забезпечення реалізації проектів ЄС секторальної бюджетної підтримки. Серед заходів сприяння українському експорту до ЄС – зміни до Митного кодексу, покращення інституційного забезпечення санітарного та фітосанітарного контролю, технічного регулювання тощо.

Оцінка: Поява цих документів є важливою для визначення чіткого плану дій реформування української економіки. Стимули з боку ЄС у вигляді фінансової підтримки мають велике значення для конкретних дій Уряду.

Рекомендації: Для проведення всіх зазначених вище реформ необхідні активні та узгоджені дії усіх гілок влади.

Переговори про зону вільної торгівлі з ЄС

У травні завершився 11 раунд переговорів щодо “глибокої та всеохоплюючої” Угоди про зону вільної торгівлі з ЄС, яка має стати частиною Угоди про асоціацію. Попередньо заплановано провести до кінця 2010р. ще три раунди переговорів. Найбільш складними питаннями переговорного процесу є питання, пов’язані із захистом права інтелектуальної власності та тарифним захистом.

24 червня 2010р. Україна підписала Угоду про вільну торгівлю з країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)⁸⁵. Серед основних положень Угоди поступове (протягом 10 років) взаємне зниження ввізних мит, домовленість про незастосування антидемпінгових заходів, стимулювання спільних інвестиційних проектів, технічна допомога тощо.

Оцінка: Підписання Угоди з ЄАВТ є важливим досягненням зовнішньоекономічної політики України, оскільки сприятиме просуванню українських товарів до європейських країн. Переговори про ЗВТ мають більш складний характер як за змістом (сферами), так і за метою, що зумовлює наявність багатьох “чутливих” для обох сторін питань.

Рекомендації: Незважаючи на наявну в Україні сильну політичну волю прискорити підписання Угоди, позиція країни у переговорах має бути максимально виваженою. У процесі переговорів про ЗВТ з ЄС слід керуватися потребами й можливостями економіки України та не політизувати процес співробітництва між Україною та Євросоюзом.

Робота в рамках СОТ

За зверненням Української промислової асоціації Мінекономіки за допомогою механізмів СОТ почало процедуру скасування дискримінаційних заходів Вірменії і Монголії стосовно українських виробників тютюнової продукції. Започатковано

Громадські слухання, 16 червня 2010р.



неофіційні консультації з Вірменією щодо скасування дискримінаційної ставки акцизу на імпортні тютюнові вироби. У випадку з Грузією подібну проблему було розв’язано до початку офіційних консультацій.

Оцінка: Ці кроки засвідчили можливість використання механізмів СОТ для захисту національних економічних інтересів.

Рекомендації: Для посилення позицій України на світових ринках велике значення має тісна співпраця Уряду та ділових кіл, що дозволяє використовувати переваги від членства в СОТ, зокрема відстоювати інтереси вітчизняного бізнесу.

2.17. ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

Харківські угоди

21 квітня 2010р. в Харкові голова правління НАК “Нафтогаз України” Є.Бакулін і голова правління ВАТ “Газпром” О.Міллер у присутності президентів двох країн підписали доповнення до контракту №КП від 19 січня 2009р. про купівлю-продаж газу у 2009-2019рр. Водночас, президент двох країн підписали Угоду між Україною і РФ з питань перебування Чорноморського Флоту РФ на території України (Харківські угоди). Остання угода безпосередньо пов’язана з газовими контрактами, оскільки “зниження ціни на газ” для України зараховується як оплата оренди перебування ЧФ на території України⁸⁶.

У доповненні до контракту зафіксовано, що:

- “зниження... ціни в розмірі до \$100 від встановленої чинним контрактом між НАК “Нафтогаз України” і ВАТ “Газпром”, на кожен 1 000 м³ газу, що поставляється в Україну, виходячи з пільгового погодженого обсягу поставок... за такою формулою: при ціні \$333 і вище за 1 000 м³ газу зниження складе \$100, при ціні нижче \$333 зниження складе 30% від такої ціни”;
- ціни на газ, що постачається обсягом понад 30 млрд. м³ у 2010р., і 40 млрд. м³ на рік, починаючи з 2011р., не підлягають зниженню;
- Україна збільшить у 2010р. закупівлю газу до 36,5 млрд. м³, що на 2,8 млрд. м³ більше, ніж планувалося раніше (було 33,75 млрд. м³);

⁸⁴ Розпорядження КМУ №1073 від 19 травня 2010р.

⁸⁵ До країн-членів ЄАВТ належать Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія та Швейцарія.

⁸⁶ Харківське доповнення до газового контракту Тимошенко-Путіна. Текст документа. – Інтернет-видання “Українська правда”, 22 квітня 2010р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/04/22/4956389>; Договір Януковича і Медведєва про базування флоту до 2042р.: Текст документа. – Там само, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/04/22/4956018>

- Росія не буде стягувати штрафи за недобір Україною газу;
- 80% вартості газу Україна сплатуватиме ВАТ “Газпром” до 6 числа наступного місяця, а 20% – до 20 числа наступного місяця;
- формула ціни та базова ціна \$450/1 000 м³ залишаються без змін;
- ціноутворення на транзитний тариф залишиться як у попередньому контракті (залежить від рівня інфляції та паливної складової), однак у зв’язку зі зменшенням ціни на газ автоматично зменшиться.

Оцінка: По-перше, за попередніми підрахунками, ціна газу для України з 1 травня складе приблизно \$236/1 000 м³, що є найнижчою ціною в регіоні СНД, крім Білорусі та Вірменії⁸⁷. Отримана “знижка” (порівняно з цінами попереднього контракту)⁸⁸ значно підвищить конкурентоспроможність українських товарів, насамперед, хімічної і металургійної продукції.

По-друге, отримана ціна є для України значною “знижкою”, порівняно з попереднім контрактом. Однак, вона приблизно відповідає цінам на газ у країнах ЄС за вирахуванням витрат на транспортування⁸⁹ (з РФ до країни-члена ЄС – \$30-50). Протягом 2010р. ВАТ “Газпром” надав (або веде відповідні переговори з деякими іншими компаніями) ряду транснаціональних газових компаній-споживачів значні цінові знижки та інші поступки, не вимагаючи нічого в обмін. Це робиться з метою підвищення конкурентоспроможності російського газу в Європі і припинення втрати європейського ринку газу в умовах низьких цін на спотовий (на біржах) і зріджений газ (LNG).

По-третьє, відносно низькі ціни на газ частково вирішують проблеми Держбюджету України та фінансового стану НАК “Нафтогаз України”, а також знижують собівартість виробництва товарів в Україні, а отже – підвищують їх конкурентоспроможність.

По-четверте, базові складові газового контракту залишаються незмінними. Отже, Уряд РФ у разі виникнення проблем з виконанням Україною умов угоди стосовно Чорноморського флоту може швидко відновити дію експортного мита на газ.

По-п’яте, нова українська влада, отримавши дещо кращі, ніж у країнах ЄС, цінові умови поставок газу (порівняно з попереднім контрактом), насамперед, в інтересах ФПП, близьких до Партії регіонів, пішла на кардинальні поступки у сфері національної безпеки, пролонгувавши термін перебування ЧФ РФ на території України до 2042р. Як наслідок, Росія отримала

значну геополітичну перевагу, а Україна ризикує перетворитися на об’єкт геополітики та сателіта Росії. Можна прогнозувати подальшу здачу національних інтересів Росії в ядерній та гідроенергетиці, газовій сфері, нафтопереробці, літакобудуванні та інших базових галузях економіки (див. нижче).

По-шосте, поступки з боку ВАТ “Газпром” є корисними, але вони не замінять реформ у газовому секторі. На жаль, нова владна команда задекларувала лише окремі їх напрями. Отже, є небезпека консервації стану справ на термін щонайменше каденції нового Президента України, щонайбільше – на час дії газових контрактів. Також відносно низькі ціни на газ можуть загальмувати реалізацію програм енергозбереження і використання ВДЕ та альтернативних палив. Це пов’язано в першому випадку з тим, що держава не має коштів на енергозбереження, а власників приватних підприємств очікуваний рівень прибутків задовольнить. У другому випадку – з тим, що окремим категоріям ВДЕ та альтернативних палив поки що важко буде конкурувати з “дешевим” газом.

По-сьоме, у стратегічній перспективі, за умови відкладення на невизначений час структурних реформ у газовому секторі, є загроза стагнації видобутку власного газу. Це може стримати оновлення української промисловості загалом.

Рекомендації: Українська влада має вимагати від Росії зміни базових газових контрактів на основі європейської практики, насамперед – зменшення базової ціни (\$450 за 1 000 м³) та надання гарантій збереження обсягів російського газу, що прокачуються українською територією, на рівні щонайменше 80-90 млрд. м³ на рік (з урахуванням очікуваного введення в дію газопроводу “Північний потік”).

Ядерна кооперація України та Росії

26 квітня 2010р. у Києві, під час зустрічі Президента України В.Януковича і Прем’єр-міністра України М.Азарова з Прем’єр-міністром РФ В.Путіним, останній запропонував реалізувати проєкт з кооперації ядерних галузей РФ та України, який охоплюватиме об’єднання галузей генерації енергії, атомного машинобудування та паливного циклу.

30 квітня 2010р. в Сочі, під час засідання Міжурядового комітету з питань економічного співробітництва Українсько-російської міждержавної комісії, Прем’єр-міністр РФ В.Путін зробив пропозицію об’єднати російську газову монополію з НАК “Нафтогаз України”, що стало повною несподіванкою для української сторони, оскільки цього питання в порядку денному засідання не було⁹⁰.

⁸⁷ У 2010р. середня ціна російського газу для Білорусі складе \$171,5/1 тис. м³. Див.: Поставки енергоресурсів. “Газпром” предупредил Беларусь об ограничении поставок газа. – Энергобизнес, 26 мая 2010г., с.26; Ціна російського газу для Вірменії в 2010р. становить \$182 за 1 000 м³. Див.: Країни-союзники Росії отримали цінову знижку від “Газпрому”. – РБК-Україна, 6 червня 2010р., www.rbc.ru

⁸⁸ Тут і далі, якщо не вказано інше, терміни “знижка”, “відносно низькі ціни на газ”, “дешевий газ” тощо вживаються винятково в тому розумінні, що досягнуті в Харківських угодах ціни є нижчими, порівняно з цінами попереднього контракту.

⁸⁹ Навести порівняльні ціни на російський газ для країн ЄС не є можливим з двох причин. По-перше, структури ЄС припинили друкувати у відкритій пресі “свіжі” ціни на газ (російський, норвезький та алжирський). По-друге, ВАТ “Газпром” пішов на поступки деяким найбільшим європейським енергетичним компаніям, зменшивши ціну на 15% обсягів свого газу. На скільки зменшено ціну – невідомо, оскільки це є комерційною таємницею. Наприклад, концерну E.ON Ruhrgas AG знижка вже надана, а з компанією Gaz de France Suez переговори тривають. Отже, середня ціна після знижки не відома.

⁹⁰ Путін пропонує об’єднати “Газпром” і “Нафтогаз”. – Інтернет-портал “Радіо Свобода”, 30 квітня 2010р., <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2029310.html>

Оцінка: Безумовно, повне об'єднання газових і ядерних секторів України та Росії не є можливим. *По-перше*, цьому заважають обмеження як в українському, так і в російському законодавстві⁹¹. *По-друге*, зважаючи на різні масштаби національних енергетичних компаній (капіталізація російських компаній відрізняється від українських на порядок) це буде фактично поглинання російськими компаніями українських “без права голосу” для останніх. Таке об'єднання жодним чином не відповідає національним інтересам України. *По-третє*, відсутність інформації щодо конкретних підприємств, що мають увійти до великих холдингів, робить такі заяви щонайменше непідготовленими⁹². Про це свідчать і пізніші заяви чиновників обох країн про створення, наприклад, у газовій сфері лише спільного підприємства на паритетній основі⁹³.

Таким чином, на цей час немає жодних юридичних або економічних підстав для об'єднання Україною та Росією газових і ядерних секторів.

Підвищення ціни на газ: проект

Уряд рекомендує НКРЕ підняти з 1 червня 2010р. ціни на газ для промислових споживачів і бюджетних організацій⁹⁴. У проекті Постанови КМУ⁹⁵ наголошується, що підвищення цін необхідне “для забезпечення їх поступового приведення до економічно обґрунтованого рівня з метою створення умов, які дозволитимуть НАК “Нафтогаз України” здійснювати розрахунки за газ, що імпортується, винятково за рахунок коштів, які надходять від кінцевих споживачів газу”.

Оцінка: Підвищення цін на газ для всіх категорій споживачів до економічно обґрунтованого рівня для покриття всіх витрат могло б стати важливим кроком реформування. Однак, скоріш за все, українська влада знов не наважиться це зробити в повному обсязі та без винятків.

Отримання Україною знижених (порівняно з попереднім контрактом) цін на російський газ значно підвищить конкурентоспроможність українських товарів на зовнішніх ринках, насамперед продукції металургійних та хімічних виробництв, і суттєво знизить собівартість продукції загалом. Попри те, що знижка (до \$100) складала б у ціні газу дещо більше третини, вона є вкрай важливою. Це пов'язано з поверненням



переважної більшості підгалузей промисловості в межі рентабельного виробництва.

Також протягом поточного року не буде повномасштабного підвищення цін на газ (електроенергію) для населення та підприємств тепломуненерго до економічно обґрунтованого рівня.

Отже, Україна отримала економічний вигравш на двох напрямках. *По-перше*, зменшиться собівартість виробництва товарів (послуг), насамперед, тих, у собівартості яких значну частку складають витрати на природний газ. *По-друге*, бюджет українців не відчуже додаткового значного навантаження, оскільки усунуто раніше неминуче кардинальне (в рази) підвищення цін на газ і комунальні послуги⁹⁶.

Безумовно, протягом поточного року різні категорії споживачів природного газу отримають різні “пільги” від нових газових цін. Громадяни, які мають кухонну газову плиту зекономлять кілька сотень грн., власники приватних будинків – кілька тисяч. А власники, наприклад, металургійних та хімічних підприємств – зекономлять десятки мільйонів грн.

З іншого боку, зниження цін на газ матиме й негативні наслідки: (а) зволікання з реформами в ПЕК (включно з реконструкцією і модернізацією підприємств енергетики); (б) збільшення частки імпортованого газу в енергобалансі країни – замість збільшення частки альтернативних палив і ВЕД; (в) гальмування впровадження енергозберігаючих технологій і підвищення енергоефективності. ■

⁹¹ Наприклад: у квітні 2008р. в РФ набув чинності Закон “Про порядок здійснення іноземних інвестицій у господарські товариства, які мають стратегічне значення для забезпечення оборони країни та безпеки держави”. Цим Законом встановлюються обмежувальні вилучення для іноземних інвесторів і групи осіб, до якої належить іноземний інвестор, за їх участі у статутних капіталах відповідних господарських товариств. У ст.6 Закону визначено 42 види діяльності, що мають стратегічне значення, – з них сім стосуються діяльності, пов'язаної з ядерно-паливним циклом і ядерною енергетикою. Наприклад, п.4 “Розміщення, спорудження, експлуатація і виведення з експлуатації ядерних установок, радіаційних джерел і пунктів зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин, сховищ радіоактивних відходів”; п.5 “Поводження з ядерними матеріалами і радіоактивними речовинами, в т.ч. під час розвідки та видобутку уранових руд, при виробництві, використанні, переробці, транспортуванні і зберіганні ядерних матеріалів і радіоактивних речовин”; п.9 “Конструювання і виготовлення обладнання для ядерних установок, радіаційних джерел...”. Названий Закон дозволяє іноземним інвесторам брати участь у розробці родовищ нафти із доведеними запасами нафти від 70 млн. т та доведеними запасами газу від 50 млрд. м³, – але лише з дозволу російських державних органів. Крім того, іноземним інвесторам заборонено мати контрольний пакет. Слід зазначити, що розробляти надра континентального шельфу не мають шансів навіть російські приватні компанії, адже законодавством передбачено, що відповідною діяльністю можуть займатися лише юридичні особи з державною часткою понад 50%.

Своєю чергою, Закон України “Про трубопровідний транспорт” (ст.7) забороняє будь-які дії з газотранспортною системою (заборона приватизації, оренди, концесії, передачі в управління тощо).

⁹² Значна кількість з кількох сотень підприємств та установ російського ядерного комплексу працює на військовий сектор.

⁹³ Переговори по ТЭК будут вестись на паритетных принципах. – УНИАН, 1 июня 2010г.

⁹⁴ Кабмин запланировал поднять цены на газ для населения. – Подробности. Экономика, 25 мая 2010г., <http://podrobnosti.ua/economy/2010/05/26/688652.html>.

⁹⁵ Проект Постанови КМУ “Про затвердження фінансового плану і основних показників руху коштів НАК “Нафтогаз України”. – УНИАН, 25 травня 2010р.

⁹⁶ Безумовно, місцева влада буде підвищувати тарифи на комунальні послуги. Так, у Києві тарифи на комунальні послуги гарячого водопостачання та централізованого опалення з 1 липня 2010р. зростуть на 34% і 41% відповідно. Про це йдеться в Розпорядженні КМДА (№392) від 31 травня 2010р. Водночас надається доручення Головному управлінню з питань цінової політики КМДА за результатами отриманих підприємствами висновків Держінспекції з контролю за цінами, підготувати проект розпорядження щодо поетапного підвищення тарифів з 1 вересня та 1 листопада 2010р. – Див.: До кінця року киян чекає ще не одне підвищення тарифів. – Українська правда, 1 червня 2010р., <http://kiev.prawda.com.ua/news/4c04d83c58030/>.

РОЗДІЛ 3.

ПОЛІТИКА В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

Наслідком радикальних кроків нової влади, Президента України, пов'язаних з підписанням Харківських угод, які надовго залишають країну у сфері військового та економічного впливу північного сусіда, є можливий негативний вплив на світоглядну переорієнтацію системи гуманітарних цінностей нації з європейського вектора на переважно посткомуністичний. Це – загрозна тенденція інфільтрації неоднозначної політичної культури великого геополітичного сусіда: небезпека анімації в українському суспільстві іншокультурних цінностей як власне національних на різних рівнях під гаслами міжкультурної взаємодії – від телебачення і преси до книги, освіти та мистецтва.

Утім, аналіз цих складних і загрозливих тенденцій, тим більше – протистояння спробам недемократичних ціннісних змін, є наступним завданням українських експертів. Тут ми обмежуємося моніторингом нової політики лише в кількох базових напрямках гуманітарної сфери – в межах яких можна документально зафіксувати рішення, кроки чи наміри нової влади за перші 100 днів її діяльності.

3.1. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Нові Президент та Уряд успадкували системні проблеми у сфері дотримання прав людини: масові і брутальні порушення права на справедливий суд, на захист від катувань та інших видів незаконного насильства, безпідставні затримання, нарешті – бідність значної частини суспільства та інші.

Однак, кроки влади протягом перших 100 днів її діяльності свідчать не про наміри змінити ситуацію на краще, а про згортання навіть започаткованих раніше позитивних процесів і появу нових тенденцій порушення прав громадян і неповаги до них.

Вище вже йшлося про порушення політичних і громадянських прав і свобод (наприклад, скасування Парламентом чергових місцевих виборів),

зволікання з усуненням неповноти законодавчого поля в частині забезпечення захисту прав громадян (відстрочення з незрозумілих причин прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України), звуження участі представників громадськості в консультативно-дорадчих структурах при органах державної влади (так, у складі новоствореної Ради регіонів при Президентові України немає жодного представника громадських організацій, у складі Національного антикорупційного комітету – лише один) тощо¹. Тут наводяться факти, які дозволяють судити про появу певних негативних тенденцій у власне гуманітарній сфері.

Обмеження права на мирні зібрання, походи, мітинги та демонстрації. 25 березня Уряд доручив КМДА “вжити вичерпних заходів щодо...

Абревіатури і скорочення, які вживаються в тексті розділу:

ВАТ – відкрите акціонерне товариство; **ВНЗ** – вищий навчальний заклад; **ВР** – Верховна Рада України; **ГО** – громадська організація; **Головдержслужба** – Головне управління державної служби України; **ДАІ** – Державна автомобільна інспекція; **ДСК** – для службового користування; **ЗМІ** – засоби масової інформації; **ЗНО** – зовнішнє незалежне оцінювання; **ІТТ** – ізолятор тимчасового тримання; **КМДА** – Київська міська державна адміністрація; **КМУ** – Кабінет Міністрів України; **КПУ** – Комуністична партія України; **МВС** – Міністерство внутрішніх справ України; **Мінмолодьспорт** – Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України; **Мінприроди** – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; **Мін'юст** – Міністерство юстиції України; **МОН** – Міністерство освіти і науки України; **ОДА** – обласна державна адміністрація; **ПАРЄ** – Парламентська асамблея Ради Європи; **СБУ** – Служба безпеки України; **СП** – суспільне мовлення; **УКУ** – Український католицький університет; **УНП** – Українська народна партія; **ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади

¹ Див. Розділ 1 цієї доповіді.

випередження та недопущення у подальшому проведення акцій протесту біля приміщень Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України”². Таке “доручення” є брутальним порушенням свободи мирних зібрань і ряду статей Конституції. Водночас Міністр внутрішніх справ заявив, що для мирних зібрань треба виділити “яке-небудь велике поле на околиці Києва, де ніхто нікому не заважає”³.

11 травня, коли в Києві відбувався мітинг опозиції, спостерігалися непоодинокі випадки перешкоджання працівниками ДАІ в’їзду до столиці жителів багатьох областей України (зокрема, автоперевізникам погрожували позбавленням ліцензій).

3.1.1. Відхід правоохоронних органів від політики захисту прав людини

Ліквідація Управління моніторингу прав людини в діяльності МВС. Наказом Міністра внутрішніх справ, попри активні протести правозахисних громадських організацій, ліквідоване *Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів МВС*, яке було серйозним запобіжником зловживань і порушень прав людини з боку зазначених органів. В МВС призупинено всі проекти з прав людини. Тим часом, тільки заангажована людина не бачить, яку величезну роботу із забезпечення поваги до прав людини в діях міліції лише за два роки здійснило це Управління. Допомогу від його працівників отримали сотні громадян, які скаржилися на незаконні дії міліції. За їх допомоги були викриті значні зловживання з боку міліції. Працівники Управління забезпечили системну роботу мобільних груп з моніторингу дотримання прав людини в місцях позбавлення волі, підпорядкованих МВС, яка мала результатом суттєве покращення умов перебування в ІТТ.

Наміри посилення контролю над приватним життям громадян. МВС оприлюднило намір запровадити систему “Розшук-Магістраль”, у т.ч. домогтися внесення до залізничних квитків відомостей про пасажера та даних документа, що посвідчує його особу – що буде брутальним порушенням права на приватність і демонструє ставлення до всіх громадян як до потенційних злочинців. **Запровадження цієї системи означатиме перетворення України на поліцейську державу.**

Незаконне застосування сили з боку МВС. У кількох регіонах України спостерігалися випадки незаконного застосування сили з боку МВС, а також суцільна бездіяльність міліції, коли “невідомі в цивільному” застосовували насильство до учасників акцій протесту проти незаконних дій місцевої влади. Так було, наприклад, у Харкові, де міська влада ухвалила незаконне рішення про вирубку 503 дерев у старій частині центрального парку для прокладання автодороги.

Вирубка дерев не була санкціонована органами Мінприроди, суперечила Генеральному плану розвитку Харкова, графічна частина якого незаконно закрита з 2008р. грифом “ДСК”, передбачені законом громадські слухання проведені не були.

3.1.2. Посилення адміністративного тиску на громадян

Вище вже йшлося про ознаки посилення адміністративного тиску, зокрема, на громадян - суб’єктів підприємницької діяльності. Про це свідчить, зокрема, значне збільшення скарг на сваволю податкових та інших контролюючих органів. Слід відзначити, що існують ризики подальшого посилення цієї негативної тенденції, зумовлені діями Уряду, спрямованими на зміцнення контролю в податковій сфері та розширення повноважень податкових органів, зокрема, податкових інспекторів⁴.

Однак, найбільше занепокоєння викликають випадки тиску на громадські стуркутри та громадських активістів **із застосуванням сили**. Так, спостерігалися репресії та насильство проти профспілкових активістів і правозахисників. Адміністрація ВАТ “Краснодонвугілля” нищила Незалежну профспілку гірників за те, що вона не надала згоди на погіршення умов оплати праці шахтарів всупереч чинному законодавству. В Донецьку побили голову обласної ГО “Правовий захист” В.Черкасса.

Спроби встановлення контролю над громадським життям у закладах освіти. Ректор Українського католицького університету о.Борис Гудзяк повідомив, що працівник СБУ намагався отримати його підпис під листом (не залишаючи копії), в якому ректор погодився б застерегти студентів від участі в будь-яких протестах, “не санкціонованих владою”. Ректор УКУ оприлюднив цей факт. Однак, відомо, що багато його колег-ректорів подібний лист підписали.

Також відомо, що, наприклад, у Святошинському районі Києва наказом районного Управління освіти в кожному середньому навчальному закладі району були призначені відповідальні за надання “інформації, яка стосується міської влади, а також інформаційно-аналітичних матеріалів про суспільно-політичні та резонансні події у місті та районах, зокрема, надання щоденної оперативної інформації про перебіг подій у районі”. Мотив видання наказу простий: “посилення уваги до означеної інформації з боку Адміністрації Президента України”, а надсилатися ця інформація має до відділу внутрішньої політики КМДА⁵.

Наявність таких листів СБУ для ректорів та наказів районних управлінь освіти свідчить про **наміри нової влади встановити повний контроль над громадським життям в освітніх установах.**

Оцінка: Спостерігається наступ на громадянські та політичні свободи. Порушення свободи мирних зібрань за цей період були більшими, ніж за 2007-2009рр. разом.

² Див.: Шевченко А. Хроніка пікіруючого бульдозера. – Інтернет-видання “Українська правда”, 4 травня 2010р.; www.pravda.com.ua

³ Див.: Міністр хоче заслати опозицію на околицю. – Там само, 11 травня 2010р.

⁴ Див. також Розділ 1, підрозділ 1.3, фрагмент “Відносини публічної адміністрації з приватними особами”.

⁵ Наказ Управління освіти Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації “Про призначення відповідальних за надання інформації” №114 від 22 квітня 2010р., у якому міститься посилання на Розпорядження Київського міського голови №30341 від 2 квітня 2010р. Див.: Інформаційний портал Харківської правозахисної групи “Права людини в Україні”, повідомлення від 10 червня 2010р., www.khpg.org

Президент В.Янукович неодноразово реагував на факти порушення прав людини, стверджуючи, що “критика з боку опонентів є невід’ємною складовою демократичного суспільства”, “не можна економити на правах людини” і т.ін. Але поки його заяви мають ритуальний характер, а слідувати виголошеним рекомендаціям ніхто не збирається. Ст.3 Конституції, яка проголошує, що “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, виглядає сьогодні лицемірством – оскільки, фактично, не виконується.

Рекомендації: Для реалізації системних змін на краще у сфері забезпечення прав людини влада мусить поставити їх у центр державної політики. Необхідно насамперед посилити конституційні гарантії прав та основоположних свобод людини, ухвалити новий Кримінально-процесуальний кодекс, реформувати судову систему і кримінальну юстицію відповідно до ухвалених раніше концепцій, змінити пріоритети інформаційної політики, ухваливши законопроекти про доступ до публічної інформації, про інформацію, про суспільне радіомовлення, про громадські організації і переглянувши законодавство та практику захисту суспільної моралі.

Необхідно також внести зміни до проекту Кодексу про працю та законопроектів про безоплатну правову допомогу, про мирні зібрання, про захист персональних даних – окремі положення яких суттєво порушують права людини.

Невідкладною є також необхідність запровадження посад спеціалізованих омбудсманів: з протидії катуванням та поганому поводженню; з протидії дискримінації; з питань свободи інформації та захисту персональних даних; із захисту прав дітей. Доцільно також створити регіональні представництва Уповноваженого ВР з прав людини.

3.2. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЗМІ І СВОБОДА СЛОВА

Ми відзначаємо суттєве погіршення ситуації із свободою слова з приходом нової влади. Про це свідчать ускладнення комунікації між владою і ЗМІ, зниження якості інформаційного продукту, частіше випадків втручання в роботу редакцій, тиску на журналістів і порушення їх прав, цензури та самоцензури, а також – публічні заяви журналістських колективів, акції протесту, самоорганізація журналістів і створення громадського руху “Стоп цензурі!”. Стурбованість станом свободи слова в Україні висловили Міжнародна федерація журналістів, “Репортери без кордонів” та інші міжнародні журналістські організації, а також представники ПАРЄ, Держдепартамент США та ін. урядові та неурядові структури.

3.2.1. Кадрові зміни в органах державного управління

Кампанія з майже цілковитої заміни вертикалі виконавчої влади торкнулась і медійної галузі. Дії нового керівництва спрямовані на встановлення повного контролю над сферою державного регулювання ЗМІ, в т.ч. – над незалежними конституційними органами.

Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада). Одним із перших актів, виданих В.Януковичем, був Указ від 26 лютого 2010р. про скасування (всупереч Закону “Про телебачення і радіомовлення”) призначення А.Мирошніченка

членом Нацради на другий термін. Тим часом телекомпанія “Інтер” намагалась у судовому порядку заблокувати дію рішень Нацради, а СБУ, очолювана фактичним власником телеканалу “Інтер” В.Хорошковським, затребувала особові справи деяких членів цього органу “у зв’язку з підозрами в корупції”.

2 квітня достроково й без офіційної мотивації звільнено члена Нацради Т.Мокріді. На місце, що звільнилося, Президент призначив В.Манжосова (до того часу – віце-президента телекомпанії “Україна”), якого в той самий день на позачерговому засіданні членів цього органу обрано головою Нацради.

7 квітня Нацрада обрала заступників голови: Першим заступником стала О.Головатенко (донедавна комерційний директор ТК “Інтер”), заступником – колишня співробітниця Секретаріату Президента В.Ющенко Л.Мудрак.

13 травня ВР ухвалила чотири постанови про звільнення членів Нацради – Ю.Плаксюка, В.Шевченка, Т.Лебедевої і В.Понеділка. Зараз повноважними є лише троє членів Нацради, тож цей орган не має кворуму, його робота фактично заблокована.

Державний комітет телебачення і радіомовлення (Держкомтелерадіо). 1 квітня ВР Постановою №6243 призначила Ю.Плаксюка головою Держкомтелерадіо. Нове керівництво Комітету ініціювало чергове (вже п’яте) перепідпорядкування Концерну радіомовлення, радіозв’язку та телебачення.

2 квітня В.Янукович, з посиланням на Конституцію, ліквідував *Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі.* Замість неї (і ряду інших дорадчих органів, про що йшлося вище) створено Гуманітарну раду, до якої ввійшли кілька представників медіа. Із завдань, визначених для цього органу, випливає, що розвиток інформаційної галузі не є його пріоритетом. У зв’язку з цим офіційно ліквідована Комісія реорганізувалася в незалежне експертне зібрання.

Національна телекомпанія України (НТКУ). Всупереч і в обхід Конституції відбулася зміна керівництва НТКУ. 17 березня КМУ підпорядкував компанію собі і призначив її генеральним директором Є.Бенкендорфа (до того часу – виконавчого продюсера каналу “Інтер”, що дозволяє говорити про поширення впливу найпотужнішого телехолдингу на державний медіаресурс).

Крім того, внесено зміни до низки законодавчих актів, що регламентують діяльність *Держкомтелерадіо* з управління національними теле- і радіокомпаніями. Легітимність цих змін є сумнівною, адже Закон “Про телебачення і радіомовлення” (ч.4 ст.14) чітко вказує, що Національна телекомпанія та Національна радіокомпанія мають свої статuti, які затверджуються законом. Реструктуризація і кадрові зміни, ініційовані новим керівником, ставлять під сумнів перспективу перетворення НТКУ на канал суспільного мовлення (СМ).

Тим часом представники влади, на словах підтверджуючи намір створити СМ, не роблять жодних реальних кроків у цьому напрямі (крім створення робочої групи в рамках Гуманітарної ради – яка, втім, не залучає до співпраці представників громадських організацій, що мають напрацювання концепції створення СМ).

Комітет Верховної Ради з питань свободи слова та інформації. Після призначення 25 лютого Г.Герман (яка на час призначення була головою Комітету), заступником глави Адміністрації Президента, Комітет мав би очолити перший заступник голови А.Шевченко. Згідно з Регламентом, цей Комітет очолює представник опозиції, однак представники нової влади неодноразово ставили це під сумнів, тож питання залишається відкритим. З приходом нового голови вперше за останні три роки було відновлено роботу Громадської ради при Комітеті.

Склад, сфера і методи діяльності *Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі*, на чийй недемократичній і неконституційній сутності не раз наголошували правозахисники, залишилися без змін.

3.2.2. Законодавчі ініціативи

13 травня ВР затвердила Рекомендації парламентських слухань “Про стан свободи слова у регіональних засобах масової інформації”. У червні Парламент заслухає звіти Міністра внутрішніх справ і Генерального прокурора про перебіг розслідування кримінальних справ, порушених з 2001р. за фактами перешкоджання професійній діяльності журналістів (нападів, побиття, переслідувань тощо), загибелі журналістів, а також за фактами незаконного заволодіння приміщеннями, майном редакцій друківаних та електронних ЗМІ. Також буде заслуханий звіт Уряду про виконання міжнародних зобов'язань України з переходу до 2015р. від аналогового до цифрового телерадіомовлення.

Діяльність державних органів у сфері впровадження цифрового телерадіомовлення є вкрай незадовільною. З приходом нової влади не було жодних спроб зміни медійного законодавства та формування робочих груп із залученням усіх зацікавлених сторін. Зважаючи на те, що ЄС визначив кінцеву дату переходу 1 січня 2012р., вже незабаром в Україні виникнуть суттєві ускладнення в запровадженні ефірного цифрового мовлення.

17 травня член фракції Партії регіонів В.Кисельов зробив чергову спробу внести законопроект щодо встановлення кримінальної відповідальності за наклеп⁶. Проект отримав негативну оцінку Головного науково-експертного управління Апарату ВР, яке рекомендує його відхилити. Колега В.Кисельова О.Бондаренко висловила пропозицію карати ЗМІ за публікацію “неправдивих і безвідповідальних заяв політиків”.

1 червня ВР відхилила раніше ветоаний закон “Про внесення змін до статті 23 Цивільного кодексу України щодо відшкодування моральної шкоди”, який серед іншого передбачав визначення розміру морального відшкодування з урахуванням матеріального стану особи, яка нанесла таку шкоду, за що отримав негативну оцінку з боку медіаекспертів.

3.2.3. Зміни в редакційній політиці ЗМІ

Влада наголошує на непричетності до цензури та тиску на журналістів. Однак не можна не помітити стрімкої зміни тональності інформаційних та аналітичних телепрограм, а почасти й газетних публікацій: новини стають надто лояльними до влади, в них переважає офіціоз, малозмістовні, але вигідні керівництву

держави повідомлення, трапляються випадки замовчування суспільно-важливих фактів.

Суттєво зросла кількість порушень професійних стандартів, які можуть свідчити про замовний характер новин. Згідно з “Моніторингом дотримання журналістських стандартів”, здійснюваним ГО “Телекритика” та Інститутом масової інформації, протягом квітня-травня кількість матеріалів з ознаками замовності в новинах центральних телеканалів зросла на порядок. Найбільше їх виявлено в новинах телеканалів ICTV, “Інтер”, “1+1” та державного Першого національного. Найменше – в інформаційній програмі “Вікна” СТБ. Але вже оголошено про зміну концепції програми, яка передбачає суттєве зменшення кількості політичних новин. Журналісти повідомляють про появу заборонених тем, відмови в публікації або суттєве редагування матеріалів, що містять невідповідну для влади інформацію, та про інші ознаки цензури.

Головним чинником, що зумовлює ці процеси, є прагнення власників центральних медіа налагодити взаємовигідні стосунки з новою владою. Водночас, однасторонність підходів до висвітлення важливих для влади тем свідчить про ймовірну появу новітніх аналогів “темників”.

На знак протесту проти втручання політиків і власників у редакційну політику і стандартизацію новин у вигідному для влади ключі, журналістські колективи телеканалів “1+1” та СТБ виступили із заявами, в яких вимагають забезпечити умови для професійної та незалежної роботи. З боку влади були спроби представити ці виступи як організовані опозицією для дискредитації керівництва України в очах суспільства та світової спільноти.

Оцінка: Повернення до тоталітарної схеми взаємодії влади і ЗМІ може бути першим кроком до створення в Україні моделі “керуваної демократії” за російським зразком, де медіа виконують роль слухняних інструментів пропаганди.

Рекомендації: Для блокування деструктивних процесів у сфері медіа та повернення відносин між владою, медіавласниками і ЗМІ в демократичне русло необхідним є наступне.

1. Об'єднання співробітників медіа у професійні спілки та асоціації, що захищатимуть їх права.
2. Пропагування і сприяння впровадженню цивілізованих моделей відносин між власниками та редакційними колективами.
3. Підтримки конструктивних законодавчих ініціатив, спрямованих на врегулювання медійних проблем, захист прав журналістів.
4. Інформування громадськості про проблеми в медійній галузі, підвищення медійної грамотності, а також роз'яснення серед журналістів, особливо молодшого покоління, принципів журналістської етики, професійних стандартів тощо.
5. Залучення зарубіжного досвіду захисту свободи слова.
6. Тиск на владу і власників медіа з вимогами дотримання Конституції і чинного законодавства, невтручання в редакційну політику, ухвалення прозорих і дієвих редакційних статутів тощо.

⁶ Така спроба вже робилася ним у 2006р., проте невдовзі він змушений був відкликати законопроект.

7. Заохочення влади до конструктивних кроків у сфері медіа, ідеї та напрями яких пропонуватиме експертне середовище.

Здійснення наведених кроків можливе лише на засадах поєднання зусиль журналістів, громадських і правозахисних організацій, галузевих асоціацій, міжнародних спонсорів.

3.3. ЯКІСТЬ ДІАЛОГУ НОВОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Задекларовані новою владою пріоритети у сфері діалогу з громадянським суспільством містять, зокрема, підвищення дієвості його інститутів і процедур, гармонізацію з європейськими стандартами і практикою, забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами. Однак, на реальні пріоритети впливає відомча специфіка та бажання мінімізувати публічну критику окремих дій, зокрема, через ЗМІ та масові громадські акції. Це надто помітно в обмеженнях реалізації права на мирні збори з боку правоохоронних органів, про що йшлося вище.

Інституційні зміни. Як зазначалося в Розділі 1 цієї доповіді, указами Президента від 2 квітня 2010р. ліквідовано ряд консультативно-дорадчих органів, у т.ч. – *Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права та Раду громадськості*. Серед підстав ліквідації вказані необхідність скорочення бюджетних витрат та бажання залишити тільки дієві органи замість таких, що навіть не збиралися на засідання. Водночас була створена Громадська гуманітарна рада, в числі завдань якої передбачено проведення громадських обговорень проектів нормативних актів у гуманітарній сфері та залучення громадськості до підготовки пропозицій⁷.

В Уряді питання забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади та суспільства, створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства віднесено до компетенції Віце-прем'єр-міністра В.Семиноженка⁸. В березні 2010р. створено Громадський комітет з моніторингу виконання законодавства у сфері розвитку та підтримки підприємництва. Очевидні негативні наслідки для діалогу змін у структурі МВС.

Дієвість інших органів наразі оцінити складно. Новий Уряд не декларував намірів створити цільовий державний фонд для фінансової підтримки громадянського суспільства на конкурсних засадах.

Нормотворчі зміни за період моніторингу не стали пріоритетними; радше активно поновлюється дія раніше ухвалених актів Уряду.

Оприлюднено проект Постанови КМУ про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Проект регулює процедури консультацій з громадськістю, причому поновлюється дія норми про обов'язковість консультацій на вимогу трьох громадських організацій. Консультації мають супроводжуватись інформаційними

повідомленнями в електронних і друкованих ЗМІ та на офіційних сайтах. Результати консультацій мають враховуватися при прийнятті остаточних рішень.

Уточнено повноваження та порядок формування громадських рад. Зокрема, свій кількісний склад ради будуть визначати самостійно, членство матиме індивідуальний характер і триватиме два роки. До компетенції громадських рад внесено громадську експертизу (в т.ч. антикорупційну) проектів нормативних і регуляторних актів.

На 6 жовтня 2010р. призначено пленарні слухання у ВР “Стратегія гуманітарної політики сучасної України”⁹. Ці слухання, очевидно, нададуть рекомендації також щодо поліпшення діалогу.

Прийнято за основу законопроекти: про консультації з молодіжними громадськими організаціями; про інформування громадськості про стан законності і заходи щодо її зміцнення не рідше двох разів на рік; про соціальну рекламу громадських організацій; про волонтерський рух; про всеукраїнський референдум. Оновлено проект закону “Про громадські організації”, який уточнює повноваження громадських організацій щодо моніторингу та експертизи діяльності виконавчої влади¹⁰.

Законопроекти, які вносяться, є часто декларативними або їх підходи несумісні з європейською практикою (як-от обов'язкові повідомлення молодіжних організацій, що мають не менше 10 тис. членів). Цікаво, що законопроект про волонтерський рух дослівно повторює проекти, які раніше було відхилено ВР або на які наклав вето Президент України.

Законопроект про громадські організації передбачає спрощення процедури реєстрації громадських організацій та розширення їх прав щодо консультацій, громадської експертизи тощо.

Деякі важливі законопроекти, як-от зміни до законів про соціальні послуги або доступу до публічної інформації, за період моніторингу не розглядалися. Народні депутати зареєстрували зміни до законів про благодійну діяльність та її оподаткування, у яких недостатньо враховується позиція громадськості. **Загалом, пропозиції громадськості щодо вдосконалення нормативно-правової бази для діалогу здійснюються частково і доволі повільно.**

Зміни стандартів діяльності державних службовців у сфері співробітництва з громадськими організаціями. Головдержслужба та Секретаріат КМУ запровадили зміни в діяльність державних службовців. Затверджено *Порядок діяльності груп аналізу політики в ЦОВВ*¹¹. У їх складі представники громадських організацій можуть вести пошук оптимальних шляхів розв'язання проблем у певних сферах державної політики, моніторинг її виконання та здійснювати оцінку впливу на суспільство чи різні групи інтересів. До *Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади* внесено пункт стосовно залучення громадських організацій¹².

⁷ Указ Президента “Про громадську гуманітарну раду” №469 від 2 квітня 2010р.

⁸ Розпорядження КМУ №456 від 17 березня 2010р.

⁹ Постанова ВРУ № 2179 від 13 травня 2010р.

¹⁰ Законопроекти, відповідно: реєстр. №2593; реєстр. №2128; реєстр. №1448; реєстр. №5266; реєстр. №6278.

¹¹ Наказ Головдержслужби №91 від 2 квітня 2010р.

¹² Наказ Головдержслужби №84 від 30 березня 2010р.

Однак, на сайті Секретаріату КМУ “Громадянське суспільство і влада” вказано, що з 20 міністерств інформацію про врахування зауважень громадськості до проектів нормативно-правових актів у 2010р. надавало лише Міністерство юстиції.

Узимку 2010р. 19 міністерств, 34 інші ЦОВВ і 19 обласних державних адміністрацій подали плани заходів з виконання Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства¹³. КМУ розробляє пропозиції вдосконалення інформування громадськості через Інтернет. Наказом Мін’юсту передбачено проведення у 2010р. правоосвітніх заходів для структур громадянського суспільства з питань залучення громадських і благодійних організацій до ухвалення рішень місцевими органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням¹⁴.

Серед практичних заходів у сфері діалогу влади і громадськості за період моніторингу можна відзначити проведення Урядом 28 квітня міжнародної виставки “Електронна демократія: досягнення і перспективи”. Також різні ОДА проводили численні круглі столи з інститутами громадянського суспільства, які діють у сферах сімейної і молодіжної політики, протидії ВІЛ/СНІД, соціальної роботи, охорони культурної спадщини, захисту прав підприємців тощо. Так, 9 березня Донецька ОДА провела інформаційний день на тему “Побудова громадянського суспільства як необхідна умова євроінтеграції і розвитку демократичних стандартів”.

Оцінка: Проблемою залишається відсутність ефективного контролю та санкцій за порушення стандартів державними службовцями. Тому встановлені стандарти переважно ігноруються або застосовуються вибірково.

Нормотворчі ініціативи стосовно діалогу влади і громадськості не є системними через брак стратегії розвитку в цій сфері. Очевидно, що розробка такої стратегії неможлива без активної участі громадськості та інститутів громадянського суспільства.

Рекомендації: Ми пропонуємо підготувати рекомендації для парламентських слухань у жовтні 2010р. щодо комплексних змін у законодавстві України, прискорити розгляд законопроекту про громадські організації, який переважно відповідає вимогам Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій в Європі *CM/Rec(2007)14*, підтримати законопроекти про благодійну діяльність і доступ до публічної інформації, розробити нову редакцію закону про соціальні послуги.

Врахування пропозицій громадськості до законопроектів, які розробляють органи виконавчої влади, ускладнюється обмеженим часом на їх підготовку та розгляд. Треба встановити чіткі часові рамки для інформаційних повідомлень про такі пропозиції.

Для подолання негативних тенденцій в діалозі влади і громадськості необхідно:

- розробити загальні критерії ефективності консультативно-дорадчих органів та врахування їх пропозицій, а також – запровадити

обов’язкову звітність органів виконавчої влади щодо врахування пропозицій громадськості та результатів моніторингу виконання державної політики;

- підтримати практику систематичної правової просвіти щодо процедур діалогу між громадськістю та органами виконавчої влади та проводити конкурси на кращі заходи;
- розробити навчальні матеріали щодо діалогу державних органів і громадськості відповідно до законодавства України та європейських стандартів.

3.4. ПЛАНИ І ДІЇ НОВОЇ ВЛАДИ В ОСВІТНЬОМУ СЕКТОРІ

Впродовж перших 100 днів діяльності нової влади спостерігалися дві головні тенденції. *Перша* пов’язана з реалізацією політичних гасел і заяв, зроблених під час президентської кампанії (це стосується передусім проблем ЗНО, мовної політики в освіті, питань трактування окремих фактів, подій і постатей у шкільному курсі історії України). Цю тенденцію можна охарактеризувати як таку, що спрямована на ліквідацію чи скасування “хибних” дій попередньої влади, свого роду політичний реванш. У цьому випадку дії влади значною мірою позначалися впливом особистих переконань нового глави освітнього відомства Д.Табачника чи окремих діячів Партії регіонів.

Друга тенденція пов’язана із “вростанням” представників нової влади (хоча нових облич тут годі шукати) в освітні проблеми і спробами окреслити план дій на перспективу. В цьому випадку відчувається вплив окремих представників ректорського корпусу, вищих чиновників МОН та управлінської освітньої вертикалі.

Оцінка: В обох випадках дії влади в освітньому секторі здійснювалися переважно за законами бюрократичної ієрархії, без узгодження та обговорення з експертним середовищем і широкою освітянською громадськістю. В цих діях значною мірою домінували міркування політичної доцільності, в окремих випадках бралися до уваги міркування соціальної справедливості, і лише зрідка (здебільшого мірою згаданого “вростання” нового міністра освіти в роль державного чиновника) можна знайти мотиви, пов’язані з перспективним баченням розвитку освітньої системи як такої.

“Новації” у сфері зовнішнього незалежного оцінювання та їх оцінка. Центральною темою діяльності “нової” влади в освітньому секторі було ЗНО. Систему ЗНО було піддано критиці за те, що вона, *по-перше*, надмірно зосереджена на антикорупційній складовій, що призвело до нехтування якістю тестів; *по-друге* – створює нерівність умов доступу (для тих, хто не складав тести до її запровадження, за мовною ознакою, за територіальною ознакою).

Відповідно, запроваджено ряд заходів, які, за задумом і коментарями ініціаторів, мали “компенсувати” надміри та недоречності системи ЗНО.

¹³ Див.: Плани заходів органів виконавчої влади на 2010 рік щодо реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. – Інтерактивна інформаційно-аналітична система “Громадянське суспільство і влада”; http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=128849

¹⁴ Наказ Мін’юсту №348/7 від 26 квітня 2010р.

Так, запроваджено **складання тестів мовами навчання у школі** (а не лише українською, як раніше). Це, з одного боку, гіпотетично має полегшити умови вступу для абітурієнтів з регіонів з великою кількістю шкіл викладання мовами національних меншин, але з іншого – знижуватиме стимули до вивчення державної мови. Крок має відверто популістське забарвлення.

Запроваджено **трирічний термін дійсності сертифікату ЗНО**. З одного боку, це нібито розширює доступ громадян до вищої освіти, але з іншого – породжує серйозні складнощі при врахуванні балів під час вступної кампанії, оскільки всі тестові завдання різних років мають різну якість і наповнюваність, їх неможливо співвіднести, підвищено питому вагу середнього балу атестата в конкурсному балі з 4% до 25%. Це рішення ухвалено для підвищення питомої ваги результатів шкільного навчання (успішності), що можна вважати позитивним наміром. Проте водночас це повертає гонитву за атестатом і середнім балом і фактично в масштабах країни – повертає корупційні ризики до шкіл. Політична вага такого кроку очевидна – новий Міністр дістає підтримку значної частини учительського та директорського корпусу.

Допущено до вступу осіб, які набрали менше 124 балів з непрофільних дисциплін, за умови 170 та більше балів – з профільних. Це пом'якшує обмеження права доступу до вищої освіти за необгрунтованою ознакою отримання 124 балів, але з іншого боку – згаданий нижній бал є нижчим за рівень вгадування, що фактично нівелює ефект цього заходу.

Дозволено випускникам шкіл 2007р. та попередніх років вступати на навчання без відриву від виробництва за результатами вступних випробувань. Це розширює доступ громадян до вищої освіти, зменшує психологічний тиск та зменшує нерівність умов для випускників шкіл “дотестового періоду”. Для осіб, не атестованих з української мови, дозволено випробування з іншої мови.

Водночас 22 березня 2010р. **силами владної коаліції було відхилено проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішнього незалежного оцінювання знань, підготовлений за попередньої влади за участю освітянської громадськості**¹⁵. Це законсервувало проблему легітимності всієї системи ЗНО і зберегло загрозу її скасування адміністративно-бюрократичним шляхом.

Не можна не помітити й відсутність заяв і рішень, спрямованих на покращення якості тестових завдань. На підсумковій колегії МОН 22 квітня 2010р. Міністр Д.Табачник наголосив на тому, що “наряду з тестуванням необхідно застосовувати вступні випробування або співбесіди, які дають змогу перевірити не тільки пам'ять, а й рівень мислення абітурієнтів, що має особливе значення при прийомі на природничо-математичні та технічні напрями підготовки”¹⁶. Це, з одного боку, розширює права ВНЗ, сприяє посиленню доузітвської підготовки та поглибленому

вивченню профільних предметів, але з іншого – повертає до ВНЗ корупційні ризики під час вступної кампанії.

Інші новації щодо вступу до ВНЗ та їх оцінка. Регламентовано (зменшено) кількість ВНЗ та напрямів підготовки, до яких можна подавати документи одночасно, поновлено пільги при вступі для призерів III етапу Всеукраїнських конкурсів-захистів науководослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук України (цей крок можна було б оцінити цілком позитивно, якби він супроводжувався покращенням якості відбору призерів).

Іншим пріоритетом у заявах і діях влади є розвиток вищої освіти: тут спостерігається активізація дій у трьох взаємопов'язаних сферах: європейська інтеграція вищої освіти України, університетська автономія, піднесення якості вищої освіти та контроль за якістю.

У рамках реалізації положень Болонського процесу запроваджується видача додатків до диплому європейського зразка (*Diploma Supplement*)¹⁷. Це відповідає зобов'язанням України. Проте характер реалізації цих зобов'язань фактично зміцнює централізаторські тенденції – додаток друкується та видається централізовано, так само як і диплом державного зразка. Це суперечить принципу персональної відповідальності університету за якість навчання, створює додаткову сферу корупційних ризиків (змагання за державне замовлення друку додатків до диплома).

Водночас призупинено дію наказів МОН від 10 лютого 2010р. №99 “Про Концепцію організації підготовки магістрів в Україні” та від 2 березня 2010р. №165 “Про затвердження Програми організації підготовки магістрів в Україні” до прийняття нової редакції Закону “Про вищу освіту” – це пов'язано з випуском бакалаврів набору 2006р. і необхідністю прилаштування магістерських програм до вимог Болонського процесу, проте сенс призупинення дії наказів попереднього Міністра незрозумілий і не пояснюється.

У згаданій вище доповіді Міністра освіти і науки Д.Табачника на підсумковій колегії 22 квітня 2010р. сформульовано завдання розробки логічної і доступної для користування системи стандартів, які б відповідали європейським практикам. Тоді ж оприлюднене проект Концептуальних підходів до формування переліків напрямів і спеціальностей за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра і магістра та визначено необхідність скорочення переліків та їх упорядкування – ці цілком логічні пропозиції певною мірою спотворено наміром перейти на підготовку бакалаврів за спеціальностями, що суперечить задекларованій ідеї відповідності українських документів про освіту європейським (у рамках Болонського процесу). Крім того, задекларовані “проєвропейські” зміни в системі стандартів мають супроводжуватися тотальним переглядом наявної системи стандартів.

¹⁵ Законопроект реєстр. №3675.

¹⁶ Доповідь Міністра освіти і науки Д.Табачника на підсумковій колегії 22 квітня 2010р. у Харкові. – Сайт Національного університету цивільного захисту України; <http://www.apbu.edu.ua/ukr/news/?id=653>

¹⁷ Згідно з Наказом МОН №365 від 29 квітня 2010р.

Д.Табачник виголосив намір влади розширювати автономію ВНЗ (це положення міститься та конкретизується в законопроекті про зміни до Закону “Про вищу освіту”). Втім, поки що представники влади обмежуються загальниками стосовно змісту автономії (інституційної, фінансової, академічної тощо) і водночас ініціюють зміни, спрямовані на зміцнення адміністративно-управлінської вертикалі.

До конкретних дій можна віднести дозвіл державним і комунальним ВНЗ у 2010р. здійснювати прийом на навчання за кошти фізичних (юридичних) осіб на ліцензовані напрями підготовки (спеціальності) за відсутності державного замовлення¹⁸ та намір віднести до компетенції сесій обласних рад надання підтримки з питань відкриття нових ВНЗ, структурних підрозділів, започаткування підготовки з нових напрямів і спеціальностей, збільшення їх обсягів (утім, можливі економічні та соціальні ризики такого рішення поки що не обговорювалися).

Певний оптимізм вселяють заяви та дії, пов’язані з посиленням контролю якості вищої освіти, акредитації та ліцензування. Вищим навчальним закладам запропоновано привести ліцензований обсяг у відповідність до реальних потреб підготовки кадрів з урахуванням профільності закладів, наявного кадрового та ресурсного забезпечення¹⁹ – цілком логічний крок, з огляду на надмір освітніх послуг і їх якість. Також запропоновано створити нові критеріальні рамки умов ліцензування, запровадити автоматизовану систему опрацювання ліцензійно-акредитаційних справ, спрощення технологічної процедури їх проходження.

До найбільш резонансних дій і заяв “нової” влади можна віднести ті, що стосуються мовної політики у сфері освіти та історичної політики. Так, державний екзаме́н з української мови (з професійного спрямування) для студентів рівнів молодшого спеціаліста та бакалавра замінено на семестровий екзаме́н, відмінено курсову роботу для студентів бакалаврату²⁰. Дозволено здійснювати навчання іноземців у ВНЗ українською та іноземними мовами (англійською, російською та ін.)²¹. Ці дії сприймаються частиною суспільства як спрямовані на зменшення ролі державної мови в освіті чи навіть як “антиукраїнські”. Водночас, реальних розрахунків ризиків та експертних оцінок досі ні владою, ні її опонентами не надано.

У численних заявах Міністра Д.Табачника задекларовано намір змін змісту історичної освіти та масштабного перегляду змісту підручників. Реалізація цього наміру виглядає проблематичною з огляду як на особливості системи навчального книговидання (масштабний передрук підручників з історії 5-9 класів є економічно неможливим), так і на ідеологічну ситуацію. Якщо йдеться про зміну “націоналістичних” ідеологем на “контр-націоналістичні” чи про повернення міфологем радянського часу, то такий перегляд не має сенсу й лише законсервує наявну

проблему ідеологічних надмірів у викладанні історії в школах. Якщо ж ітиметься про поворот до викладання історії України як мультикультурної, багатоетнічної історії, то цей підхід має добру перспективу, але потребує серйозної підготовки й не може зводитися до чергової кампанії, мотивованої суто політичними міркуваннями.

Певні ознаки системного підходу до реформування освіти можна знайти у Програмі економічних реформ на 2010-2014рр.²² Втім, жодних інновацій тут немає: фактично це перелік усіх задекларованих попередньою владою програмних пріоритетів щодо освіти: створення єдиного освітнього простору та вдосконалення системи управління освітою, покращення якості освіти, забезпечення доступу до якісної освіти, підвищення ефективності її фінансування. Частина завдань за цими програмними пріоритетами реалізовано попередніми урядами, частина так і лишилася деклараціями. Наскільки нинішній Уряд буде здатний здійснити згадану програму, судити важко, оскільки поки що в його діях в освітньому секторі спостерігається надмір політичної чи ідеологічної доцільності (там, де йдеться про скасування чи заперечення дій попередників), наявність корпоративних інтересів і корупційних ризиків (там, де йдеться про ЗНО та інтереси ректорського корпусу ВНЗ).

Загальна оцінка: Поки що характер дій влади в освітньому секторі засвідчує збереження старої тенденції до кулуарно-бюрократичного характеру визначення пріоритетів і завдань, брак зовнішньої експертної оцінки.

3.5. ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬНОЇ СВІДОМОСТІ – ВИМОГА ЧАСУ

Усупереч європейським вимогам, Програма економічних реформ на 2010-2014рр. не містить екологічної складової. Водночас, у ній задекларовані наміри забезпечити впровадження європейського принципу “хто більше забруднює, той більше платить”. Запровадити механізм екологічного оподаткування планується до кінця 2012р., а нової системи платежів за видобуток корисних копалин – до кінця 2014р.

Екологічні пріоритети нової влади викладені в підрозділі 3.1. Розділу 3 проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010р. Підрозділ не проходив громадського обговорення на стадії підготовки проекту. До його змісту не потрапили такі важливі пріоритети, як екологічна освіта, просвіта та інформування громадськості, залучення громадськості до процесу прийняття екологічно значимих рішень.

Підготовку і прийняття до кінця 2010р. Закону “Про Стратегію національної екологічної політики на період до 2020р.” визначено найголовнішою умовою отримання Україною секторальної бюджетної підтримки від ЄС. Утім, за нового Міністра діяльність Мінприроди відзначилася припиненням участі

¹⁸ Лист МОН №1/9-190 від 22 березня 2010р.

¹⁹ Лист МОН №1/9-255 від 13 квітня 2010р.

²⁰ Наказ МОН №259 від 29 березня 2010р.

²¹ Наказ МОН №343 від 21 квітня 2010р.

²² Див.: Програма економічних реформ на 2010-2014рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, підготовлена Комітетом з економічних реформ при Президенті України. – Офіційний сайт Президента України; http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

громадськості у процесі підготовки Стратегії. Вимоги громадськості щодо проведення громадського обговорення проекту Стратегії здебільшого задоволені, але процедура ще не завершилася.

Спостерігаються розбіжності між декларованими в Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2010р. пріоритетами та реальними діями гілок влади. Так, у підрозділі 3.1.5. *Розвиток заповідної справи* ставиться мета зростання протягом 2010р. заповідності території України до 5,9%. Водночас, на різних рівнях влади тривають намагання скасувати ряд Указів Президента України про створення національних природних парків.

З одного боку, знищення зелених зон у межах населених пунктів вказується серед головних проблем підрозділу 3.1 Програми, з іншого – спостерігаються випадки брутального вирубування дерев (наприклад, у парку Горького в Харкові) без попереднього обговорення з громадськістю – що є грубим порушенням природоохоронного законодавства. Цей та інші випадки примусили громадські екологічні організації провести бліц-кампанію “Припинити деградацію Мінприроди” та виступити проти діючого Міністра.

Оцінка: Дії нової влади свідчать, що вона не планує серйозно займатися реформуванням екологічної політики. Йде наступ на екологічні права громадян: спостерігаються кричущі порушення вимог Оргуської конвенції у практиці діяльності Мінприроди та місцевих органів влади.

3.6. ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА

Гендерна політика завжди була маргінальною для української влади – як для нинішньої, так і попередньої. Тим часом, вона є ефективним інструментом вирішення соціальних проблем, а гендерна рівність є невід’ємною демократичною цінністю.

Неувага до сучасної гендерної політики. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010р. демонструє досить поверхове розуміння гендерної проблематики і проблем, пов’язаних з гендерною дискримінацією. Серед головних завдань у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків визначена лише протидія насильству та торгівлі людьми. Поза увагою залишилися гендерний розрив у розмірах зарплати чоловіків і жінок, низьке представництво жінок у процесах прийняття рішень. За відсутності кваліфікованого експертного та інформаційного супроводу заяви про підвищення пенсійного віку жінок до рівня чоловіків негативно сприйняті суспільством.

Погіршення ситуації у сфері гендерної політики. Як ознаки погіршення ситуації можна розглядати, *по-перше*, провал парламентською більшістю ідеї запровадження квот на виборах народних депутатів: відповідний законопроект відхилено і знято з розгляду²³. *По-друге* – публічно висловлену зневагу до принципів гендерної рівності з боку вищого керівництва держави: як відомо, ще будучи кандидатом на пост Президента В.Янукович “відправив жінок на кухню”; Прем’єр-міністр, своєю чергою, висловив

тезу: “реформи – не жіноча справа”. Експерти охарактеризували цей вислів як явно дискримінаційний. КМУ, Мін’юст і Мінмолодьспорт заперечують цей факт, а Печерський суд Києва ухвалив визнати наведений вислів виявом свободи слова та особистої думки М.Азарова. Уповноважений ВР з прав людини свою позицію з цього приводу не оприлюднював.

Управління та координація у сфері гендерної політики, що здійснюються через Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії торгівлі людьми, домашнього насильства, гендерної та сімейної політики, захисту прав дітей, є неефективними та неодноразово критикувалися. Названий “монстр” був створений ще 2007р. й досі не зазнав жодних змін. Намагання реформувати Раду здійснювалися шляхом створення та діяльності за окремими напрямками експертних груп. Її повноваження слабкі, проте за наявності політичної волі можливою є підготовка протокольних доручень Уряду, чим і користувалися раніше. При цьому, важливою умовою ефективності залишається запрошення до членства в Раді представників профільних міжнародних і громадських організацій, оскільки фактично вся діяльність у цій сфері (за невеликим винятком) здійснюється за їх ініціативи та участю. Тому ступінь відкритості влади до співпраці з організаціями громадянського суспільства, готовність до діалогу та делегування повноважень є умовою успіху державної політики в цій сфері.

Нова влада отримала рекомендації від Комітету ООН з питань ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, в яких висловлюється занепокоєння і з приводу низького представництва жінок в органах влади вищого рівня, поширеності гендерних стереотипів у суспільстві, насильства над жінками, торгівлі людьми. Вони досі не представлені громадськості, не обговорюються заходи з їх реалізації.

Оцінка: Нинішній стан справ у вищих ешелонах влади, відсутність уваги на цьому рівні до гендерної рівності як принципу формування суспільства соціальної єдності ставить під сумнів можливість інтеграції гендерної складової в усі сфери політики, як того вимагають міжнародні зобов’язання України та рекомендації міжнародних організацій. Утім, ідеться не стільки про погіршення ситуації, скільки про подовження негативних тенденцій, що спостерігалися й за попереднього Уряду. Водночас з’являються підстави для побоювань, що ці негативні тенденції, дії і наміри Уряду у сфері гендерної політики не знайдуть критичного висвітлення у ЗМІ, з огляду на ознаки звуження їх свободи.

Рекомендації: З найближчих кроків, що їх доцільно зробити Уряду, варто назвати розробку нової Державної програми впровадження гендерної рівності на основі рекомендацій Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок із застосуванням індикаторів виміру прогресу, виділенням бюджетного фінансування, залученням громадських і міжнародних організацій, незалежних експертів.

Ще одне завдання – відпрацювання незалежного механізму реагування на скарги з гендерної дискримінації. ■

²³ Законопроект “Про забезпечення представництва жінок і молоді у виборчому процесі” (реєстр. №1232-1 від 2 лютого 2010р.).

РОЗДІЛ 4.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

4.1. ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ¹

Нова влада, відбудувавши жорстку, чітко скоординовану систему управління у трикутнику Президент – Парламентська коаліція – Уряд, позбавилась однієї з головних проблем української зовнішньої політики: протистояння інститутів влади (що унеможливлювало здійснення консолідованих, послідовних зовнішньополітичних заходів) та використання міжнародної арени для зведення внутрішньополітичних рахунків².

Водночас, слід констатувати, що зовнішня політика здійснюється в “ручному режимі”, страждає від кулурності, закритості, залежності від кон’юнктурних інтересів правлячої групи державно-політичної еліти та її фінансових партнерів. Тактичні здобутки переважають над стратегічними інтересами, бракує системних підходів у розробці та реалізації зовнішньополітичних рішень. Немає як ефективного громадського контролю над діями владних інституцій, так і продуктивного діалогу влади з експертами і громадськістю.

За досліджуваний період відбулася суттєва корекція зовнішньополітичного курсу України. Визначено мету закріплення на законодавчому рівні позаблоковості, чим знята перспектива вступу до НАТО, домінуючим у зовнішній політиці став російський вектор. Україна пішла на стратегічні геополітичні поступки РФ (продлонгація перебування ЧФ РФ у Криму), втягуючись в орбіту російського впливу – це створює загрозу поступового перетворення європейської інтеграції країни на другорядний напрям зовнішньої політики. Вже сьогодні в контактах з ЄС не простежується висхідної динаміки, а деякі робочі механізми почали пробуксовувати.

Окремі кроки керівництва країни (зокрема, заява Президента В.Януковича про невизнання Голодомору 1932-1933рр. геноцидом, зроблена на сесії ПАРЄ) дезорієнтували світову спільноту, поставили партнерів України в незручне становище, несприятливо позначилися на її міжнародному авторитеті.

На порядку денному залишаються хронічні проблеми, розв’язати які має нова влада: модернізація інституційного забезпечення зовнішньої політики та її економізація, зміцнення міжнародних гарантій безпеки України, її суверенітету та територіальної цілісності, посилення захисту прав українських громадян за кордоном; забезпечення ефективності дій на головних зовнішніх напрямках.

4.1.1. Проблеми інституційного забезпечення зовнішньої політики

Внесення на розгляд Парламенту нового Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України”.

3 червня Верховна Рада прийняла за основу внесення Президентом В.Януковичем проект Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України”, в якому закріплюється позаблоковість України та передбачається вилучення із Закону “Про основи національної безпеки України” (2003р.) положення про перспективу членства в НАТО³. Водночас, проект Закону визначає лише загальні засади зовнішньої політики, але не окреслює її головних напрямів і пріоритетів, а також не містить чіткої системи функцій і механізмів здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Зміна засад зовнішньої політики України в частині її ставлення до військово-політичних блоків реалізувала як попередні заяви В.Януковича, так і позицію Парламентської коаліції “Стабільність і реформи”, закріплену у відповідній Коаліційній угоді⁴.

Оцінюючи зазначену подію, слід зауважити, що чинний до цього часу документ “Основні напрями зовнішньої політики України”, ухвалений Постановою Верховної Ради в липні 1993р., вже не відповідає сучасним реаліям і дійсно потребує оновлення. Однак, розробка та імплементація нового закону за нинішніх умов викликає серйозні сумніви⁵. Так само сумнівним є процес підготовки та розгляду проекту, який визначатиме стратегію для країни на десятиліття,

¹ Аналізуючи дії нової влади на світовій арені протягом перших 100 днів, слід мати на увазі певні обмеження. З одного боку, за цей час об’єктивно неможливо вирішити всі проблеми, що накопичувалися роками. З іншого – конкретні результати окремих рішень проявлятимуться лише в середньодовгостроковій перспективі.

² Докладно див.: Україна на світовій арені: сучасний стан і перспективи. – Національна безпека і оборона, 2010, №2, с.6-7.

³ Зокрема, 25 березня 2010р. у виступі з нагоди 18 річниці утворення Служби безпеки України В.Янукович заявив: “На сьогоднішній день наш вибір – максимально тісна співпраця без інтеграції. Це єдиний принцип, який буде застосовуватись Україною по відношенню до всіх існуючих систем колективної безпеки”. Див.: Віктор Янукович: Нам потрібно напрацювати власну “українську ініціативу” щодо формування нової безпекової архітектури в Європі. – Офіційний сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/16777.html>

⁴ Угода про створення Коаліції передбачає закріплення на законодавчому рівні позаблокового статусу України, що для країни сьогодні є контрпродуктивним кроком, який по суті закріплює її у буферній зоні між двома потужними центрами впливу НАТО/ЄС і Росія. Водночас, у зовнішньополітичному розділі Угоди зовсім не згадується про ЄС. Тобто, *де-факто* для парламентської більшості євроінтеграція, співробітництво з ЄС не є важливим пріоритетом зовнішньої політики.

⁵ Ідеться, насамперед, про те, що в Україні досі немає консолідованого, узгодженого підходу до визначення та реалізації стратегічної моделі забезпечення національної безпеки, належної обороноздатності держави. В державно-політичних, експертних колах, у суспільстві загалом точаться дискусії навколо цих питань.

відбувався в надто швидкому та закритому режимі, без врахування позицій профільних парламентських комітетів, консультацій з громадськістю та без обговорення в експертних колах⁶.

Прийняття Закону може створити ряд ризиків. По-перше, Закон, по суті, закріплює нинішню ситуацію невизначеності із забезпеченням національної безпеки, коли Україна опинилася в “сірій” буферній зоні, не маючи як можливості самостійно забезпечити захист власної незалежності та територіальної цілісності, так і надійних зовнішніх гарантій безпеки.

По-друге, немає жодних розрахунків вартості зміни попередньої моделі забезпечення національної безпеки шляхом приєднання в перспективі до системи колективної безпеки (НАТО) на позаблокову модель, яка передбачає зовсім інші підходи до розвитку сектору безпеки в цілому. Це залишає питання ресурсного забезпечення національної безпеки країни відкритим.

По-третє, прийняття Закону виглядає як певний “політичний реванш” нової влади, що створює в очах світового співтовариства образ України як непередбачуваної країни, зовнішньополітичний курс якої залежить від внутрішньополітичної кон’юнктури.

Пропозиції

1. У Законі необхідно чітко визначити головні напрями і пріоритети зовнішньої політики України, окреслити систему функцій і механізмів її здійснення.

2. За умов стрімких змін у системі глобальної і регіональної безпеки, зокрема, руйнування попередньої архітектури безпеки в Європі, необхідно зробити комплексний прогностичний аналіз геополітичних процесів, що відбуваються, визначити ресурсні можливості країни та окреслити середньо- та довгострокові наслідки закріплення її позаблоковості.

Аналіз має бути зроблений за широкої участі вітчизняних і зарубіжних експертів, його результати – повинні бути доведені до відома громадськості.

4.1.2. Визначення напрямів міжнародної інтеграції і співпраці

У червні 2010р. Комітетом з економічних реформ при Президентові України представлена Програма Економічних реформ на 2010-2014рр., яка, зокрема, визначає напрями зовнішньоекономічної політики країни.

З одного боку, Програма (за умови її виконання) створює певні можливості вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності. Так, у ній чітко окреслені проблеми, що заважають успішній інтеграції України у світовий економічний простір; серед головних – відзначені відсутність цілісної зовнішньоекономічної державної політики, побудованої на основі стратегічних пріоритетів розвитку економіки, та недосконалість механізмів координування зовнішньоекономічного співробітництва. Водночас, намічені цілі, завдання та етапи здійснення реформ, спрямованих на вироблення цілісної і збалансованої зовнішньоекономічної політики.

З іншого боку, виконання Програми в її нинішньому вигляді створює ризики закріплення України на низькотехнологічних ринках. Так, серед напрямів торговельно-економічного співробітництва визначені загалом традиційні для України партнери – ЄС, країни СНД і РФ, однак акцент зроблено на двох останніх. За такого акцентування може залишитися на другому плані розвиток економічного співробітництва із світовими та регіональними лідерами для забезпечення імпорту інноваційних технологій, припливу інвестицій, модернізації національної економіки (Індія, Китай, Південна Корея, Японія, Бразилія та ін.).

Пропозиції

Для уникнення закріплення України на низькотехнологічних світових ринках необхідно активізувати діалог з розвинутими країнами і країнами, економіки яких динамічно розвиваються (Індія, Китай, Південна Корея, Японія, Бразилія та ін.). Діалог має передбачати: регулярний обмін візитами на різних рівнях; розширення договірно-правової бази економічних відносин; ініціювання двосторонніх бізнес-форумів для розвитку економічного співробітництва.

4.1.3. Удосконалення Закону України “Про дипломатичну службу”

1 червня 2010р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про дипломатичну службу”.

Внесені зміни мають комплексний характер і відкривають можливості вдосконалення діяльності дипломатичного відомства. Закон чітко визначає координуючу роль МЗС, яке є “центральним органом виконавчої влади, що забезпечує здійснення зовнішньої політики держави і координацію діяльності органів державної влади у сфері зовнішніх зносин” (ст.6).

Визначені статус і завдання посольств за кордоном та представництв МЗС на території України, внесені доповнення щодо спеціальних дипломатичних місій. Закон чітко встановлює статус і порядок присвоєння дипломатичних рангів, порядок проходження дипломатичної служби, порядок призначення Надзвичайних і Повноважних послів.

Пропозиції

1. З метою зміцнення економічної складової зовнішньої політики доцільно внести до ст.4. Закону доповнення, яким визначити “сприяння зовнішньоекономічній діяльності, підтримку інтересів національних виробників на світових ринках, розвиток торговельно-економічних відносин, науково-технічного, інвестиційного співробітництва, залучення інноваційних технологій” одним з головних завдань дипломатичних представництв за кордоном.

2. Визначити в Законі правові механізми та форми співпраці представників державних органів з МЗС (дипломатичними місіями) в рамках офіційних переговорів та реалізації досягнутих домовленостей⁷.

3. Внести зміни до типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад працівників

⁶ З приходом 11 березня 2010р. на пост глави МЗС К.Гриценка Громадська рада при МЗС жодного разу не збиралася ні з цього, ні з інших питань зовнішньої політики.

⁷ Частково зроблено в Указі Президента “Про внесення змін до Указу Президента України від 18 вересня 1996р.” №648 від 31 травня 2010р.

МЗС України, якими передбачити необхідність володіння співробітниками МЗС знаннями основ зовнішньоекономічної діяльності.

4.1.4. Ліквідація торговельно-економічних місій (ТЕМ)

8 квітня 2010р. підписано Указ Президента “Про деякі питання представництва економічних інтересів України за кордоном”. Указ передбачає ліквідацію ТЕМ і доручає МЗС “забезпечити утворення у складі дипломатичних представництв України за кордоном відділів з економічних питань у межах визначеної в установленому порядку граничної чисельності працівників”⁸.

Указ можна визнати своєчасним. Система ТЕМ не була ефективною: зберігалися певні “рудименти” радянської дипломатії, кадрові призначення часто мали кон’юнктурний, непрозорий характер, недостатнім був професійний рівень співробітників, діяльність ТЕМ не повною мірою сприяла економізації зовнішньої політики держави, ефективного просуванню інтересів українських товаровиробників на світові ринки. Ускладнювало діяльність ТЕМ подвійне підпорядкування – МЗС і Міністерству економіки.

Однак, Указ спрямований не на комплексне реформування зовнішньоекономічної діяльності, а радше на механічне перепідпорядкування економічних структур, що по суті консервує ситуацію.

Тому є ризик, що механічне переведення ТЕМ під егіду МЗС не змінить ситуацію на краще, оскільки, *по-перше*, нинішня кадрово-функціональна структура МЗС не дає можливості ефективно координувати суто торгово-економічну діяльність нових профільних підрозділів посольств; *по-друге*, сама система посольств потребує комплексної реорганізації.

Пропозиції

Реформу ТЕМ необхідно розглядати як складову системної реформи дипломатичної служби⁹. Зокрема, для “економізації” зовнішньої політики України доцільно:

1. провести структурно-кадрову, функціональну реорганізацію центрального апарату МЗС з метою зміцнення і вдосконалення економічної складової діяльності відомства;

2. провести інвентаризацію посольств з метою оптимізації їх чисельності; встановити чіткі критерії доцільності утримання представництв України, запровадити перелік конкретних завдань для кожного посольства (“Дипломатична карта”), згідно з яким встановлюється (переглядається) штатна структура посольств. У “карті” чітко визначити функції та завдання економічних відділів посольств. Зокрема, критеріями доцільності утримання цих структур має бути: (а) специфіка країни та наявність у країнах перебування значних економічних інтересів України; (б) рівень і перспективи торговельно-економічного

співробітництва; (в) потреби та реальні можливості просування вітчизняної продукції на відповідні ринки;

3. запровадити механізми ефективної координації відділів з представництвами українських підприємств за кордоном. Забезпечити ефективне інформування міжнародних партнерів України про її інвестиційні потреби та експортні можливості, про комерційні пропозиції українських економічних суб’єктів; запровадити практику укладання угод між МЗС та асоціаціями ділових кіл України про дипломатичну, консульську, інформаційну підтримку їх діяльності; сприяти розширенню участі представників малого та середнього бізнесу в міжнародній економічній діяльності¹⁰.

4.1.5. Відносини з Російською Федерацією

21 квітня 2010р. на робочій зустрічі президентів України і РФ у Харкові була підписана “Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України”. 27 квітня Угода ратифікована Верховною Радою України.

17 травня 2010р. відбувся офіційний візит Президента РФ Д.Медведева до України. Під час візиту проведено III засідання Українсько-Російської міждержавної комісії, за підсумками роботи якого підписано ряд міждержавних і міжвідомчих документів¹¹. Також підписані три Спільні заяви президентів України та РФ¹².

З одного боку, зазначені зустрічі на вищому рівні, укладені угоди та зроблені заяви створюють широкі можливості для розвитку українсько-російських відносин. Ці кроки свідчать про те, що період конфронтації на рівні керівництв країн завершено, змінилися на краще характер і тональність як політико-дипломатичного діалогу, так і інформаційного супроводу двосторонніх відносин. Відбувається кардинальна активізація українсько-російського співробітництва на всіх рівнях. Відновлені контакти на вищому рівні: за досліджуваній період кількість контактів на рівні президентів і прем’єр-міністрів двох країн є більшою, ніж кількість аналогічних контактів з керівниками усіх інших країн світу разом узятих. Розблоковано повномасштабну роботу головного інструмента міждержавних відносин – Українсько-Російської міждержавної комісії.

Визначені спільні позиції з ряду проблем, що становлять інтерес для обох сторін – проблеми безпеки в Чорноморському регіоні, придністровське врегулювання, активізовано діалог з питань формування нової архітектури на європейському континенті. Сторонам вдалося вирішити хронічну проблему, яка сім років ускладнювала українсько-російські відносини – підписано Угоду про демаркацію українсько-російського державного кордону.

⁸ Указ Президента України “Про деякі питання представництва економічних інтересів України за кордоном” №522 від 8 квітня 2010р.

⁹ Докладно див.: Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. – Київ, 2009, с.58-64.

¹⁰ Докладно див.: Україна на світовій арені: сучасний стан і перспективи..., с.6-7, 13.

¹¹ Угода між Україною та РФ про демаркацію українсько-російського державного кордону; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом РФ про співробітництво у галузі використання та розвитку російської глобальної навігаційної супутникової системи ГЛОНАСС; Угода між Міністерством освіти і науки України та Міністерством освіти і науки РФ про першочергові заходи з розвитку науково-освітнього співробітництва на 2010-2012рр.; Програма співробітництва між Міністерством культури і туризму України та Міністерством культури РФ на 2010-2014рр.; Угода про міжбанківське співробітництво між ВАТ Банк “ВТБ” та “Укрсімбанк”.

¹² Спільні заяви президентів України та РФ: з питань Європейської безпеки; з питань безпеки в Чорноморському регіоні; з придністровського врегулювання. Див.: Офіційний сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/17177.html>

Водночас, оптимізація взаємовідносин була досягнута ціною офіційної відмови Української сторони від перспектив вступу до НАТО та власного трактування ряду історичних подій (збройної боротьби за незалежність України, Голодомору як геноциду, подій Другої світової війни тощо).

Крім того, досягнуті домовленості та укладені угоди створюють ряд загроз. По-перше, Угода, що передбачає пролонгацію перебування ЧФ РФ у Криму на 25 років (до 2042р.), є безпрецедентним, асиметричним політико-економічним бартером – обміном умовних економічних переваг РФ на стратегічні геополітичні поступки з боку України. Йдеться про: (а) зміцнення російського військово-політичного, інформаційно-гуманітарного впливу у Криму та в цілому в Україні, підживлення проросійських настроїв на півострові; (б) підвищення конфліктогенності та ризиків дестабілізації ситуації у Криму; (в) розширення можливості розвідувальної та контррозвідувальної діяльності РФ на території України; (г) погіршення екологічної ситуації у Криму; (д) втрату можливостей трансформації Севастополя у потужний торговельний порт, рекреаційно-туристичну зону; (е) ускладнення врегулювання спірних питань перебування ЧФ РФ у Криму, зокрема – втрату можливості встановлення реальної ринкової орендної плати за розміщення російської військової бази.

По-друге, залишається відкритим питання делімітації Азово-Керченської акваторії. Існує загроза відходу України від власних переговорних позицій і передачі Керч-Снікальського каналу у спільне користування. Зокрема, планується створити українсько-російську Комісію з питань спільної експлуатації каналу та ухвалити чотири угоди щодо безпеки судноплавства в Азовському та Чорному морях. Отже, Україна може втратити контроль над входом в Азовське море та понести значні економічні втрати.

По-третє, перегляд в інтересах РФ власних позицій з ряду спірних питань (делімітація кордонів, пролонгація перебування ЧФ РФ у Криму), беззастрешне приєднання до російського бачення моделі забезпечення європейської безпеки зміцнюють проросійську складову зовнішньої і внутрішньої політики України, загрожують їй втратою самостійності у прийнятті важливих зовнішньополітичних рішень. Україна поступово втягується у сферу російського впливу, обмежуючи власні дії некрітичним реагуванням на російські ініціативи¹³.

Пропозиції

1. Для забезпечення збалансованості та рівноправності двосторонніх відносин Україні в діалозі з РФ слід наполегливо, жорстко та послідовно відстоювати національні інтереси. Зокрема: ініціювати формування пакета гарантій від втягування України до можливих збройних конфліктів РФ з третіми країнами. Зафіксувати незмінність української позиції в переговорах щодо делімітації Азово-Керченської акваторії. Активніше залучати до переговорного процесу Верховну Раду України (зокрема, ввести до складу профільних підкомісій Українсько-Російської міждержавної комісії членів Міжпарламентської

комісії з питань співробітництва між Верховною Радою і Федеральними Зборами РФ).

2. Провести комплексну інвентаризацію договірно-правової бази українсько-російських відносин і створити умови для реалізації в повному обсязі Угоди про вільну торгівлю між Україною та РФ. Прискорити процес підписання важливих двосторонніх угод з РФ у сфері судноплавства, рибальства, захисту морського середовища та екологічної безпеки в Чорному та Азовському морях, Керченській протоці.

3. У рамках підкомісії з питань функціонування ЧФ РФ у Криму досягти конкретних домовленостей стосовно: навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства в Чорному та Азовському морях; порядку перетину державного кордону України підрозділами ЧФ РФ; взаємодії в попередженні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; правового статусу військовослужбовців і членів їх сімей, включно з питаннями громадянства.

4. Завершити інвентаризацію земельних ділянок, що знаходяться в оренді ЧФ РФ. Провести взаємну звірку з питань оформлення ЧФ РФ дозвільних документів на природокористування. Завершити процес ліквідації наслідків екологічних порушень на об'єктах ЧФ РФ.

5. Чітко дотримуватися встановлених базовими та додатковими угодами умов і параметрів тимчасового перебування ЧФ РФ на території України включно з недопущенням порушення порядку заміни озброєнь і військової техніки, проведення заходів бойової підготовки без погодження з українською стороною.

4.1.6. Європейська інтеграція

Нове керівництво України, загалом підтвердивши незмінність курсу на європейську інтеграцію, продовжує рухатися за раніше визначеними напрямками, алгоритмами співпраці та переговорного процесу з ЄС. Україна продовжує виконувати (з 2009р.) Порядок денний асоціації – робочий документ, що визначає практичні пріоритети співпраці і внутрішніх реформ. Ведуться переговори щодо Угоди про асоціацію (з березня 2007р.), глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (з лютого 2008р.), скасуваннявізового режиму (з жовтня 2008р.).

Інституційне та кадрове забезпечення європейської інтеграції

11 березня призначено новий склад Уряду на чолі з М.Азаровим. Проблематика європейської інтеграції віднесена до компетенції віце-прем'єра С.Тігіпка.

31 березня урядовою Постановою №286 у структурі Секретаріату Кабміну ліквідовано Координаційне бюро європейської і євроатлантичної інтеграції (створене Урядом Ю.Тимошенко) і створено Бюро європейської інтеграції. У травні новим керівником Бюро призначено Є.Перелигіна, який працював представником України при Раді Європи, а перед тим очолював департамент європейської інтеграції МЗС України.

12 травня Указом Президента звільнено Посла України при ЄС А.Веселовського. На його місце

¹³ Так, за ініціативою Російської сторони передбачається укладення комплексу угод у сферах енергетики, літакобудування, суднобудування та ін. Існує небезпека порушення балансу інтересів, з огляду на різні "вагові категорії" сторін, тобто встановлення російського контролю (поглинання) у ключових секторах національної економіки України.

планується призначити К.Єлісеєва, який тривалий час обіймає посаду заступника міністра закордонних справ і курує напрям ЄС у МЗС України.

28 травня з'явилось повідомлення про проведення під головуванням Президента В.Януковича засідання Комітету з питань європейської інтеграції¹⁴. Проте інформації про заснування та перелік повноважень Комітету, станом на 5 червня, не було.

Оцінюючи зазначені дії, слід відзначити наступне. Важливо, що нова влада не відмовляється від необхідності мати структури, уповноважені здійснювати загальну координацію політики європейської інтеграції. Створений попередньою владою координаційний орган (Бюро) не було ліквідовано зовсім, як деякі інші інституційні новації 2005-2009рр. Віце-прем'єр С.Тігіпка, уповноважений з питань європейської інтеграції, має більші можливості щодо сприяння ухваленню необхідного законодавства, ніж його попередник, з огляду опори Уряду на реальну парламентську більшість.

Водночас, ці дії створюють певні ризики, а саме:

- *зниження важелів впливу посадових осіб та структур, відповідальних за європейську інтеграцію.* В новому Уряді немає окремої посади віце-прем'єра з європейської інтеграції. Для віце-прем'єра С.Тігіпка тематика європейської інтеграції є лише одним із профілів його відповідальності, тоді як головні його зусилля зосереджені на питаннях регуляторних реформ та економічної політики. В новому Уряді немає також урядового комітету з питань європейської інтеграції, який раніше очолював профільний віце-прем'єр. Це є сигналом зниження пріоритетності тематики європейської інтеграції в діяльності нового Уряду;
- *послаблення кадрового потенціалу.* Так, відбулося скорочення персоналу Бюро з європейської інтеграції приблизно вдвічі;
- *політизація кадрових рішень* на тому рівні, де вони мають визначатись лише професійними якостями. Дострокова заміна Посла при ЄС має ознаки політичного звільнення, оскільки А.Веселовський перебував на цій посаді лише трохи більше двох років (з березня 2008р.), і претензій до професійності його роботи не було.

Пропозиції

Для забезпечення реального просування в напрямі європейської інтеграції необхідно, насамперед, не допускати залишкового підходу в її ресурсному, інституційному та кадровому забезпеченні. Слід завершити реформування координаційних структур (зокрема визначитись з роллю та повноваженнями Комітету з питань європейської інтеграції, згадка про засідання якого з'явилася 28 травня, але Указу щодо створення якого досі не оприлюднено), відмовитися від значного скорочення персоналу, відповідального за координацію політики європейської інтеграції і ширше залучати до цієї роботи молодих фахівців із європейською освітою та досвідом роботи в країнах ЄС.

Виконання зобов'язань України: планування та моніторинг

19 травня на засіданні Уряду затверджено план першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010р.

28 травня під головуванням Президента України проведено засідання Комітету з питань європейської інтеграції; 1 червня – засідання Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (під головування Прем'єр-міністра України).

На рівні планування Уряд виявляє чутливість до рекомендацій ЄС: основний зміст Плану, затвердженого 19 травня, спирається на “матрицю Фюле” – документ, представлений Єврокомісаром Ш.Фюле в Києві 22 квітня. План передбачає виконання конкретних заходів, спрямованих на залучення макрофінансової допомоги ЄС, покращення доступу українських товарів на європейські ринки, зокрема реформування системи технічного регулювання, санітарного та фітосанітарного контролю, державних закупівель, удосконалення законодавчого та інституційного забезпечення у митній, податковій, банківській, енергетичній галузях і сфері запобігання та протидії корупції, спрощення візового режиму між Україною та ЄС, запровадження якісно нових відносин в енергетичній і транспортній сферах, реалізації проєктів ЄС щодо секторальної бюджетної підтримки тощо. Виконання цього документа може підвищити рівень готовності України до реалізації можливостей майбутньої Угоди про асоціацію.

Водночас, беручи до уваги активізацію зовнішньополітичних зусиль української влади на російському напрямі, що призводить до швидкого посилення російського впливу як на українську політику, так і на ключові галузі української економіки, слід констатувати ризик рутинізації євроінтеграційної політики з подальшим перетворенням європейського порядку денного в Україні на відверто другорядний.

Пропозиції

Для збалансування зовнішньополітичних зусиль та забезпечення прозорості і зрозумілості політичного курсу, доцільно сформулювати та публічно виголосити відповіді на питання щодо пріоритетності напрямів реформування стратегічних галузей економіки в тих випадках, де поглиблена співпраця з ЄС, з одного боку, та з Росією – з іншого, може спиратися на відчутно різні підходи та привести до різних результатів. Насамперед це стосується енергетичної галузі.

Переговори щодо Угоди про асоціацію та зону вільної торгівлі (ЗВТ)

11 травня в Києві відбулося пленарне засідання в рамках чергового – 15-го – раунду переговорів між Україною та ЄС стосовно укладання Угоди про асоціацію¹⁵.

26-28 травня – 11-й раунд переговорів щодо створення глибокої і всеосяжної ЗВТ між Україною і ЄС.

Переговори щодо Угоди про асоціацію започатковані в березні 2007р., про зону вільної торгівлі – в лютому 2008р. Під час попередніх раундів сторони

¹⁴ Віктор Янукович: Ми хочемо перевести відносини України з Євросоюзом у практичну площину. – Офіційний сайт Президента України; <http://www.president.gov.ua/news/17256.html>

¹⁵ Делегацію України очолив новопризначений профільний заступник Міністра закордонних справ П.Клімкін, делегацію ЄС – заступник Генерального директора Генерального директорату “Зовнішні відносини” Європейської Комісії Х.Мінгареллі.

погодили майже весь текст у частинах щодо політичної асоціації, юстиції, свободи та безпеки. Залишилися питання, що не можуть бути вирішені на експертному рівні, а потребують певної політичної волі та ухвалення рішення країнами-членами ЄС (насамперед, “європейська перспектива” для України у прийнятній для сторін формі).

Угода про асоціацію має бути найбільш об’ємним і змістовним міжнародно-правовим документом України, що визначатиме й ряд зобов’язань і ключових напрямів внутрішнього реформування.

Проте, останній раунд переговорів щодо ЗВТ виявився непростим. Українська сторона офіційно заявила, що задоволена його результатами. Втім, за даними джерел, наближених до переговорів, сторони залишилися на своїх позиціях і не досягли суттєвого прогресу.

Нинішній стан переговорного процесу щодо ЗВТ ставить під сумнів можливість його завершення до кінця 2010р., оскільки зберігаються значні розбіжності щодо її окремих елементів.

Пропозиції

У контексті підтверджених новою владою амбіцій регіонального лідерства Україні доцільно стати першою державою Східної Європи, яка укладе Угоду про Асоціацію з ЄС. Цей документ має слугувати додатковим “дороговказом” реформ та “запобіжником реверсу” стратегічного курсу не у віддаленій перспективі, а в близькому майбутньому. Тому доцільним видається подолати існуючі розбіжності (без поспіху й не на шкоду національним інтересам) та завершити переговорний процес до кінця 2010р.

Діалог з візових питань

29 квітня в Києві відбулося засідання Спільного комітету експертів, створеного в рамках Угоди про спрощення оформлення віз¹⁶. Сторони констатували, що у 2009р., порівняно з попереднім роком, спостерігався прогрес у виконанні зазначеної Угоди (збільшилася кількість виданих віз, у т.ч. довгострокових і багаторазових, зменшилася питома вага відмов).

19 травня відбулася зустріч Старших посадових осіб у рамках безвізового діалогу Україна-ЄС. Досягнуті на зустрічі позиції сторін відкривають шлях до завершення роботи над укладанням Плану дій щодо безвізового режиму (еквівалент “дорожньої карти”), який може бути оприлюднений вже на саміті Україна-ЄС у жовтні-листопаді 2010р.

Водночас, у ЄС все ще бракує консенсусу щодо темпів руху до безвізового режиму з Україною, а в Україні – достатньої політичної волі та спроможності рухатися швидко до виконання відповідних критеріїв. Тому процес діалогу з візових питань містить ряд труднощів і ризиків.

Труднощі переговорного процесу: сторонам не вдалося досягти згоди щодо внесення змін і доповнень до Угоди про спрощення оформлення віз (розширення пільгових категорій, узаконення діяльності “візових центрів”, уточнення норм щодо довготривалих віз тощо). Попри зближення позицій з окремих питань,

сторони по-різному трактують деякі положення Угоди та ступінь її успішності.

Дефіцит прозорості: сторона ЄС виявилася неготовою надати вичерпну статистику щодо видачі віз громадянам України за 2009р., Українська сторона, зі свого боку, не володіє статистикою щодо покарання осіб, які підозрюються в підробці візових документів.

Пропозиції

Для підвищення результативності візового діалогу необхідно:

1. провести відповідний тендер та розпочати видачу громадянам України біометричних паспортів для виїзду за кордон, припинити видачу паспортів, що не відповідають нормам ІКАО;

2. імплементувати законодавство щодо захисту персональних даних (закон ухвалено 1 червня), водночас удосконалюючи його в напрямі відповідності профільній конвенції Ради Європи (1981р.) та додатковому протоколу до неї (2001р.), а також Директиві ЄС від 24 жовтня 1995р. 95/46/ЄС про захист прав приватних осіб щодо обробки персональних даних і вільного руху таких даних;

3. ратифікувати Конвенцію Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми (2005р.), Конвенцію ООН проти корупції (2003р.), Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах (2001р.) та ряд інших документів¹⁷;

4. ухвалити закон про державну міграційну службу, забезпечити його реалізацію, зокрема – створити відповідний орган виконавчої влади.

Двосторонні зустрічі на вищому рівні

1 березня Президент В.Янукович здійснив свій перший закордонний візит до Брюсселя, де відвідав інституції ЄС і зустрівся з його очільниками: Ж.М.Баррозу (Єврокомісія), Х.Ван Ромпеєм (Рада ЄС) та Є.Бузеком (Європарламент).

12 квітня, під час робочого візиту до США для участі в Саміті з питань ядерної безпеки, В.Янукович зустрівся з Канцлером ФРН А.Меркель і Президентом Франції Н.Саркозі.

Той факт, що свій перший візит Президент України здійснив до Брюсселя, неодноразово згадувався європейськими лідерами в позитивному контексті. Підкреслювалося, що Президент України підтвердив відданість стратегічному курсу своєї країни та її відповідним зобов’язанням.

Однак, з точки зору змісту та результативності, контакти з лідерами ЄС були досить скромними, особливо на тлі потужних зрушень у відносинах з Росією. Існують ризики, що дипломатична рутинна, брак відчутного прогресу у відносинах з ЄС переведе їх у розряд системно другорядних для Києва.

Зустрічі з А.Меркель та Н.Саркозі у США мали нетривалий, ознайомчий характер. Протягом усіх 100 днів нової влади ці зустрічі залишаються **єдиними робочими контактами** нового керівництва

¹⁶ Візовий діалог, започаткований в жовтні 2008р., є близьким до переходу від переговорної до операційної стадії – виконання чіткого переліку умов надання безвізового режиму..

¹⁷ Докладно див.: Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. – Київ, 2010, с.8-9.

країни (Президента і Прем'єра) з лідерами держав та урядів країн-членів ЄС. Жодного робочого чи офіційного візиту керівників України до столиць провідних країн-членів ЄС не здійснено, так само, як і візитів керівників країн-членів ЄС до України, що надзвичайно контрастує із ситуацією в українсько-російських відносинах.

Пропозиції

Планування політичних контактів на найвищому рівні має спиратися на принцип збалансованості, з особливим акцентом на напрями, проголошені стратегічними. Зокрема, динаміка зовнішньополітичних відносин на найвищому рівні має ілюструвати послідовність і відданість проголошеному стратегічному курсу на європейську інтеграцію. Це стосується як відносин з Брюсселем, так і зі столицями країн-членів.

Політико-дипломатичний діалог

Діалог на міністерському рівні з ЄС залишається доволі інтенсивним. Тут не відчувається того очевидного дисбалансу на користь відносин з Росією, який спостерігається у контактах на найвищому рівні (Президента і Прем'єра). Міністр закордонних справ К.Грищенко перебуває в регулярному контакті із своїми колегами з країн-членів ЄС (зокрема, Польщі, Швеції, Словаччини, Іспанії, Німеччини, Франції тощо), а також з членами Європейської Комісії¹⁸. Брюссель відвідували й інші члени українського Уряду, зокрема, Міністр енергетики Ю.Бойко.

Дипломатична діяльність нової влади загалом засвідчила продовження співпраці України з ЄС за ключовими форматами, започаткованими попередніми роками. Під час візиту до Києва комісар Ш.Фюле передав Україні документи, які регламентують терміни виконання нею ключових реформ у сфері євроінтеграції, т.зв. Матрицю співпраці Україна-ЄС.

У процесі політико-дипломатичного діалогу з ЄС Київ вустами Міністра закордонних справ дав більш-менш чітку негативну відповідь щодо можливості приєднання України до Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану, а також стосовно визнання незалежності сепаратистських регіонів Грузії, що є важливим для збереження конструктивного діалогу з ЄС та зберігає можливість створення відносин політичної асоціації.

Досягнуто домовленості щодо скасування вже ближчим часом Словаччиною зборів за оформлення національних довготермінових віз для громадян України.

Водночас, відсутність нових ініціатив і брак значних проривів створює ризик девальвації змістовного боку політичного діалогу з ЄС, що може перетворити його на *де-факто* другорядний майданчик зовнішньополітичної активності України на тлі відносин з РФ.

Пропозиції

Необхідно забезпечити наповнення практичним змістом концепції регіонального лідерства України через роль "першопрохідця" в усіх важливих елементах ініціативи "Східне партнерство". Насамперед ідеться про: формування відносин політичної асоціації та економічної інтеграції; створення ЗВТ; реформи з метою скасування візового режиму; енергетичну співпрацю; залучення допомоги ЄС заради посилення інституційної спроможності та верховенства права в Україні.

4.1.7. Відносини із США

12 квітня Президент В.Янукович взяв участь у Саміті з питань ядерної безпеки у Вашингтоні. Відбулася зустріч В.Януковича з Президентом США Б.Обамой, під час якої сторони обговорили питання співробітництва в енергетичній сфері, перспективи активізації торговельно-економічних відносин між Україною та США, поживлення відносин між Україною і РФ, питання розбудови партнерських відносин України з НАТО¹⁹. У спільній заяві йдеться, зокрема, що президенти України і США "засвідчили наміри вибудувати відносини на основі Хартії про стратегічне партнерство Україна – США та комісії стратегічного партнерства". Українська сторона оголосила рішення відмовитися від високозбагаченого урану.

Таким чином, Україна вкотре довела здатність робити практичний внесок у політику нерозповсюдження та готовність іти назустріч у чутливих для міжнародного співтовариства питаннях. Відкрито можливості продуктивного діалогу з усього спектра відносин Україна-США. Здійснено кроки для відновлення повноцінного військового співробітництва (військові навчання "Сі-Бриз-2010" та ін.). США об'єктивно залишатимуться зацікавленими у збереженні суверенітету та територіальної цілісності України.

Водночас, виглядає проблемним ефективно використання потенціалу розвитку двосторонніх відносин. Відмовившись від євроатлантичної інтеграції, Україна звузила власні можливості щодо отримання політико-дипломатичної підтримки США на міжнародній арені. Невизрадною виглядає і перспектива співпраці в енергетичній галузі, зокрема, деякі

¹⁸ 2 березня тодішній Міністр закордонних справ П.Порошенко зустрівся з міністрами закордонних справ Вишеградської четвірки (Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина), ініціативи ЄС "Східне партнерство" (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна).

27 березня у Брюсселі новий Міністр закордонних справ К.Грищенко зустрівся з Комісаром ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства Ш.Фюле та Головою Європарламенту Є.Бузеком.

8 квітня відбувся візит до Києва Міністра закордонних справ Швеції К.Більда, який зустрівся з Президентом В.Януковичем і Міністром закордонних справ К.Грищенко.

22 квітня – візит до Києва Ш.Фюле та його зустрічі з Президентом В.Януковичем, Прем'єром М.Азаровим, Міністром закордонних справ К.Грищенко.

27 квітня відбулася зустріч міністрів у форматі "Веймарський трикутник (Німеччина, Франція, Польща) плюс Україна".

4 травня в Нью-Йорку Міністр закордонних справ К.Грищенко провів зустріч з Верховним представником ЄС з питань спільної зовнішньої та безпекової політики, віце-президентом Єврокомісії К.Ештон.

10 травня Міністр закордонних справ К.Грищенко відвідав з робочим візитом Брюссель для участі в зустрічі у форматі "Друзі України + Україна" на рівні міністрів закордонних справ країн ЄС. К.Грищенко зустрівся з членами ЄК з питань розширення Ш.Фюле та з внутрішніх справ С.Мальмстрьом.

24 травня Міністр закордонних справ К.Грищенко провів переговори зі своїм польським колегою Р.Сікорським. Ухвалено спільне комюніке. Проведено зустріч міністрів закордонних справ у рамках "Східного партнерства", а також зустріч з Міністром Великої Британії у справах Європи Д.Лідінгтоном.

¹⁹ Зустріч на найвищому рівні була першою для України з часу приходу до влади в США Б.Обами.

елементи співпраці можуть бути підірвані, якщо українська сторона прийме пропозиції Росії щодо кооперації у сфері атомної енергетики (припинення співпраці з компанією *Westinghouse*), а також у сфері транзиту енергоносіїв, енергозбереження тощо. Україна узгоджуватиме свою співпрацю із США з відносинами із Росією, що може знизити зміст і вагу відносин Україна-США на користь відносин Росія-США.

Пропозиції

Формуючи зовнішню політику держави, нова влада має виходити з того, що розвиток відносин з РФ не повинен тягти за собою згорання стратегічних відносин із США. Україна має бути присутня у трансатлантичних процесах, у т.ч. безпекових, безвідносно до питання формального членства в НАТО. Україна має продовжити співпрацю із США щодо постачання ядерного палива, забезпечуючи в такий спосіб диверсифікацію цього ринку.

4.1.8. Відносини з НАТО

Головною подією у цій сфері є зміна офіційним Києвом мети співпраці з НАТО – відмова від ідеї членства України в НАТО на користь “взаємовигідного партнерства”, яка супроводжувалася послабленням кадрового та інституційного потенціалу відносин з Альянсом (об’єднання Місії України при НАТО з Посольством України в Бельгії; скорочення персоналу, відповідального за співпрацю з НАТО в усіх органах виконавчої влади; вилучення повноважень щодо НАТО з компетенції реформованого Бюро європейської інтеграції Секретаріату Уряду тощо).

Ця зміна та зумовлені нею обставини, що тягнуть за собою корекцію відносин Україна-НАТО, стали предметом політико-дипломатичного діалогу. Так, 8 квітня в Києві відбулася зустріч заступника Генерального секретаря НАТО з політичних питань та безпекової політики Д.Бренгельманна з Міністром закордонних справ К.Грищенком. 25-26 травня в Києві заступник Генерального секретаря НАТО І.Шедіві взяв участь у восьмому засіданні Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи (СРГ ВР) високого рівня.

Відзначена корекція загрожує зниженням міжнародної ваги України через непослідовність її зовнішньополітичного курсу, згоранням державної політики стосовно НАТО, що означає зменшення партнерської присутності України в найбільш потужному політико-безпековому об’єднанні світу.

Пропозиції

Для збереження продуктивних відносин з НАТО слід, *по-перше*, продовжувати виконання всіх наявних форматів співпраці, насамперед, Річної національної програми, що слугує інструментом наближення України до євроатлантичних стандартів, *по-друге* – відмовитися від практики необгрунтованого скорочення персоналу і структур, відповідальних за співпрацю з НАТО (Місія України при НАТО, департамент НАТО МЗС України, відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів)²⁰.

3.1.9. Відносини з іншими країнами світу

Контакти на вищому рівні

За досліджуваній період відбувся ряд зустрічей Президента В.Януковича з главами іноземних держав. Серед них слід відзначити зустрічі з Президентом

США Б.Обамою (за підсумками зустрічі була оприлюднена Спільна заява Президентів України і США), та Головою КНР Ху Цзиньтао 12 квітня під час саміту з ядерної безпеки у Вашингтоні²¹. Також проведено ряд переговорів з президентами країн СНД (Білорусь, Туркменістан, Казахстан). Президент виступив на засіданні Парламентської Асамблеї Ради Європи (27 квітня 2010р.). Досягнута домовленість з турецькою стороною про створення Стратегічної ради високого рівня між Україною і Туреччиною.

Зазначені контакти відкривають можливість подальшого розвитку політико-дипломатичного діалогу, торговельно-економічного співробітництва з країнами - світовими лідерами – США, КНР (зокрема, на II половину року заплановано візит В.Януковича до Пекіна), а також розвиток відносин з країнами - важливими партнерами України (країни ЄС, СНД, Туреччина та ін.).

Водночас, небезпечною виглядає асиметрія міжнародних контактів керівництва країни – однозначна перевага надається розвитку відносин з Росією. Серія зустрічей (зокрема, під час саміту з ядерної безпеки) мала церемоніальний, винятково протокольний характер і суттєво не позначилася на поглибленні двосторонніх відносин. Окремі заяви Президента викликали неоднозначний міжнародний резонанс, засвідчили непередбачуваність зовнішньополітичних кроків Української сторони.

Пропозиції

Для уникнення ризиків обмеження простору дипломатичного маневру та економічних можливостей доцільно активізувати діалог України з Індією, Бразилією, Китаєм, який передбачав би: регулярний обмін візитами на різних рівнях, механізм політичних консультацій; розширення договірно-правової бази відносин.

Активно просувати позиції України на ринках, що становлять для неї першочерговий інтерес: розширювати торговельно-економічні контакти з країнами - світовими та регіональними лідерами для забезпечення імпорту інноваційних технологій, інвестицій, модернізації національної економіки (Індія, Південна Корея, Японія та ін.).

Розвивати економічне співробітництво з країнами Близького Сходу, Азії, Африки; забезпечувати активну політико-дипломатичну підтримку просування продукції українських товаровиробників на їх ринки.

Поглиблювати співпрацю з державами АТР, Центральної та Південно-Східної Азії, Близького Сходу, Африки в енергетичній, будівельній, комунікаційній, агропромисловій сферах, у сферах військово-технічного співробітництва; високих технологій та наукових досліджень.

ВИСНОВКИ

Оцінюючи зовнішню політику нової влади, слід відзначити, що їй вдалося позбутися протистояння державних інституцій, яке вкрай послабляло позиції країни на світовій арені. Водночас, зовнішня політика здійснюється в “ручному”, закритому режимі, бракує стратегічних підходів. Не налагоджені зворотні контакти з громадськістю, експертними колами.

²⁰ Більш докладні пропозиції див.: Зовнішня політика України на новому етапі..., с.9.

²¹ Також під час саміту відбулися протокольні зустрічі з лідерами Франції, Німеччини, Туреччини, Індії, Канади.

Переорієнтація зовнішньополітичного курсу на позаблоковість не надає Україні надійних гарантій незалежності, суверенітету та територіальної цілісності, – закріплюється ситуація обмеженості простору політико-дипломатичного маневру, невизначеності із забезпеченням національної безпеки, по суті, країна перетворюється на буферну зону, об'єкт зовнішніх впливів.

Вдалося “розморозити” відносини з Росією, завершено період конфронтації, активізовано політико-дипломатичний діалог. Але очевидне домінування російського вектора в зовнішній політиці України, геополітичні поступки в інтересах РФ формують асиметричний характер відносин, загрожують втратою Україною самостійності на світовій арені, слідуванні у фарватері російського зовнішньополітичного курсу.

На європейському напрямі простежується певна інерція попередніх дій і рішень, у відносинах з ЄС висхідна динаміка є дуже повільною, а за окремими напрямками (наприклад, енергетична співпраця, переговори стосовно зони вільної торгівлі) спостерігається стагнація і навіть регрес. Існує загроза, що на фоні “над динамічних” відносин з РФ стосунки з ЄС і пов'язаний з ними стратегічний курс на європейську інтеграцію можуть відійти на периферію української політики.

Взятий Україною курс на позаблоковість не сприятиме її активній інтеграції в міжнародні політико-безпекові процеси. Орієнтація нинішнього керівництва країни на зближення з РФ, по суті, знижують значимість співпраці з НАТО, що може критично позначитися на виконанні Річних національних програм і в цілому спричинити девальвацію відносин з Альянсом.

У відносинах із США Українській стороні бракує чітких підходів і стратегічного бачення пріоритетів співробітництва. Контакти на вищому рівні поки не призвели до “прориву” у двосторонніх відносинах. Недостатньо ефективно використовуються двосторонні механізми співробітництва. Спостерігається зниження інтересу США до східноєвропейського регіону та зокрема до України.

Географія міжнародних контактів на вищому рівні свідчить про те, що поки “відкладеною” є проблема активізації політико-дипломатичних, торговельно-економічних контактів на перспективних для українських виробників зовнішніх напрямках (Азійсько-Тихоокеанський регіон, Близький Схід, Південна Америка та ін.).

4.2. ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Перші 100 днів Президента В.Януковича ознаменувалися прийняттям ряду кардинальних рішень у сфері національної безпеки і оборони, що стосувалися, в першу чергу, коригування зовнішньополітичного курсу та організаційних змін.

Найбільш важливими рішеннями нової влади, що матимуть довготривалі наслідки для національної безпеки, стали підписання “Харківських угод” та відмова від стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію. Неоднозначність оцінок стосовно доцільності, порядку підготовки, ухвалення та стратегічних

наслідків цих рішень спричинили найбільший резонанс як в середині країни, так і за її межами.

Протягом 100 днів Президентом зроблені знакові заяви стосовно політики безпеки і оборони, зміст яких переважно відповідає його передвиборним обіцянкам. Водночас, окремі декларації або не були підкріплені відповідними рішеннями, або ухвалені рішення не відповідали зробленим деклараціям.

Діяльність нової влади у сфері безпеки і оборони аналізувалася за чотирма напрямками: організаційні питання національної безпеки і оборони; **засади національної безпеки і оборони**; Збройні Сили та їх фінансове забезпечення; військове співробітництво та міжнародна безпека. Аналізу підлягали не лише дії органів влади, але й знакові висловлювання офіційних осіб, що стосуються сьогодення та майбутнього у сфері національної безпеки та оборони.

4.2.1. Організаційні питання національної безпеки і оборони

Формування та реалізація політики нової влади у сфері безпеки і оборони розпочалися з **25 лютого 2010р.** – після інаугурації та підпорядкування української армії новому Президенту – Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил (ЗС) та затвердження **11 березня** Верховною Радою (ВР) нового складу Кабінету Міністрів (КМ), у т.ч. Віце-прем'єра із силових питань В.Сівковича та Міністра оборони М.Єжеля.

До кінця березня кадрове оновлення керівного складу Міністерства оборони (МО) і ЗС в основному завершилося. Останні кадрові зміни відбулися 31 травня – звільнення з посади Начальника Генерального штабу (ГШ) генерала армії І.Свіди і призначення на неї генерал-лейтенанта Г.Педченка. 17 березня Розпорядженням КМ №460 затверджено склад Урядового комітету з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу. Склад Комітету цілком відповідає потребам міжвідомчої координації діяльності та реформування сектору безпеки.

Указом Президента №506 від 6 квітня 2010р. визначено новий склад Ради національної безпеки і оборони України (РНБО). На думку Президента, “РНБО в найкоротші терміни має перетворитися на дієздатний орган, що координує роботу влади в секторі безпеки і оборони..., РНБО має ... цілком достатньо законодавчо визначених повноважень”²².

Відповідно до Указу Президента “Про оптимізацію діяльності з розроблення наукових засад національної безпеки України” №471 від 2 квітня 2010р. ліквідовані: Інститут проблем національної безпеки, Національний інститут проблем міжнародної безпеки та Центр нормопроектного забезпечення діяльності Президента у складі Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), а указами №495 і №496, відповідно – Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України та Міжвідомча комісія з питань підготовки України до вступу в НАТО. Науковий супровід здійснення повноважень Президентом і РНБО, а також реалізація головних завдань у сфері наукових досліджень ліквідованих інститутів покладаються на НІСД (Указ Президента №662 від 2 червня 2010р.).

²² Промова Президента під час відкриття засідання оновленого складу РНБО 6 квітня 2010р. – Офіційний сайт РНБО України; <http://www.rainbow.gov.ua/news/1084.html>

У секторі безпеки і оборони у стислі терміни вибудована чітка президентська вертикаль. Водночас, існують суттєві застереження стосовно підбору кадрів на вищі посади та здатності нового керівництва ефективно забезпечити виконання функцій оборонного відомства, визначені законодавством. Особливо проблемними є факт і обставини призначення на посаду заступника міністра - директора департаменту надлишкового майна та земель О.Чепіцького, який за повідомленнями преси²³ (не спростованими) раніше мав серйозні проблеми з законом. Також, призначення на посаду Начальника ГШ цивільної особи (генерала запасу на момент призначення) та діючого політика (член Партії регіонів) суперечить законодавчим нормам і міжнародній практиці, за якою НГШ призначається з числа заступників або командувачів видів ЗС.

Наразі немає підстав для об'єктивної оцінки ефективності роботи нової команди, а з огляду на бюджетні ресурси, – для оптимістичних прогнозів.

Неаргументоване ослаблення інституційних засад євроатлантичного партнерства формально суперечить деклараціям про його підтримку на існуючому рівні, а в наступному може створити ризики ослаблення аналітичної підтримки та втрати міжвідомчої координації діяльності в цьому напрямі.

Пропонується, з метою запобігання зазначеним ризикам, зобов'язати Апарат РНБО формувати пропозиції до змісту державного замовлення на аналітичну продукцію НІСД, а також утворити при Апараті окремий підрозділ міжвідомчої координації з питань міжнародного співробітництва у сфері безпеки.

4.2.2. Засади національної безпеки і оборони

1 червня на засіданні РНБО був ухвалений, а 3 червня – прийнятий Верховною Радою за основу (“за” – 253 депутати) проект Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Головні зміни в секторі безпеки стосуються відмови від євроатлантичної інтеграції і формалізації позаблоковості України.

Ухвалення зазначеного закону та внесення відповідних змін до інших законодавчих і нормативно-правових актів веде до формалізації попередніх заяв Президента стосовно нового зовнішньополітичного та безпекового курсу.

Зміни орієнтирів у забезпеченні національної безпеки (ставка на позаблоковий статус) оцінюються експертами як консервація фактичної ситуації, спрямовані переважно на тимчасове подолання дефіциту безпеки та створюють додаткові ризики на майбутнє.

Раніше, 25 березня, під час виступу на урочистостях з нагоди 18 річниці утворення СБУ, В.Янукович зосередив увагу на пріоритетних питаннях оборонної політики: необхідності забезпечення обороноздатності країни та перегляду загроз воєнній безпеці України; збереження оборонного характеру Воєнної доктрини та покладання в її основу принципу

*достатньої обороноздатності; поступового переходу до професійної армії; розвитку новітніх систем озброєнь, насамперед – ракетних військ і систем протиповітряної оборони; удосконалення систем управління ЗС*²⁴.

11 березня, під час представлення нового Міністра оборони, Президент також запевнив, що “Це [оборонна реформа] – головна мета, яка завжди буде на чолі мосі політики і буде пріоритетом. Ми повинні не тільки зберегти, а й примножити потенціал оперативної спроможності ЗС, і, обов'язково, *кадровий потенціал*”²⁵.

В Посланні до Українського народу, Президент заявив: “Збройні Сили України обмежено готові до виконання завдань за призначенням. Озброєння та військова техніка морально і фізично застаріли, недостатньо фінансується проведення бойової підготовки. Водночас політика позаблоковості та вимога достатньої обороноздатності вимагають від нас швидких і рішучих дій щодо розвитку нашого сектору безпеки”.

Оцінюючи наведені рішення, слід зазначити, що позаблоковий статус України вимагає зміни структури та збільшення чисельності ЗС, збільшення призовного контингенту з одночасним подовженням термінів строкової служби, зміцнення мобілізаційної системи, оборонно-промислового потенціалу. Обрана модель національної безпеки не є достатньо аргументованою з точок зору як тенденцій у сфері безпеки, так і ресурсних можливостей держави.

Пропонується: за відсутності загальної концепції реформування та розвитку системи забезпечення національної безпеки, фактичного зриву виконання чинних програм реформування силових структур, провести комплексний огляд системи забезпечення національної безпеки та, за його результатами, затвердити концепцію розвитку системи забезпечення національної безпеки, визначити напрями реформування кожного з її сегментів.

4.2.3. Збройні Сили та їх фінансове забезпечення

3 червня Президент у Посланні до Українського народу зазначив: “Фінансування українського сектору безпеки у розрахунку на 1 співробітника в 3 рази менше, ніж у Російській Федерації, і на порядок нижче, ніж у країнах НАТО. Чинна нині практика, згідно з якою штатна чисельність Збройних Сил та інших органів сектору безпеки є чи не єдиною підставою для бюджетних обрахунків, унеможливило реальне реформування і розвиток цих структур”.

Держбюджет на 2010р. ухвалено ВР 27 квітня та підписано Президентом 29 квітня. Бюджет МО становить **13,47 млрд. грн.** (менше 70% мінімальної потреби). Порівняно з “катастрофічним” бюджетом 2009р., оборонний бюджет-2010 збільшено на 4,6% (прогнозований рівень інфляції у 2010р. становить 13,1%).

Попри спроби під час розробки першого варіанту проекту оборонного бюджету позбутися фінансування ЗС через спеціальний фонд, в ухваленому бюджеті

²³ Менделєєв Д. Історія одного призначення-2. – Дзеркало тижня, 17 квітня 2010р.; www.dt.ua/1000/1550/69206

²⁴ Вітання Президента з нагоди 18-річниці СБУ. – Офіційний сайт СБУ; <http://www.sbu.gov.ua>

²⁵ Промова Президента під час представлення керівному складу МО та ГШ нового Міністра оборони. – Офіційний сайт МО, www.mil.gov.ua/index.php?part=event

частка спецфонду складає 34,8% і є найвищою серед бюджетів структур сектору безпеки (МВС – 17,5%; МНС – 11,8%; СБУ – 3,5%; РНБО – 3,2%; Адміністрація Прикордонної служби – 0,2%; Управління державної охорони – 0%). Як правило, цей фонд наповнюється лише наприкінці року на рівні близько 30%, що піддає ризику повноту та ритмічність фінансування ЗС.

Додаткові 785 млн. грн. планується виділити ЗС зі стабілізаційного фонду на погашення заборгованості за енергоносії, харчування, розробку нових видів озброєнь і військової техніки (ОВТ). З цієї суми буде також спрямовано кошти на утилізацію застарілих боєприпасів і забезпечення безпеки арсеналів.

За оцінками ГШ та колишнього Міністра оборони О.Кузьмука, **мінімальний обсяг оборонного бюджету має становити 19,8 млрд. грн.** навіть за умов відстрочення питань переозброєння²⁶.

26 квітня відбулося чергове засідання РНБО, на якому розглянуто питання “Про першочергові заходи із забезпечення належної діяльності ЗСУ, недопущення зниження їх бойової готовності та боєздатності”. Президент доручив Уряду передбачити за результатами економічної діяльності у II та III кварталах 2010р. додаткове фінансування ЗС у розмірі 1 млрд. грн.

2 червня Комітет з економічних реформ при Президенті схвалив **Програму економічних реформ України на 2010-2014рр.** В ній жодного слова немає про національну безпеку, оборону, соціальний захист військовослужбовців, що свідчить про недооцінку джерел формування бюджетного дефіциту та зумовлює ризик перевищення його прогнозованого рівня.

Отже, **можна констатувати**, що попри усвідомлення критичного стану в секторі оборони, проголошені наміри нової влади стосовно стабілізації ситуації у ЗС не підкріплені ні реалістичними планами, ні бюджетними показниками.

Відсутність конкретних планів влади стосовно наступного етапу військової реформи зумовлена, зокрема незавершеністю на цей час Оборонного огляду, який має визначити параметри цього етапу. Але навіть за їх відсутності є легко прогнозованим ризик, що ні у 2011р., ні у 2015р. завершити перехід ЗС на контрактну основу та побудувати професійну армію не вдасться. Особливо, в поєднанні з розв’язанням найбільш гострої проблеми – технічної модернізації ЗС.

Невизначеність перспектив у питаннях соціального забезпечення військовослужбовців вже стало потужним чинником *зниження мотивації до військової*

служби. Зокрема, відсутність перспектив отримання житла²⁷, суттєвого підвищення рівня грошового утримання²⁸ та можливість погіршення умов пенсійного забезпечення²⁹ вже спричинили зростання кількості рапортів на звільнення не лише серед офіцерів з великим стажем, але й молодих офіцерів. Як наслідок, через наступні два роки можна очікувати на масові звільнення офіцерів, у яких завершуються терміни контрактів (за даними ГШ у 2010р. – 2 200 офіцерів і у 2011р. – 11,5 тис.).

Наявність і значний обсяг спецфонду оборонного бюджету та необхідність його наповнення за рахунок продажу земель і майна ЗС є свідченням другорядності питань оборони для нової влади, а для МО та ГШ перетворюються на пріоритетний напрям діяльності, що пов’язано з ризиком **зростання корупції**.

Пропонується³⁰:

- За результатами Оборонного огляду (кінець 2010р.) розробити план антикризових дій та середньострокову програму розвитку ЗС, передбачивши тимчасове збереження їх чисельності та змішаної системи комплектування.
- Забезпечити, починаючи з 2011р. фінансування потреб ЗС на рівні не нижче мінімальних потреб і винятково за основним фондом держбюджету.
- Опрацювати відповідні механізми та передати Фонду державного майна функції з передпродажної підготовки і продажу об’єктів, земель і майна ЗС.
- Створити законодавчі засади закупівлі ОВТ за кордоном з урахуванням потреб у технічній модернізації ЗС і зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази.
- Провести широке громадське обговорення проблем національної безпеки і шляхів їх розв’язання, у т.ч. стосовно механізмів компенсації тимчасових обмежень стандартів соціального забезпечення військовослужбовців.
- Здійснити до кінця 2011р. комплексний огляду сектору безпеки.

4.2.4. Військове співробітництво та міжнародна безпека

Відносини з міжнародними організаціями та окремими державами у сфері безпеки та військового співробітництва

4 березня, під час візиту до Брюсселя, В.Янукович відвідав ключові інституції ЄС, але не зустрівся з керівництвом НАТО.

²⁶ Финансирование силовиков в Украине: проблемы и ориентиры. – Интернет-видання “Флот2017” 18 травня 2010р., fлот2017.com/show/analytics/23957

²⁷ 7 квітня КМ виділив 55,2 млн. гривень на забезпечення житлом військовослужбовців. До кінця року на ці цілі планувалося виділити близько 900 млн. грн. 27 квітня ВР погодила виділення зі стабілізаційного фонду загалом 1,04 млрд. грн. для забезпечення житлом пільгових категорій громадян, у т.ч. військовослужбовців, і підтримки програми будівництва доступного житла у 2010р. За підрахунками експертів, для вирішення житлової проблеми військовослужбовців необхідно 8,5 млн. м² житла та, відповідно, – 42 млрд. грн.

²⁸ З метою підвищення мотивації військової служби планами МО передбачалося до 1 жовтня 2010р. збільшити посадові оклади військовослужбовців до рівня посадових окладів держслужбовців, тобто на 55%. Проте, в бюджеті-2010 коштів на це не передбачено.

²⁹ У рамках заходів зі зменшення навантаження на Пенсійний фонд Уряд доручив усім силовим структурам вивчити та підготувати пропозиції щодо змін у законодавстві в частині пенсійного забезпечення військовослужбовців, зокрема, збільшення стажу, необхідного для отримання мінімальної пенсії, запровадження замість пенсії за вислугу років пенсії за віком на пільгових умовах після досягнення пенсійного віку, обмежень на виплату пенсії працюючим пенсіонерам.

³⁰ Докладно див.: Прискорення оборонної реформи в Україні: пропозиції Верховному Головнокомандувачу. – Документ Мережі партнерства Україна-НАТО, 2010.

26 квітня Україну з робочим візитом відвідала делегація НАТО, мета якої полягала у спільній з представниками МО та ГШ ЗС України підготовці проекту оновленого пакета Цілей партнерства на 2010р.

4 травня Міністр закордонних справ К.Грищенко взяв участь в Оглядовій конференції 2010р. з виконання Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ), що відбулася у штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку. У виступі на дебатах він зазначив, що отримані Україною гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням до ДНЯЗ необхідно закріпити юридично.

5 травня у штаб-квартирі НАТО відбулося засідання Військового комітету Україна-НАТО на рівні начальників ГШ за участі української делегації на чолі з начальником ГШ³¹. **Перспективними напрямками військового співробітництва Україна-НАТО визначені:** експертна допомога з експлуатації та обслуговування вертольотів і підготовки екіпажів; аеромедична евакуація і військово-медичне забезпечення в польових умовах; стратегічні авіаперевезення; розмінування і знешкодження саморобних вибухових пристроїв; радіаційний, хімічний та бактеріологічний захист.

Того ж дня у штаб-квартирі НАТО відбулася церемонія підписання Меморандуму про розуміння між МО України, ГШ ЗС Туреччини і Штабом Верховного Головнокомандувача об'єднаних ЗС НАТО в Європі стосовно обміну даними про повітряну обстановку. Взаємний обмін повітряною інформацією має сприяти прозорості повітряного руху, зменшенню до мінімуму ризиків його можливого порушення, інцидентів під час міжнародних перельотів і, в цілому, слугуватиме інструментом підвищення рівня безпеки польотів і боротьби з повітряним тероризмом.

Зроблені кроки можна оцінити як демонстрацію, певною мірою, намірів збереження подальшого розвитку співробітництва із Заходом, у т.ч. партнерства з Організацією Північноатлантичного Договору. Досить висока інтенсивність взаємодії з міжнародними організаціями та західними державами також свідчить про їх інтерес як до партнерства з Україною, так і до тенденцій розвитку внутрішньої ситуації у країні та її зовнішньої політики.

Водночас, на думку експертів, така активність нової влади на західному напрямі може мати на меті намагання пом'якшити можливе занепокоєння США та європейської спільноти у зв'язку з інтенсифікацією контактів України з Росією. Існують застереження стосовно можливого зниження рівня військового співробітництва з НАТО в майбутньому мірою інтенсифікації відносин у військовій сфері з Росією.

Відносини з Росією

Після ратифікації Угоди про подовження терміну перебування ЧФ у Криму до 2042р., в рамках Підкомісії з питань функціонування ЧФ РФ і його перебування на території України, підготовлено та обговорено проект концепції Протоколу між урядами

України та Росії стосовно узгодження пересувань військових формувань ЧФ РФ на території України поза місцями їх дислокації. Погоджено також текст міжурядового договору про взаємодію під час проведення інспекційних заходів у місцях дислокації військових формувань ЧФ у рамках багатосторонніх міжнародних документів з роззброєння. Триває робота над проектами двосторонніх угод про дії сторін у кризових ситуаціях, взаємодію в попередженні надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків у місцях дислокації ЧФ РФ на території України.

17 травня, президентами України та Росії підписані спільні заяви з питань європейської безпеки, Придністровського врегулювання та безпеки в Чорноморському регіоні. В них засвідчені спільні позиції і цілі сторін, а також окреслені наміри з координації спільних дій і зусиль у зазначених напрямках.

19 травня голови СБУ та Федеральної служби безпеки (ФСБ) Росії підписали протокол до Угоди про співробітництво між спецслужбами. Зокрема, йдеться про повернення російської контрозвідки до місць базування ЧФ РФ у Криму³². Протокол передбачає організацію обміну інформацією, проведення погоджених заходів з виявлення, попередження й припинення протиправної діяльності, спрямованої проти безпеки ЧФ РФ, а також загрозової для національної безпеки України та РФ. Документ передбачає, що інформація про співробітників ФСБ РФ, які забезпечують безпеку ЧФ на території України, буде вчасно та в повному обсязі надаватися й погоджувати з українською стороною.

Протокол оминає питання про право співробітників російської спецслужби на оперативно-розшукову діяльність на території України. За російським законодавством, представники ФСБ мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність у місцях дислокації військових частин ЗС Росії. Водночас, Закон України "Про оперативно-розшукову діяльність" чітко визначає підрозділи, що мають право займатися такою діяльністю на території держави, та забороняє проведення її іншими структурами чи відомствами, в т.ч. іноземними.

Оцінюючи зазначені події, позитивним є те, що нова влада домоглася зменшення гостроти ситуації в українсько-російських відносинах. Проблеми перебування ЧФ РФ в Україні насправді потребували та потребують подальшого врегулювання, але є **ризик**, що реалізація досягнутих домовленостей матиме негативні наслідки для національної безпеки в середньо- та довгостроковій перспективі.

Ефективність газово-флотських угод викликає великі сумніви – з точок зору їх легітимності, економічної доцільності та безпеки. *По-перше*, через невизначеність питання про вищість статей Конституції, її Перехідних положень та інших законів України³³, набуття чинності статтею 17 Конституції, фактично, відкладене до 2042р. *По-друге*, на попередні (у 2006-2007рр.) спроби України порушити питання про підвищення орендної плати за базування ЧФ у відповідь на підвищення цін на газ, Росія

³¹ Українська сторона зазначила, що напрями наступного етапу військової реформи визначатимуться результатами Оборонного огляду, який завершується у 2010р., а також заповнила, що зобов'язання України, визначені в Річній національній програмі, будуть виконані.

³² У грудні 2009р. Росія вивела з Криму 19 офіцерів ФСБ. 12 травня 2010р. перша група російських контррозвідників ЧФ вже повернулася до Севастополя.

³³ За день до укладення Угоди, 20 квітня, Конституційний Суд відмовив экс-президенту В.Ющенку в розгляді питання про конституційність перебування на території України іноземних військових баз.

наполягала на неправомірності пакетного вирішення газових питань з питаннями базування ЧФ РФ. Те, що зараз Росія пішла на це, свідчить про вигідність цієї оборудки саме для неї. *По-третє*, наявність конфліктних зон на Кавказі та можливість використання ЧФ РФ для врегулювання потенційних конфліктних ситуацій зумовлюють ризики терористичних акцій проти об'єктів ЧФ на території Криму, поширення їх наслідків на цивільне населення з наступним втручанням Росії для захисту співвітчизників.

З метою запобігання ризикам і негативним наслідкам укладених угод пропонується надалі добутися практики підготовки міжнародних домовленостей в закритому режимі.

Підписані президентами України та РФ спільні заяви з питань регіональної безпеки можуть справити позитивний вплив на врегулювання ситуації в регіоні. Оскільки вони стосуються багатьох невирішених питань регіональної безпеки, то поширення діалогу – насамперед на експертному рівні та в багатосторонньому форматі з наступним переходом до політичного рівня – може розглядатися як можливий напрям міждержавних відносин на найближчу перспективу.

Водночас, існує ризик того, що політично упереджене їх трактування та перехід сторін до поспішних практичних заходів призведуть до додаткових викликів для національної безпеки України та регіональної безпеки в цілому.

Міжнародно-військове співробітництво

2 березня МО розроблено законопроект, що стосується участі підрозділів ЗС України в Силах реагування НАТО. Керівництво ГШ запевняє, що українські контингент і техніка будуть застосовуватися лише для мирних операцій, зокрема ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

4 березня ВР внесла зміни до Закону “Про участь України в міжнародних миротворчих операціях”, якими врегулювала порядок фінансового забезпечення миротворчого контингенту та миротворчого персоналу, які відряджаються для участі в них. Порядок фінансового забезпечення миротворчого контингенту та миротворчого персоналу визначатиметься КМ.

8 квітня Указом Президента “Питання забезпечення Президентом України керівництва у сферах національної безпеки і оборони” впорядковані механізми та терміни узгодження планів проведення багатонаціональних навчань на території України за участю підрозділів ЗС України та їх участі в багатонаціональних навчаннях поза межами України.

18 травня ВР ухвалила Закон “Про схвалення рішення Президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2010р. для участі у багатонаціональних військових навчаннях”. Закон дозволяє допуск підрозділів ЗС інших держав на територію України у 2010р. для участі в дев'яти спільних навчаннях. Від

України в них візьмуть участь близько 5 700 осіб, приблизно стільки ж – від іноземних держав.

Вжиті заходи та рішення заслуговують на **беззаперечно позитивну оцінку**, оскільки сприяють упорядкуванню участі України в міжнародному військовому співробітництві, зміцненню її іміджу як контрибутора глобальної і регіональної безпеки, надають ЗС можливість використання міжнародного співробітництва для підвищення рівня боєздатності. Особливу важливість мало рішення стосовно безперешкодного проведення міжнародних військових навчань на території України, оскільки Партія регіонів змогла продемонструвати усвідомлення відповідальності у прийнятті важливих для держави рішень, які жорстко блокувалися нею під час перебування в опозиції.

Висновки

Протягом перших 100 днів перебування на посаді Президента В.Януковича українська влада домоглася певних успіхів у впровадженні рішень, що визначають політику національної безпеки і оборони – переважно стосовно зміни зовнішньополітичного курсу та вирішення організаційно-кадрових питань.

Попри усвідомлення критичного стану в секторі безпеки і оборони, проголошені наміри Президента стосовно стабілізації ситуації та наступного розвитку ЗС, не підкріплені жодними реалістичними планами, в т.ч. показниками оборонного бюджету.

Рухаючись шляхом підтримання партнерства з провідними гравцями у сфері глобальної і регіональної безпеки, влада намагається по-новому позиціонувати Україну на світовій арені. На фоні зміцнення проросійської орієнтації України, спостерігається, водночас, неослабна увага до неї з боку НАТО та інших провідних гравців, а також обопільні намагання перевести діалог у прагматичне русло.

Наміри нової влади налагодити стратегічні відносини з Росією можна було б оцінити як позитив, але їх реалізація шляхом надмірних поступок щодо ЧФ, продажу промислових об'єктів тощо є свідченням слабкої і нерелістичної політики влади. Політика односторонніх поступок сприяє реалізації зусиль Росії з реінтеграції пострадянського простору, втягування України до орбіти свого впливу за рахунок неприхованого поглинання її активів (що засвідчено у програмі російського МЗС³⁴).

Слід зазначити, що такі кроки, спрямовані на виконання передвибірних обіцянок, не вирішують головну проблему подолання дефіциту безпеки для України. Непрозорий характер внутрішньо-та зовнішньополітичних змін, до яких вдалася нова влада, свідчить про наявність у неї певних цілей, які вона має намір реалізувати, домагаючись громадської підтримки постфактум, і відсутність у неї системного плану дій, що загрожує деградацією системи забезпечення національної безпеки, поглибленням роздільних ліній не лише між владою і суспільством, але й в самих суспільстві і владі. ■

³⁴ Програма ефективного использования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации. – Интернет-видання “Русский Newsweek”, www.runewsweek.ru/country/34184

A HUNDRED DAYS OF THE NEW GOVERNMENT – WHICH MODEL OF GOVERNING IS BEING FORMED?

An abridged version of the report “100 days of the new government: which model of governing is being formed”, published in the “Mirror Weekly” newspaper № 22, June 12, 2010. Translated by Vadym Kastelli, Oleksiy Popov, and Oleksandr Panasyev.

A HUNDRED DAYS OF THE NEW GOVERNMENT – WHICH MODEL OF GOVERNING IS BEING FORMED?

It has become a tradition for a group of independent analytical centers in Ukraine to closely monitor the first hundred days of each successive administration that comes to power after presidential elections. They carry out a comprehensive analysis of the steps taken by the newly-elected president and the new government which is formed in the wake of the election, and these steps are assessed from the point of view of their conformity to democratic norms and values.

The changes that have occurred in the ruling elite of Ukraine after the presidential elections in 2010 have in their turn led to political changes, particularly in the government system and in foreign policy, whereas the economic policies have remained largely the same.

The swift changes being introduced by the new Administration in the key public areas get controversial assessments in the population, among opposition politicians and political forces. Besides, these changes are occurring in a country which has been going through a protracted period of political crisis (incidentally, the new President and his Government have contributed a lot to the current crisis) that has considerably undermined the authority of the institute of public power. Those who are in power now often justify their actions by claiming that they are forced to make decisions in a situation when Ukraine's economy and finances have been badly affected by the ongoing crisis. It makes the assessment of the measures that are being taken by the new Government by the Ukrainian public at large and their views of what they should expect in the future still more uncertain.

That is why the analytical centers' monitoring of the new administration's first hundred days gains in importance as a means of encouraging public discussions on the particularly urgent problems that Ukraine faces and ways of dealing with them; this monitoring is also an instrument of identifying characteristic features of the new administration, i.e. political regime which is being formed in Ukraine.

CHAPTER 1.

A WAVE OF INNOVATIONS IN INTERNAL POLICIES AND ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATION

Authors:

Ihor KOLIUSHKO, Viktor TYMOSHCHUK, Roman KUYBIDA, Oleksandr BANCHUK, Maryana DEMKOVA, Yuliya KYRYCHENKO, Yaryna ZHURBA
(Center for Political and Legal Reforms)

Anatoliy TKACHUK
(Institute of Civic Society)

NEW PARLIAMENTARY TRENDS

Shortly after the new president took office, a new coalition was formed in the Verkhovna Rada, and it was done in a way that only a short time prior to the presidential elections had not been ever considered, within the constitutional framework, as a legal possibility. The factions in the Parliament which supported the new president did not have a parliamentary majority, but they managed, with the help of certain individual MPs who were actually members of other factions, to introduce changes into the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada; these changes made it possible, contrary to Ukraine's Constitution, for MPs who were members of other factions or did not belong to any faction, to join the coalition. The unconstitutional nature of the move was evident when the coalition was being formed – back in 2008, the Constitutional Court of Ukraine explained that a coalition of parliamentary factions could be formed only by those MPs who were members of the factions which formed such a coalition.

The new way of coalition formation goes contrary, to a large extent, to the will of the electorate who voted at the parliamentary elections for certain parties or blocs of parties. With the current electoral system in Ukraine, the voting public votes for the programs of the political parties or blocs of parties and the candidates the parties put on their lists, rather than for individual candidates. That is why the deputies elected to the Parliament must pursue the policies outlined in the corresponding programs. MPs are not authorized by the electorate to join coalitions against the collective will of the factions they originally belonged to at the time of the election. The change in the procedure of coalition establishment gives enough ground to doubt the legitimacy of the current the Parliamentary Coalition which calls itself *Stabilnist i reformy* (Stability and Reforms) and regard the results of its work as problematic.

The Constitutional Court has ruled that individual MPs could join a coalition even though the Constitution

remained unchanged since its previous explanation and the judges of the Constitutional Court were the same. The ruling is a complete about-face from its previous decision and provokes concern since it is the upholding of the Constitution as the Principal Law of Ukraine that is the most important task of the Constitutional Court – the very existence of democracy in this country depends on such upholding.

Lawmaking as it is done today appears to be losing its essence and is turning into a formality, since Ukraine's Parliament has been turned into a factory for rubber-stamping decisions of the narrow ruling circle. Bills are passed without deliberations; there is no analysis of bills done before they are submitted to the Parliament, there is no preparatory work done on bills at the Verkhovna Rada committees, there are no professional discussions or revisions to improve the draft bills that become laws without as much as a changed word, with rampant violations of the procedures of deliberations and of voting.

The laws adopted by the new coalition often do not correspond to the purpose or intentions that have been declared, increasing the distance between Ukraine and the values it strives to embrace. For example, the bill *On Referenda in Ukraine* has been worked out ostensibly "for the purpose of strengthening the legal principles of direct democracy". However, despite its alleged democratic objective, it promotes the referendum as an instrument of the administration to make legislative decisions with very little or no participation of the Parliament.

The president, the parliamentary majority that supports the president and the government that has been formed by this majority, have so much power concentrated in the hands of one political force that they have a much better chance than ever before to carry out reforms that Ukraine so vitally needs. Unfortunately, the analysis of what the public authorities are actually doing leads one to think that this potential is being directed at curtailing freedoms and building up an autocratic model of governance.

NEW GOVERNMENT APPARATUS

The efficient government is one of the key factors in the development of any state and society. Unfortunately, Ukraine can boast only a professionally incompetent, much too politicized and corrupt apparatus to govern the country. However, those who have come to power have not put yet the administrative reforms on their agenda, and the steps that are being taken reveal a dubious quality of the principles of government.

Such a conclusion emerges even from a look at the working routines of the Cabinet of Ministers. The government, headed by Mykola Azarov, is made up of 29 members (16 or 18 would have been optimal); seven vice-premiers and nine committees instead of four in the previous government. The government apparatus is therefore “bloated” out of proportion and unwieldy.

Career bureaucrats have been appointed to head the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Defense, signaling a return to past negative practice. Encumbered by all this, the Government cannot function efficiently and is forced to violate the *Law On the Cabinet of Ministers of Ukraine* which regulates the working procedures of the Cabinet. The existing bylaws provide for the establishment of the ranks of precedence within the Cabinet enabling the Cabinet to hold formally legitimate meetings in absence of certain members, while the vice-premiers have been authorized to coordinate the functioning of the central executive agencies. Potential conflicts of competency between ministers and vice-premiers and between the vice-premiers further complicate the process of governmental decision-making and reforms.

The Cabinet of Ministers, in violation of the Constitution and the existing legislation, has not yet produced an action program. Unfortunately, the new administration has taken office without any plans of economic development or a political vision of the much-needed reforms. The Draft Program of Economic Reforms for the Years 2010 - 2014 which was made public on June 3, can be considered a policy paper with some reservations, but the practical steps that are being taken by the authorities do not seem to closely correlate with it.

There is a definite tendency to restore the centralized model of government led by the president. The shrinking role of the government in forming the state policies, the president’s meddling in the areas of the Cabinet’s responsibility, an increasing possibility of important decisions being taken spontaneously by one person can be regarded as negative tendencies. Such a system of decision-making may provide opportunities for efficient introduction of certain initiatives but makes the probability of reforms being carried out in the interests of the entire Ukrainian society quite low. Opaqueness of the government’s decision making is becoming the order of the day, the Ukrainian community is kept away from any participation in decision making, while personal, corporal or business interests dominate.

Running costs of the function of the central government apparatus are growing contrary to the promises to curb them and “to economize”. The expenses of the Secretariat of the Cabinet of Ministers, for example, have grown by 12 percent, and the expenses of some

central executive agencies have increased from 20 to 48 percent. Within the hundred days of the new government in power, two new central executive institutions have been set up, and dozens of new high-ranking posts have been created.

Civil service system remains much too politicized and unprotected from pressure. Thousands of employees and civil servants have been dismissed from work, often with violations of the legislation that regulates the procedures of dismissal. This sort of “cleansing” is caused by the lobbying of business interests, partisanship and political leanings, and personal relations. It is not a competitive procedure that is used to fill a post of high- or medium-level ranking, but job interviews, at best. With that system of appointment, one cannot regard as positive even the rapidity with which those who have come to power are filling positions at the central executive agencies and at local government administrations with persons who are loyal to them, although some observers consider such moves as the signs of “high efficiency” of the new team.

Consideration in the Parliament of a new bill that deals with anti-corruption measures has been postponed again. In spite of many promises and support-seeking actions (establishment of the National Anti-Corruption Committee being one of them) not a single counter-corruption measure has been taken within the period assessed.

Complete refusal to use any concepts, programs or bills that have been worked out by the previous government is another characteristic feature of the new administration. The same is true about the plans for public administration reform.

Relations of the authorities and private citizens have not been dealt with yet by the president or the government. Consideration in the Parliament of *The Code of Administrative Procedures* has been postponed indefinitely in spite of the fact that the code is pivotal in regulating the activities and functions of civil servants. Some changes to the legislation have been proposed instead (Bill #6337, for example) to grant the Tax Service augmented authority to carry out certain control functions; new kinds of inspections are being introduced, and the terms within which they can be carried out are extended. These regulations will only worsen the business environment in Ukraine.

The changes that were introduced into the *Law On Prevention and Countermeasures Against Legalization (Laundering) of Revenues Which Have Been Earned By Illegal Means* (passed on May 19 2010), spell a danger of total control over the citizens of Ukraine. Thanks to these changes, the *Derzhkomfinmonitoring* (State-run Finances Monitoring Committee) has acquired the right to monitor all the financial transactions of over 150,000 hryvnias. Also, lawyers and notaries are required now to inform the authorities of the agreements that are concluded with their participation though such a requirement contradicts the very essence of what constitutes professional secrets and its sphere of application. The reintroduction by the Ministry of Internal Affairs of the requirement to issue railroad tickets with the last names of the purchasers printed on these tickets is also a step in the same direction.

The law-enforcement agencies have become less transparent in their work and there are fewer possibilities of public control over their activities. The positions of human rights advisers have been abolished under the pretext of austerity measures, as was the human rights monitoring committee at the Ministry of Internal Affairs. The Security Service of Ukraine has stopped the process of declassifying its secret archives.

The Ukrainian media have been reporting cases of rallies and gatherings that are harassed and disrupted by the law-enforcement agencies, while the Kyiv State Administration has been reported to have taken steps to prevent any protest actions in the vicinity of the buildings that house the President and Cabinet of Ministers. The minister of internal affairs Anatoliy Mohyliyov has expressed an intention to have rallies and meetings moved out of town and held at “special designated places” outside the cities. A new bill #6398 has been submitted by coalition MP Kyseliov to deal with criminal liability for slander; if passed into law, it may result in freedom of speech being curtailed through a threat of criminal prosecution.

Several government’s initiatives which have been made public were developed behind closed doors and without any public consultations. The very number of people in the government who are invested with the responsibility of carrying out administrative reforms (at least two vice-premiers – Tihipko and Tykhonov, and three ministers – Lavrynovych, Yakuba and Tols-toukhov) hampers the real reforms.

As far as law-enforcement is concerned, there is enough evidence to suggest that the new government is trying to introduce a comprehensive control over individuals, reduce transparency and public control in the work of the law-enforcement agencies. At the same time, systematic violations of the rights of citizens to peaceful gatherings and expression of their views are observed.

REFORMS OF THE JUDICIARY

In the past several years, judicial reforms in Ukraine have become one of the hot topics in public discussions. Many promises were made during the election campaigns – but little has been done. The new administration has begun to work out comprehensive judicial reforms, starting from scratch. On March 24, 2010, following a directive of President Yanukovych, a working group to deal with judicial reforms was established. On May 31, 2010, the president submitted a bill *On the Judicial System and the Status of Judges* (#6450) to the Parliament. The bill was presented as a document developed by the Judicial Reform Working Group but the bill is known to have been prepared by a close circle of the President’s advisers, with the Working Group’s involvement being limited to collecting ideas and propositions – the Working Group members saw the results of “their work” only on the day when the bill was tabled at the Parliament.

On June 3, 2010, Verkhovna Rada, in a show of surprising efficiency, passed the bill in the first reading.

Apart from a number of positive elements, certain clauses of the bill contradict the Constitution and the European standards, and can only preserve the existing system and even increase the influence of certain

political forces on the judiciary. The greatest threat lies in the absence of competitiveness in the process of electing judges to work in courts of the highest levels; the rights of the Supreme Council of Justice have been expanded in violation of the Constitution; the makeup of the Supreme Council of Justice does not comply with the European standards; special training of judges will be provided in part by higher educational establishments of the Ministry of Education and Science, which does not comply with the European standards either. The constitutional right of citizens to appeal against court rulings and have reversal of judgment has been considerably curtailed.

Verkhovna Rada, in sync with the President’s Administration which is actively engaged in working out judiciary reforms, has passed several “pinpointed” laws that considerably affect both the citizens’ rights to fair trial and the independence of courts. In March 2010, the *Law On Introduction of Amendments to Certain Legal Acts of Ukraine on Jurisdiction of Cases Concerning Social Benefits* was signed by the President and came into force. The bill was passed on February 18 by overriding the veto that had been imposed by the previous president. The law stipulates that pension disputes which are administrative by their nature, and disputes that deal with social security will be considered in accordance with the rules of civil rather than administrative legal procedures. The change that this law introduces boils down to a considerable narrowing of procedural possibilities of citizens in defending their social rights. Pensioners and the socially disadvantaged strata of population will find it much more difficult to win their suits in civil proceedings.

On May 13, 2010, the Parliament passed the *Law On Introduction of Amendments to Certain Laws of Ukraine On Prevention of Abused Right of Appeal*. The law amended the Code of Administrative Justice so that all the lawsuits filed against the President, Verkhovna Rada and the Supreme Council of Justice are relegated to the competence of the Supreme Administrative Court which, in this case, will function as the court of first and final instance. A separate chamber has been set up to deal with such cases. The law also forbids to provide for administrative appeals by suspending acts of the Parliament, the President, or the Supreme Council of Justice, or by forbidding to perform certain acts. The law also expands the competence of the Supreme Council of Justice in matters that concern dismissal of judges. The essence of this law, which was passed in the Parliament with violations of the rules of procedure and quickly signed by the president, suggest that the real purpose of the act was to make Verkhovna Rada, the President and the Supreme Council of Justice immune from lawsuits against them; while the Supreme Council of Justice has been turned into a powerful instrument to exert political pressure on the judiciary. Thus, the very fact that the judicial reform occupies such a high place on the President’s list of priorities and the urgency with which the reform is being drafted allow one to assume that it will be introduced in the near future. But one cannot help being concerned over the actual purpose of the reform – the actions of the authorities suggest a wish to subjugate the judiciary and “tame” judges by means of initiating and adopting certain bills, while the amendments to the existing laws are aimed at curtailing the rights of citizens to seek protection in court.

CHAPTER 2.

ECONOMIC POLICIES – TRADITIONAL APPROACHES

Ihor BURAKOVSKY, Oleksandra BETLIY, Tetyana BOHDAN, Serhiy KANDUL, Alla KOBLYANSKA, Vitaliy KRAVCHUK, Anna KUZNETSOVA, Oksana KUZIAKIV, Kateryna KUTSENKO, Veronika MOVCHAN, Dmytro NAUMENKO, Kateryna PILKEVYCH, Natalya SYSENKO, Anna CHUKHAY
(Institute of Economic Studies and Political Consultations)

Volodymyr OMELCHENKO, Volodymyr SAPRYKIN
(Oleksandr Razumkov Ukrainian Center of Economic and Political Studies)

INVESTMENT AND INDUSTRIAL POLICIES

In April 2010, the administration abolished the Pension Fund Tax levied on foreign currency cashless purchase transactions (0.5 percent of the sum of the transaction) which had been introduced in 1988 by the decree of the Cabinet of Ministers. This abolishment, which results in reduction of the prime costs of currency exchange operations, was one of the requirements of the International Monetary Fund cooperation with which is of critical importance for Ukraine given its high budget deficit.

On April 27, 2010, Verkhovna Rada of Ukraine abolished restrictions on attracting foreign investments. Simplification of the way foreign investments are brought into Ukraine was a positive step toward foreign investors who had faced foreign currency risks after the adoption of monetary measures designed to deal with the economic crisis.

The Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the plan of measures to be taken in 2010 that deal with the investment project *Supplies of Liquefied Natural Gas to Ukraine and Construction of a Re-Gasification Terminal*. It can become a considerable boost for other big infrastructure projects and will have a positive multiplication effect. At the same time, Ukraine continues to lack clear understanding of how to carry out large-scale projects and correlate them with mid-range and long-range national objectives.

The Government Program of Economic and Social Development of Ukraine for 2010 (further on referred to as the Development Program) provides for further support of certain Ukrainian industries, the chemical, timber, and cellulose paper industries in particular (this support is to be provided through import duty and tariff protection) and the military industrial complex (by increasing state commission). The government has identified a number of efficiency criteria for state support (sales volumes, labor productivity, and capital productivity).

Successful implementation of these initiatives requires development of tangible programs to provide state support to various branches of Ukraine's economy, with account of Ukraine's obligations to the WTO and measures designed to bring about technological modernization of the economy.

The Development Program suggests a number of steps to stimulate upgrading of the mining, metallurgical and machine building industries, to boost production in the radio-electronics industry, means of communication, telecommunications, and production of precision instruments. Technical norms and standards should be adapted to the European and world standards.

All these intentions are positive in themselves, but so far they have been just declared rather than implemented – they have not been supported with corresponding resources, nor have they been specified in sufficient detail.

The new Cabinet has declared its intention to receive 10 billion hryvnias from privatization, and the National Property Fund approved, in May 2010, the privatization plan for 2010 which lists 137 companies, 73 of which are to be sold to the highest bidder and the rest are to be sold at the stock exchange of Ukraine. The intentions are positive, but privatization continues to be considered as a source of covering the budget deficit – and such an attitude is fraught with dangers.

DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP

The Law of Ukraine *On Introduction of Amendments to Legislative Acts of Ukraine Licensing Certain Types of Economic Activities* introduces licensing of certain kinds of economic activities if they are fraught with heightened risks and dangers for life, health, constitutional rights and freedoms of Ukraine's citizens, the environment, state security, or moral principles of society, or if they are related to access to natural or other limited resources. It is an important step to reduce tax burden on businesses, but the key problem in this area is not so much the development

of new measures (a lot has already been done in this direction) but their implementation.

SOCIAL POLICIES AND PAY

The Law *On Budget* prescribes full implementation of the Law *On Increasing Social Standards* passed in October 2009, i.e. a 32 percent average increase of the subsistence level for all the strata of population and increase of the lowest pensions. The social standards were increased in January 2010, ushering in new risks for financial stability of Ukraine and for further cooperation with the International Monetary Fund.

The Law *On Budget* provides for the minimum pensions to be raised from 695 hryvnias in January 2010 to 734 hryvnias in December 2010. As a result of this increase, the Pension Fund deficit will remain quite high, about 2.7 percent of Ukraine's GDP, with the aggregate transfer to the Pension Fund is planned to reach 20 percent of the State Budget expenditures. As a result, the pension system will remain unstable and create risks for Ukraine's fiscal stability in general.

The increase of the subsistence level, on the one hand, will help the most vulnerable strata of the population who receive benefits in accordance with their subsistence levels, but on the other hand, no methodology for calculation of the indicator has been made public.

The Law *On Budget* prescribes to significantly increase the minimum pay by 38.5 percent on average in 2010. For the first time the amount of the minimum hour pay was clearly established, though the mythology of calculating it was not approved before May 2010. Such a raise can turn out to be dangerous in the present conditions since it can lead to reduction of pay differentiation and thus can make some factories and companies lay off workers. Besides, increased labor expenditures traditionally result in increased reluctance of employers to reveal the real number of employees and their pay.

The Law *On Budget* provides for 360 million hryvnias to be allotted by the Unemployment Insurance Fund for creation of new jobs for those who live in coal-mining areas. But it is not clear whom this program will actually target since in the early 2000s a similar program proved ineffective; on the other hand, this can be interpreted as subsidizing of the coal-mining areas by other regions of Ukraine, though much doubt remains about the need to create jobs in the coal-mining areas as a priority policy.

LOCAL BUDGETS AND INTER-BUDGET RELATIONS

In contrast to the previous government, the new administration is no longer trying to reform the system of inter-budget relations in Ukraine by means of amending the Budget Code or basing the 2010 budget on the previously proposed changes.

The Law *On Budget* provides for a decrease of local budget revenues without transfers from 81.1 billion hryvnias, as suggested by Yuliya Tymoshenko's Government, down to 74.4 billion hryvnias, though the revenues will remain at the same level in percentage against the GDP – 6.9%. The amount of transfers from the national budget

to the local budgets should go down from UAH 83.3 billion to UAH 73.6 billion. The aggregate expenditures of the local budgets, with transfers taken into account, will decrease from 14 percent of the GDP to 13.4 percent.

In other words, the new government is planning to slightly decrease the nominal and relative indices of the local budgets compared to the indices which were proposed by this government's predecessors. Such changes look quite logical in view of the absence of re-distribution of revenue sources and expenditure competences between the central and local governments.

FISCAL POLICIES

Approval of the 2010 Budget Law in parliament has become a key event in the area of public finance. **The law does not contain extensive innovations and does not change substantially the priorities of budget formation and distribution, however it increases to a considerable degree the Cabinet's influence on national decisions.**

Following the government's initiatives, the excise duties have been raised for most of the excisable products and some payments for the use of natural resources. To fill the revenue part of the budget, corporate revenue tax base was increased by introducing a twenty-percent limitation on transferring the losses incurred in the previous years to the year 2010. This move defies the Government's declared intention to fight the crisis as it cuts the chances of improving the financial situation of the companies that suffered losses in 2009.

The cash-register method of computing revenues collected from credit operations has been abolished, negatively affecting the banking sector as it can lead to increased tax liabilities of the banks in 2010.

At the same time, budget revenues suffer from an illogical exemption of *Naftogaz* National Joint-Stock Company from paying VAT on natural gas imports as it will hardly improve the financial state of the company and will result in budget losses. The new government has supported the big, vertically integrated companies by exempting them from income tax on the dividends, which is fraught with a risk that new schemes will emerge to minimize tax liabilities.

In order to improve tax collection and control, the companies with high revenues are now obliged to provide financial reports. It was a positive move to pass legislation that obliges the State Tax Administration to provide free software for electronic VAT accounting, but the problem of protecting information submitted by the tax payers remains yet to be fully solved.

The new Government has pledged to repay the VAT amounts which were not compensated by April 30, 2010, by means of converting them into five-year domestic bonds. In view of a lack of steady demand for domestic bonds at Ukraine's markets, the companies run a risk of losses through sales of VAT bonds at a considerable discount. Introduction of VAT bonds can also result in the increase of the internal national debt. Repayment of VAT arrears does not solve the very problem of its

accrual as a proper solution would require balancing the budget, at least in the mid-term perspective, improving new businesses registration procedures, eliminating tax “gaps” as early as at the stage of tax credit formation, and introducing a centralized automatic system for VAT compensations.

The budget declaration for 2011 contains principles of the government’s fiscal policies that have been “adapted” to a post-crisis economic situation, particularly in terms of the budget deficit and the national debt. The part of the GDP that can be redistributed through the consolidated budget is assessed to be at 30.5 percent which suggests that the government intends to reduce the tax burden on the economy. The introduction of a limit on guarantees for investment and innovation projects is a positive move, as well as intentions of further decentralization, development of mid-range planning, and encouragement of public-private partnerships. A new feature is the government’s intention to reduce the protected articles of the budget expenditures and to prevent that tariff privileges and preferences are awarded to certain sectors.

The new government continues the policy of fiscal expansion which results in a rapid growth of Ukraine’s national debt. In a short-term perspective, it supports the aggregate demand and prevents an abrupt fall in production, but in the mid-term perspective it results in a growing risk of a debt crisis and destabilization of the financial system. By the end of 2010, the national debt will have reached 458.2 billion hryvnias (42.3 percent of the GDP), whereas in 2009 the national debt grew by 127.5 million hryvnias and reached (by the end of 2009) 301.5 billion hryvnias (33 percent of the GDP). The new government continues a policy of allowing the National Bank of Ukraine to participate actively in financing the budget deficit through buying domestic bonds. Such a policy affects the volumes of cash offer and can eventually result in destabilization of the monetary and credit systems of Ukraine.

MONETARY POLICIES AND FOREIGN CURRENCY EXCHANGE

The National Bank of Ukraine has increased its control of the currency exchange rates and restricted its fluctuations. At the end of February 2009, foreign currency offer exceeded its demand and the National Bank of Ukraine began to buy foreign currencies in order to restrict growth of the Ukrainian hryvnya rate. Such moves have improved the competitiveness of Ukrainian exporters, however the interventions have resulted in pouring of considerable sums into the economy and if the NBU does not withdraw this money from economy it will affect inflation rates.

In the area of monetary policies, the NBU tries to withdraw part of the money that has gone into the economy by means of interventions and buy-out of domestic bonds to recapitalize banks.

AGRICULTURAL POLICIES

The Law *On the 2010 Budget* provides for certain changes in the funds distribution mechanism for the

agriculture, however there is a risk that actual amounts of budget funds will not be clearly determined and long-term planning will face problems.

The Law of Ukraine *On Amending Some Laws of Ukraine To Support the Agro-Industrial Complex amid the World Financial Crisis* (passed on December 22, 2009) changed the mechanism of subsidizing milk and meat production. The new mechanism provides for 600-1300 hryvnias to be allotted per one head of cattle instead of accumulating 20 percent of the value of the milk and meat that are delivered by the farmers at special bank accounts. As the mechanism’s implementation is problematic, it was postponed for a year.

HOUSING AND MUNICIPAL SERVICES

The priorities in housing are technical modernization and rehabilitation which will be done at the expense of the state, private investors and the population. The current plan is to reform only the system of tariff development: the government intends to set up a national commission to regulate the municipal service market and establish tariffs, but the committee can be effective only if it has sufficient authority and independence.

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

The new government has extended beneficial tariffs (at the level of October 2008) on railroad cargo shipping for the coal-mining companies and chemical industries, to last until July 1, 2010. Such a decision suggests that only certain “chosen” branches of economy are supported by means of non-market measures and by interfering with the process of tariff formation which, by rights, should be established by an independent regulator and be equal for all the customers.

The government has transferred the assets of Donetsk International Airport previously owned by the local community to state ownership and ruled that it should be managed by the National Euro-2012 Agency. This move suggests that the present-day system of managing Ukraine’s airports does not promote their stable development, it should be reformed and both private and state-run companies should be given access to airport management.

PREPARATIONS FOR EURO 2012

The National Agency of Preparations and Holding of European Football Championship in 2012 has been confirmed in its status of a central executive institution. This status should boost the process of preparations for the Euro 2012 as it is now a management center with proper funds to match its competence.

In accordance with the new Euro-2012 Preparation Program, the ratio between private and state-supported funding of the project will now be 50:50 percent, and its general volume has increased by 12 percent. 95 percent of the funds will go to infrastructure development which can positively affect the country’s living standards and economic development. However, there is still a rather high risk that the Program will fail.

FUEL AND ENERGY SECTOR

On April 21, 2010, Ukraine's *Naftogaz* and Russia's *Gazprom* Open Joint-Stock Company managers signed an addendum to the contract of January 19, 2009, that dealt with sale and purchase of natural gas in the years 2009-2019. At the same time, the presidents of the two countries signed an agreement on stationing of Russia's Black Sea Fleet on Ukraine's territory, and the agreement is directly linked with gas contracts since the "gas price cuts" are treated as a way of offsetting the charge for the rent by Russia of a navy base in the territory of Ukraine.

Relatively low gas prices help partially solve some of Ukraine's budget problems, alleviate *Naftogaz* financial problems, and increase the competitiveness of Ukraine's industries. But the basic conditions of the gas contract remain unchanged, which makes it possible for Russian government to re-introduce its gas export tax.

There is a risk that the situation will not change throughout the Ukrainian President's term of office, or

perhaps even as long as the gas contracts remain in force. Also, the new prices can slow down the process of carrying out energy conservation projects.

In April 2010, Russia's prime minister Putin suggested that the nuclear energy industries of Russia and Ukraine cooperate more closely, which in practice can result in a merger of energy generation, nuclear machine building and fuel production. Putin went on as far as to suggest that Ukraine's *Naftogaz* and Russia's *Gazprom* merge, however such a merger of natural gas and nuclear energy industries of Ukraine and Russia is hardly possible for a number of reasons.

The new government of Ukraine recommended that starting from June 1, 2010, the National Electric Power Regulator raise the price for gas for industrial users and budget-funded organizations, and a draft Cabinet decree has been issued. A price increase for all the categories of gas users up to an economically justified level could become an important step in introducing reforms. However, there is a risk that the public authorities will not dare do it in full and without exceptions.

CHAPTER 3.

FOREIGN AND SECURITY POLICY

Oleksandr SUSHKO, Nataliya SAD, Volodymyr HORBACH
(Institute for Euro-Atlantic Cooperation),

Valeriy CHALY, Mykhaylo PASHKOV,
Mykola SUNHUROVSKYI, Oleksiy MELNYK
(Olexander Razumkov Ukrainian Centre for Economic and Political Studies)

The government's foreign policy efforts. On June 3, the Verkhovna Rada approved the draft law *On the Principles of Domestic and Foreign Policy of Ukraine* submitted by President Yanukovich which secured Ukraine's non-block status and suggested to remove the provision on NATO membership from the Law *On the Principles of National Security of Ukraine*. The Draft Law outlines only the general foreign policy principles but not specific vectors and priorities nor does it present a coherent system of tasks and mechanisms for the implementation of foreign policy.

The law that is yet in force, *The Principal Directions of the Foreign Policy of Ukraine*, adopted by the Verkhovna Rada in July 1993, is outdated and needs to be reviewed. However, the chances for development and implementation of the new law are slim due to the lack of consolidated approach to identification and implementation of a strategic national security model in Ukraine. The fact that drafting and discussion of the law that sets the country's national strategy were so rushed and non-transparent, without consulting the relevant parliamentary committee, the public, or the experts, is also unacceptable.

The adoption of the law may create a number of risks, the biggest one being conservation of the current situation of uncertainty where Ukraine finds itself in a grey buffer zone, unable to either secure its own independence and territorial integrity or obtain reliable external security safeguards.

On June 1, 2010, the Verkhovna Rada adopted the Law On Amendments to the Law of Ukraine On Diplomatic Service. The amendments are comprehensive in nature and are aimed to improve efficiency of the Ministry of Foreign Affairs.

On April 8, 2010, the President issued a Decree On Specific Issues of Representing Ukraine's Economic Interests Abroad suggesting to dissolve trade and economic missions (TEMs) and authorizing the Ministry of Foreign Affairs "to establish economic sections at diplomatic missions of Ukraine staffed within the limits on the number of employees according to the established procedures". The decree could be considered timely since the TEM system had never proved effective. However, the

true purpose of the decree seems to nominally resubordinate economic structures which, in essence, would only preserve the existing situation. Therefore there is a risk that a purely functional transfer of TEMs under the authority of the Ministry of Foreign Affairs will not improve the situation as the TEM reform needs to be a part of a more systemic diplomatic service reform.

Relations with the Russian Federation. On April 21, 2010, during a working meeting in Kharkiv, the **President of Ukraine and the President of the Russian Federation signed *The Treaty between Ukraine and the Russian Federation on Stationing of the Black Sea Fleet of the Russian Federation in the Territory of Ukraine*** which was subsequently ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine on April 27. On May 17, 2010, the President of the Russian Federation Medvedev paid an official visit to Ukraine. During the visit, the 3rd panel session of the Intergovernmental Ukraine-Russia Committee was held resulting in the signing of several inter-governmental and interdepartmental documents. Three Joint Statements from the President of Ukraine and the President of the Russian Federation were also signed.

On the one hand, the aforementioned summit meetings, treaties, and statements serve to promote Ukrainian-Russian relations. These steps prove that confrontation between the two administrations is over, and the tone of political and diplomatic dialogue as well as media support of bilateral relations have also improved. The parties have successfully resolved one of the persistent disputes between them by signing the Agreement on the Ukraine-Russia State Border Demarcation.

On the other hand, these arrangements and agreements create a number of risks since the Treaty provides for a 25-year extension of the Russian Black Sea Fleet stationing in the Crimea (until 2042) which is an unprecedented case of political and economic bartering where Russia's conditional economic preferences are exchanged for Ukraine's strategic geopolitical concessions. Still, the issue of delimitation of the Azov-Kerch sea border remains unresolved, and there is a risk that Ukraine might give up its negotiating position and agree to have joint management of the Kerch-Yenikalsky Canal.

The revision of Ukraine's positions on a number of contentious issues to accommodate the interests of the Russian Federation and unconditional surrender to Russia's vision of the European security model reinforce the pro-Russian aspect of Ukraine's foreign and domestic policy and jeopardize its independence in foreign policy decision-making. Ukraine is gradually drifting into Russia's zone of influence, limiting its own actions to non-critical comments of every Russian initiative.

European integration. On May 19, the Cabinet of Ministers approved the 2010 Priority Action Plan for Ukraine's EU integration. On May 28, the European Integration Committee session chaired by the President of Ukraine, and on June 1, the meeting of the Ukrainian members of the EU-Ukraine Cooperation Council chaired by the Prime Minister of Ukraine were held.

On the planning level, the Cabinet is generally responsive to the EU recommendations. The bulk of the Action Plan, approved on May 19, is based upon the *Füle Matrix*, i.e. the paper presented in Kyiv by the EU Commissioner Štefan Füle on April 22. There is a risk, however, that the Ukrainian Administration's renewed pro-Russian foreign policy initiatives can marginalize the European integration policy, and the European agenda would gradually take a backseat.

On May 11, the 15th round of negotiations on the EU-Ukraine Association Agreement was held, and on May 26-28, the 11th round of negotiations on the EU-Ukraine free trade area (FTA) took place.

The Association Agreement is supposed to be Ukraine's most substantial and in-depth international legal instrument setting a number of tasks and priorities for domestic reforms. However, the latest round of negotiations on the FTA turned out quite difficult. The current state of negotiations on the FTA casts doubt on the possibility of their completion by the end of 2010.

On April 29, the Joint Expert Committee established within the framework of the Visa Facilitation Agreement held its meeting in Kyiv. The parties acknowledged the progress made in the implementation of the agreement in 2009, compared to the previous year. However, they failed to reach consensus on amendments to the Agreement regarding visa fee waiver for broader categories, legal status of "visa centers", adjusting provisions on long stay visas, etc.

On March, 1, President Yanukovich made his first foreign visit to Brussels where he visited the EU institutions and met with the EU leaders: Barroso (the European Commission), Van Rompuy (the EU Council) and Buzek (the European Parliament). On April 12, during the working visit to the USA to participate in the nuclear security summit, Yanukovich met with Chancellor of Germany Merkel and President of France Sarkozy.

The President's talks with the EU leaders had limited success in terms of subject-matter and outcomes, especially compared to the huge progress made in relations with Russia. There is a risk that, because of diplomatic

red-tape and the lack of any sensible progress, relations with the EU would become non-essential for Kyiv. It is obvious that planning of top level meetings has to be balanced, with particular emphasis on strategic aspects.

The EU-Ukraine ministerial dialogue remains fairly intensive. As opposed to the highest level (i.e. the President or the Prime Minister), no obvious tilt in favor of Russia can be observed. However, the lack of new initiatives and significant breakthroughs threatens to devalue the content of political dialogue with the EU.

Relations with the USA. On April 12, President Yanukovich attended the nuclear security summit in Washington, DC, where he met with US President Obama. In their joint statement, the two Presidents mentioned that they "attested to their intentions to build relations within the framework of the US-Ukraine Charter on Strategic Partnership and the Strategic Partnership Commission". The Ukrainian officials announced the decision to give up Ukraine's highly enriched uranium.

Once again, Ukraine proved its ability to contribute to the non-proliferation policy and willingness to make concessions on sensitive issues of international importance. However, Ukraine's immediate benefits are not so obvious. The USA remain committed to preserving sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

On the other hand, by giving up Euro-Atlantic integration, Ukraine has curtailed its options as far as obtaining international political and diplomatic support from the USA in the international arena. When formulating the country's foreign policy, the new administration will have to take as a premise that developing relations with the Russian Federation shall not result in folding strategic relations with the USA. Ukraine needs to participate in transatlantic processes, including security, and continue cooperation with the USA. in the supply of nuclear fuel to ensure market diversification.

Relations with NATO. The rejection of prospective Ukraine's NATO membership by Kyiv was the key development in its relations with NATO, accompanied by a reduction of human resource and institutional potential supporting the country's relations with the Alliance.

Such a change may result in Ukraine's diminished international credibility because of its inconsistent foreign course. Folding the government's relations with NATO implies limiting Ukraine's presence in the world's most powerful political and security alliance.

Relations with other countries of the world. Over the first 100 days, President Yanukovich met with several world leaders such as US President Obama, President of China Hu Jintao, and others. The President also conducted egotiations with some of CIS Presidents (Belarus, Turkmenistan, Kazakhstan) and spoke at the PACE session on April 27, 2010. An arrangement was made with Turkish officials to establish the Turkey-Ukraine High Level Strategic Council.

The aforementioned contacts promote political and diplomatic dialogue, trade and economic cooperation with the world's leading countries such as the USA and

China (notably, Yanukovich's visit to Beijing has been scheduled for the second half of the year), as well as relations with Ukraine's key partners (i.e. EU countries, CIS countries, Turkey, etc.).

However, the asymmetry in international relations resulting from the government's prominent preference for developing relations with Russia is alarming.

On the whole, when estimating the new administration's foreign policy, it should be noted that it managed to resolve conflicts between the state institutions which had extremely weakened Ukraine's position in the international arena. However, foreign policy is being implemented in a controlled, non-transparent fashion, marked by a lack of strategic approaches. No feedback from the public and expert community has been sought. Parliamentary control over policy implementation has slackened. The non-block status itself does not safeguard Ukraine's independence, sovereignty, and territorial integrity; instead, it limits political and diplomatic options and puts national security in doubt; as a matter of fact, Ukraine is gradually becoming a buffer zone under the foreign influence.

Relations with Russia have defrosted, confrontation is over, and renewed political and diplomatic dialogue is underway. However, Ukraine's prominently pro-Russian foreign policy and geopolitical concessions for the benefit of the Russian Federation contribute to an asymmetry in international relations and jeopardize Ukraine's independence in the international arena, leaving it to follow in the wake of Russian foreign policy.

As far as European policy vector is concerned, there is a certain inertia of previous actions and decisions, and the progress in relations with the EU is very slow, with marked stagnation and even regression in some areas (e.g., energy cooperation, free trade area negotiations). There is a risk that, given the very dynamic relations with the Russian Federation, relations with the EU and strategic European integration policy may become peripheral.

Ukraine's recent shift to a non-block policy will not be conducive to its active integration into international political and security processes. In fact, the new government's rapprochement with the Russian Federation lowers the importance of cooperation with NATO which may adversely affect implementation of annual national programs and generally devalue relations with the Alliance.

As far as relations with the USA are concerned, Ukrainian officials lack a distinct approach and a clear vision of strategic cooperation priorities. Summit negotiations have not yet resulted in any serious breakthrough in bilateral relations. Bilateral cooperation instruments are not used to their full potential. The USA seem to lose interest in Eastern Europe and, particularly, Ukraine.

The geography of top-level international visits hints at a "delayed" problem that is a lack of political-diplomatic and trade-economic ties in the promising markets that may be attractive for Ukrainian manufacturers (Asia, Pacific, Middle East, South America, etc.).

National security policy. Dropping the Euro-Atlantic integration goal and securing Ukraine's non-block status marked the major shift in the national security policy. The change of national security vectors was primarily aimed at bridging the national security deficit for the time being, therefore creating additional risks for the future.

Ukraine's non-block status requires restructuring and upsizing of the armed forces, increasing recruitment along with extension of the term of compulsory armed service, reinforcement of the mobilization system and defense industry capacities. Given the trends in national security and Ukraine's available resources, the choice of this particular security model does not seem reasonable.

The 2010 National Budget allocates UAH 13,47 billion to the Ministry of Defense (**less than 70 percent of the minimum required amount**). Compared to the "disastrous" 2009 budget, the 2010 defense budget was increased by 4.6 percent (note: inflation forecast for 2010 is 13.1 percent). Meanwhile, on June 2, the Presidential Committee for Economic Reform approved the Economic Reform Program for 2010–2014 which **bears no reference to national security and defense issues and social protection of military servicemen**. Therefore we can assume that, other than acknowledging the critical situation in the defense sector, the new administration's declarations regarding stabilization in the armed forces are yet to be supported by realistic plans and budget allocations.

As regards a series of international meetings on various levels (Yanukovich's visit to Brussels, NATO delegation's visit to Ukraine on April 26, Minister of Foreign Affairs Hryshchenko's participation in the 2010 Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) Review Conference on May 5, etc.), they can be generally **viewed as a demonstration of the administration's intention to preserve the trend for further development of cooperation with the West, including partnership with NATO. On the other hand, there is a risk that, on the back of revitalized relations with Russia in the military sector, the level of military cooperation with NATO would drop.**

Following ratification of the Treaty on the Extension of Stationing of the Black Sea Fleet in the Crimea until 2042, the subcommittee on the Russian Black Sea Fleet stationing in the territory of Ukraine, developed and discussed a draft Ukraine-Russia Protocol on coordination of movement of the Russian Black Sea troops in the territory of Ukraine outside their bases. A draft text of the inter-governmental agreement on coordinated inspection of the Black Sea Fleet bases has been agreed within the framework of multilateral international documents on disarmament. Work is in progress on bilateral agreements regarding coordinated crisis response, prevention and relief measures by both parties at the Russian Black Sea Fleet bases in Ukraine.

The issues related to the Russian Black Sea Fleet stationing in Ukraine required – and still require further adjustment, but there is a risk that implementation of the reached agreements might have an adverse effect on national security in the medium and long term.

In the course of the first 100 days, the new administration took a few steps to promote international military cooperation. These steps and decisions deserve appreciation as they are intended to regulate Ukraine's participation in international military cooperation, assert the image of a global and regional security contributor, and give the armed forces an opportunity to use international cooperation to improve their combat efficiency. The decision allowing to freely conduct international military exercise was especially important.

During the first 100 days of President Yanukovich, the Ukrainian administration implemented several decisions related to national security and defense policy, mostly on the legislative status of the new national security model, personnel and logistical issues.

The government is exploring new ways of positioning Ukraine in the international arena. Despite Ukraine's pro-Russian policy shift, it remains closely watched by NATO and other major players willing to foster a pragmatic dialogue.

It should be noted that such steps are a follow up on the pre-election promises and cannot possibly bridge the security deficit which is Ukraine's main problem. The non-transparent nature of changes introduced by the new public authorities suggests the existence of certain objectives that the government intends to fulfil hoping to gain public support afterwards, and the lack of a coherent plan of action which creates a risk of degradation of the national security system and widening of the gaps, not only between the authorities and the society, but also within the society and the administration.

CHAPTER 4.

HUMANITARIAN POLICY

Yevhen ZAHAROV (Kharkiv Human Rights Protection Group),
Nataliya LIGACHOVA, Otar DOVZHENKO (Telekrytyka),
Oleksandr VINNIKOV (European Law Development Network),
Heorhiy KASYANOV (Institute of History, National Academy of Sciences of Ukraine),
Oleh SHAROV (KROK University of Economics and Law),
Anna HOLUBOVSKA-ONISIMOVA (Mama-86),
Kateryna LEVCHENKO (La Strada),
Yevhen BYSTRYTSKYI (International Renaissance Foundation) – Editor.

Human rights in Ukraine. Over the past 100 days, there has been an offensive on civil and political freedoms, first and foremost in the form of violations of freedom of peaceful assembly and more frequent cases of violence against participants of such actions which went unnoticed by the Ministry of Internal Affairs.

The Ministry of Internal Affairs intends to introduce railroad tickets bearing the passenger's full name, year of birth, and number and series of ID documents, which is a violation of the right to privacy. The Human Rights Monitoring Department that served as a reliable safeguard against human rights abuse and violations in law-enforcement agencies has been dissolved. All of the Ministry's human rights projects have been suspended.

A number of draft laws violating human rights are currently under review by the Verkhovna Rada while several other draft laws aimed at human rights protection, including the advanced draft Code of Criminal Procedures, have been repeatedly rejected. The judicial reform proposed by the President violates the standards of the right to fair trial.

To improve the human rights situation, the government needs to make it a main focus of the national policy. The necessary measures include: strengthening constitutional safeguards of human rights and fundamental freedoms; adoption of a new Code of Criminal Procedures; implementation of judicial and criminal justice reforms in line with previously approved concepts; adoption of laws on access to public information, on information, on public broadcasting, on non-governmental organizations; revision of the public morals protection legislation and practice. Draft laws on free legal advice, peaceful assembly, personal data protection, and the draft Labor Code, all of which seriously violate human rights, must be revised. There is a pressing need for the establishment of special ombudsman offices for torture and ill-treatment, discrimination, freedom of information and personal data protection, protection of minors, as well as establishment of regional offices of the Parliamentary Human Rights Commissioner.

Freedom of speech and mass media. The present campaign for an almost complete overhaul of the government vertical has reached the media sector, too. The administration's actions suggest the attempts to **tighten government control** over media. One of the first indications of this was the presidential decree to cancel the appointment of Andriy Miroshnychenko as a member of the National Council for Television and Radio Broadcasting for the second term, in violation of the Law *On Television and Radio Broadcasting*. As of now, the National Council has only three legitimate members, therefore it is effectively paralyzed because of the lack of quorum.

On April 2, the President issued a decree to dissolve the National Commission for Freedom of Speech and Media Development; in place of the latter and a number of other advisory agencies, the Humanitarian Council was established with several media sector representatives as members.

The managers of the National Television Company of Ukraine (NTCU) were replaced in a manner that breached the law. On March 17, 2010, the Cabinet of Ministers seized control of the NTCU and appointed Yehor Benkendorf its CEO. Restructuring and personnel changes put in question the prospects of transforming the NTCU into a public broadcasting channel.

On May 17, 2010, the Party of Regions MP Kyseliov made yet another attempt to table a draft law on criminal liability for defamation. His colleague Bondarenko suggested that mass media should be held liable for the publication of "untruthful and irresponsible declarations made by politicians".

The efforts of the government to implement digital broadcasting are extremely insufficient, which may result in international problems for Ukraine within the next two years.

The public authorities insist that they are not responsible for censorship and pressure on journalists. However, the tone of news programs is changing fast: they are becoming increasingly loyal to the administration,

government news prevail, and cases of important news blackouts have been reported. The number of presumably paid news spots on TV is increasing. Journalists report reemergence of prohibition to cover certain subjects, rejection or substantial editing of reports that do not favor the government, and other evidence of censorship.

On the whole, the free speech situation appears to be worsening. Interaction between the government and mass media is becoming more complicated, the quality of news programs is deteriorating, and the cases of editorial interference, pressure on journalists and infringement of their rights, censorship and self-censorship are becoming more frequent. The reaction to these developments resulted in public statements from journalists, protest actions, and establishment of the civic movement *Stop Censorship!* International journalist organizations, PACE, and the US State Department have all expressed their concern over the free speech situation.

Quality of dialogue between the new government and civil society. On April 4, 2010, the President issued a series of decrees to dissolve several advisory agencies, including the National Commission for Strengthening Democracy and the Rule of Law. Meanwhile, a number of representatives of the civil society were appointed members of the National Anti-Corruption Committee and the Civil Humanitarian Council. The Civil Monitoring Council for Business Development and Support Legislation Compliance was established.

The lack of generally accepted criteria to assess efficiency of advisory agencies and their recommendations remains a problem. Of the twenty ministries, only the Ministry of Justice reported it was taking into account public recommendations, while the other nineteen ministries only presented action plans for the implementation of the Concept for Civil Society Development.

The lack of effective control of corruption and remedies against corrupt practices by state officials is another persistent problem. Standards of conduct are either ignored or applied selectively. There are no reporting requirements for executive agencies regarding accounting of recommendations from the public and monitoring of the government policy implementation, and no legal education activities to promote dialogue between the government and the public have been developed.

Legislative changes to promote dialogue with civil society lack consistency. On the other hand, the administration has somewhat revitalized its law-making efforts regarding civil society. The following draft laws have been approved in principle: *On Consultations with Non-Governmental Youth Organizations* (although it concerns primarily youth wings of political parties); *On Raising Public Awareness on Law and Order*; *On Social Advertising*; *On Volunteer Movements*; *On the National Referendum*. A new draft law *On Non-Governmental Organizations* was developed. The latter is expected to help streamline registration procedures and expand the rights to consultation and public review.

The draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on ensuring participation of the public in formulation and implementation of the government policy

reintroduces the provision on obligatory consultations if they are requested by at least three non-governmental organizations. The composition of a civic council shall be decided by the council itself. Its competences include conducting public reviews, anti-corruption assessment reviews inter alia. On the whole, only a few of the public recommendations to improve the legal framework for dialogue are eventually taken into account, and even that does not happen fast.

The new government's plans and activities in the education sector. Several high-profile events have happened in relation to external independent assessment (EIA) and University admission rules: passing tests in languages other than Ukrainian was allowed (unlike previously); a three-year validity of EIA certificates was established; the ratio of a school certificate's average grade to an admission grade was increased from 4 to 25 per cent; persons with grades below 124 in non-core subjects have been made eligible for admission provided their grades in core subjects were 170 and above; school graduates of 2007 and earlier have been made eligible for part-time education based on entrance test results; persons who had not passed Ukrainian language tests were allowed to take a different language test. All of these measures were deemed to improve EIA, ensure equal access to higher education, and increase the importance of secondary schools. At the same time, Minister Tabachnyk suggested that technology, natural science, and mathematics admission exams should be augmented with interviews and testing. **In March 2010 the governing coalition rejected the law on external independent assessment.** The lack of reference to EIA in President Yanukovich's Economic Reform Program for 2010-2014 is quite symptomatic.

Indeed, these changes help to streamline EIA procedures, but they also broaden the range of corruption risks related to graduation and admission, and put the future of EIA and admission to higher education institutions in direct relation with departmental, political, and corporate interests.

Other novelties are related to the three linked areas: European integration of the Ukrainian higher education system; university autonomy; increasing the quality of higher education and introducing quality control. There is a wide range of plans, declarations and actions, ranging from ideas to introduce diploma supplements (like diplomas, to be printed centrally) to regulation and streamlining of the accreditation and licensing system; from plans of switching to EU standards of Master programs to introducing modern approaches to the development of bachelor and master training courses and major subjects; from extending the powers of higher education institutions regarding student selection to delegating the powers to establish new higher education institutions, training courses, and to formulate curricula. Some elements of a systemic education reform can be found in President Yanukovich's 2010-2014 Economic Reform Program. However, the latter contains no real novelties whatsoever. Besides, some of the program's priority tasks have already been implemented by previous governments, while others remain nothing but declarations.

Today, the government's actions in the education sector follow the old trend of setting tasks and priorities in a non-transparent and bureaucratic manner, without any input from outside experts; the government's actions in the education sector are influenced by excessive political or ideological expediency (the previous government's initiatives would all be rejected), prevalence of corporate interests and corruption risks (where EIA and rectorial staff's interests are concerned). Some of the education minister's statements and actions are overly politicized, especially regarding the issues of language and history teaching at schools.

Greening of government policy and raising public awareness: a new imperative. In spite of European requirements, there is no environmental component to the Economic Reform Program for 2010-2014. However, it stipulates for the implementation of the European "polluter pays" principle. The implementation of environmental taxation is expected to be completed by the end of 2012, and the new pay system in minerals extraction by the end of 2014.

The new government's environmental priorities are laid down in paragraph 3.1., Chapter 3, of the 2010 Government Program for Economic and Social Development of Ukraine. The paragraph has never been publicly discussed as it was developed, and thus it neglects such crucial priorities as environmental education and raising public awareness, public participation in environmental decision-making, etc.

The development and adoption by the end of 2010 of the Law of Ukraine *On the National Environmental Strategy until 2020* is the principal condition for obtaining sectoral budget support from the European Union. In response to public demands, the draft text of the Strategy has been publicly discussed but the process is not over yet.

There are obvious discrepancies between the priorities set out in the Government Program and the real government actions. For instance, paragraph 3.1.5. Protected Areas Development sets the goal of expan-

ding protected areas up to 5.9 per cent of the territory of Ukraine in 2010. However, attempts are made at different levels of public authorities to revise a number of presidential decrees on establishment of national nature parks. According to paragraph 3.1., one of the main problems is urban deforestation. In spite of this, the government of Kharkiv, without consulting the public, is brutally violating the nature conservation legislation.

Gender policy. Traditionally, gender policy has been largely neglected by the Ukrainian governments despite the fact that it can be an effective remedy for social issues, and that gender equality is an essential democratic value.

The 2010 Government Program for Economic and Social Development of Ukraine features a fairly superficial understanding of problems related to gender and gender discrimination. Among the priority tasks, the only one related to promoting equal rights and opportunities for men and women is countering violence and trafficking. The issues of gender-based wage gaps and women's low participation in the decision-making processes are largely ignored. Because of the lack of qualified expert support, suggested increase in women's retirement age to match that of men's was met with negative reaction in the society.

The parliamentary majority turned down the initiative to introduce parliamentary quotas for women (Draft Law #1232 was rejected and withdrawn). Government officials dare to publicly show disrespect for gender equality principles. At the same time, mass media seem to be stay away from criticizing the government's actions and intentions in this area.

The new administration has received recommendations from the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women expressing concern over low representation of women in top level government agencies, widespread gender stereotypes in the society, violence against women, and human trafficking. Apparently, the new government's next step would have to be developing the National Program for Gender Equality.

The project has been supported by the International Renaissance Foundation