

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 10 (82)

2006

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Головний редактор Євген Шульга
Макет Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Дижин

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:
Українформ — обкладинка

© Центр Разумкова, 2006

З М І С Т

100 ДНІВ КОАЛІЦІЙНОГО УРЯДУ: ПОГЛЯД НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА: ІНЕРЦІЯ ПРОТИСТОЯННЯ,
КОНСЕРВАТИЗМ ПІДХОДІВ 3
2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК: АМБІТНІ НАМІРИ
ТА СУПЕРЕЧЛИВІ ДІЇ 26
3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ 45
4. КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД: СУСПІЛЬНІ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАННЯ 60

КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД УКРАЇНИ: ПЕРШІ НАМІРИ І КРОКИ

(Виступи учасників громадських слухань)

- | | |
|---------------------------|----|
| Володимир ПАРНЮК | 74 |
| Андрій ВЕСЕЛОВСЬКИЙ | 74 |
| Олександр БОНДАР | 75 |
| Валерій ЛИТВИЦЬКИЙ | 75 |
| Олексій ПЛОТНИКОВ | 76 |
| Тарас СТЕЦЬКІВ | 77 |
| Олександр ПАСХАВЕР | 77 |
| Петро ПОРОШЕНКО | 78 |
| Віктор ЛИСИЦЬКИЙ | 79 |
| Ігор КОЛУШКО | 79 |
| Олександр РЯБЧЕНКО | 80 |
| Микола СИВУЛЬСЬКИЙ | 80 |
| Олексій ГАРАНЬ | 81 |
| Ірина АКІМОВА | 81 |
| Микола САДОВИЙ | 82 |
| Олег МЕДВЕДЄВ | 83 |
| Ярослав ЖАЛІЛО | 84 |

Проект і видання журналу здійснено за підтримки
Міжнародного фонду «Відродження»

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>.

100 ДНІВ КОАЛІЦІЙНОГО УРЯДУ: ПОГЛЯД НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

100 днів – недостатній термін для всебічних оцінок результатів діяльності влади. Однак, цього часу цілком достатньо для перших висновків стосовно пріоритетів нового Кабінету Міністрів, створеного коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді, його стратегічних і тактичних цілей, характеру взаємин з Президентом та іншими суб'єктами влади, парламентською опозицією, громадянським суспільством. Це також достатній термін для того, щоб оцінити, наскільки коаліція Партії регіонів, СПУ і КПУ та сформований нею Уряд готові сприяти забезпеченню конституційних прав і свобод громадян, враховувати їх думку при формуванні та реалізації політики держави.

Експертний аналіз намірів і дій владних інституцій, здійснений Консорціумом неурядових аналітичних центрів, дозволяє констатувати, що підсумки перших 100 днів діяльності нової влади не дають підстав для оптимістичних оцінок. Дії влади в багатьох аспектах не відповідають як очікуванням більшості громадян України, засадам відкритості, прозорості, підконтрольності суспільству, так і європейським стандартам розвитку демократії, ринкової економіки та ефективної соціальної політики.

Діяльність нового Уряду значною мірою була спрямована на забезпечення та розширення власних повноважень, відновлення недемократичних методів управління, здійснення кадрової політики з метою максимального задоволення політичних потреб та економічних інтересів сил, що належать до парламентської коаліції. Це проявилось, зокрема, у використанні недоліків конституційної реформи для максимальної концентрації влади, намірах сформувати нормативно-правову базу таким чином, щоб взяти під контроль всі сфери державної політики, підготовці та прийнятті такого Державного бюджету на 2007р., що скоригував би фінансові потоки на користь інтересів великого олігархічного капіталу за одночасної консервації мінімальних соціальних стандартів для переважної більшості громадян України.

Фактична зміна пріоритетів і цілей державної політики зумовила тенденції відходу від першочергових завдань забезпечення прав і свобод громадян, доступності та справедливості правосуддя, реформування правоохоронної сфери, боротьби з корупцією, створення законодавчих гарантій діяльності опозиції.

Цілком обґрунтована відмова від надто амбітних декларацій попередників стосовно форсованого просування на пріоритетних зовнішньополітичних напрямках не призвела автоматично до помітних успіхів на світовій арені. Більше того, виникли загрози ревізії зовнішньої політики України, що не додало їй прозорості, передбачуваності, збалансованості та ефективності.

Загалом, аналіз процесів, що відбувалися протягом 100 днів діяльності коаліційного Уряду свідчить, що наявні тенденції не сприяють реалізації конституційних прав громадян, ускладнюють громадський контроль над діями влади, закріплюють недемократичні практики попереднього періоду, ігнорують, а подекуди навіть блокують конструктивні ініціативи попередніх урядів. Закріплення цих тенденцій може спричинити подальше відчуження суспільства від влади та гальмування демократичних процесів у країні.

Публікація складається з чотирьох розділів.

У першому розділі

аналізуються проблеми, наявність яких перешкоджає створенню ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству влади; оцінюються наміри і перші кроки коаліційного Уряду з точки зору їх відповідності засадам належного врядування.

У другому розділі

досліджуються стан, динаміка і тенденції соціально-економічного розвитку; визначаються позитивні моменти, а також суперечності та недоліки заходів влади.

У третьому розділі

окреслюються особливості взаємодії органів державної влади у сфері зовнішньої політики та безпеки; аналізується їх діяльність на пріоритетних зовнішньополітичних напрямках з точки зору відповідності національним інтересам та законодавчо закріпленим цілям.

У четвертому розділі

наведені результати соціологічних досліджень позицій ділових кіл та громадськості, що дозволяють скласти уявлення про стан і динаміку оцінок суспільством діяльності владних інституцій та актуальні соціальні очікування.

1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА: ІНЕРЦІЯ ПРОТИСТОЯННЯ, КОНСЕРВАТИЗМ ПІДХОДІВ

Після виборів 2006р. радикально змінилися принципи формування державної влади і взаємин між її гілками. Незмінними, однак, залишилися конфронтаційний стиль відносин між основними гравцями на політичній арені та їх стратегічні цілі, пов'язані з одержанням максимуму владних повноважень і контролю над економічними ресурсами країни, без огляду на необхідність балансу між центрами влади.

Пріоритетність національних інтересів над партійними та корпоративними знайшла відображення у програмах і деклараціях політичних партій і блоків, проте не в їх практичній діяльності.

Це відбулося на структуризації Верховної Ради нового скликання, процесі формування нею виконавчої влади, підходах парламентської коаліції і Уряду до найбільш актуальних проблем у сферах внутрішньої і зовнішньої політики, їх стосунках з Президентом України і політичними силами, які не увійшли до складу коаліції.

Тим часом, низка проблем у сфері внутрішньої політики потребують якщо не негайного розв'язання, то уважного вивчення, широкого обговорення із залученням громадськості, вироблення спільних підходів на основі консенсусу.

До таких проблем слід віднести:

- політичну реформу, що перебуває сьогодні в невизначеному стані;
- чітке розмежування сфер компетенції Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України;
- гарантування прав опозиції, значення якої об'єктивно має зрости у зв'язку з партійним принципом формування законодавчої влади;
- демократизацію процесу підготовки та прийняття державних рішень, підвищення його прозорості та відкритості влади загалом;
- забезпечення належного урядування, проведення з цією метою адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування;
- забезпечення доступу громадян до правосуддя, реформування правоохоронної сфери на демократичних засадах;
- гарантування громадянам можливостей реалізації їх права на участь в управлінні державними справами через створення відповідних механізмів, реалізацію принципів відкритості і прозорості діяльності влади.

Більшість зазначених проблем стоять на порядку денному не один рік, до їх вирішення докладали зусиль органи влади у попередніх складах. Враховуючи нові умови формування вищих органів законодавчої і виконавчої влади, а також їх нову політичну конфігурацію, особливої актуальності набуває питання про наявність прогресу на відповідних напрямках за підсумками перших 100 днів діяльності нової системи влади в цілому.

1.1 ПЕРЕБІГ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

З відкриттям роботи Верховної Ради України V скликання, яке відбулося 25 травня 2006р., набули чинності в повному обсязі зміни і доповнення до Конституції України, внесені 8 грудня 2004р¹. З ними пов'язувалися надії на створення більш ефективної та політично відповідальної системи влади (насамперед, за рахунок переходу до моделі формування Уряду Верховною Радою, обраною за виборчими списками політичних партій і блоків).

Реформа мала покращити умови для реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами (через створення безпосереднього зв'язку між результатами їх волевиявлення на виборах і формуванням виконавчої влади), зробити владу більш відкритою, прозорою і підконтрольною суспільству

(через персоніфікацію суб'єктів формування влади та відповідальності за результати її діяльності).

Водночас, процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив ряд проблем, що негативно вплинули на можливості реалізації відповідних прав громадян та принципів діяльності влади. **Нижче аналізуються окремі проблемні моменти в Конституції України, наявність яких перешкоджає створенню ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади.**

Неодночасність введення в дію змін до Конституції

Частина змін до Конституції України була введена в дію з 1 грудня 2006р., інша частина – з 25 травня 2006р. У січні 2006р. Верховна Рада України IV скликання відправила у відставку Кабінет Міністрів України,

¹ Частина змін і доповнень набула чинності з 1 січня 2006р.

очолюваний Ю.Схануровим. Однак, ця Верховна Рада, згідно із внесеними до Конституції змінами, вже не мала повноважень з формування нового складу Кабінету Міністрів. Внаслідок цього, з січня 2006р. по серпень 2006р., до формування Кабінету Міністрів В.Януковича, Уряд діяв у невизначеному правовому режимі².

Оцінка

Прийняте Верховною Радою рішення негативно впливало на дієздатність Уряду, зокрема, в його стосунках з представниками іноземних країн та міжнародних організацій. Відповідно, це негативно позначалося на ефективності його діяльності.

Невизначеність у Конституції та законах України порядку формування та припинення діяльності коаліції у Верховній Раді України

Конституція містить лише загальні положення щодо формування коаліції у Верховній Раді України. Процедури створення і припинення діяльності коаліції містяться в Регламенті Верховної Ради України, який затверджується Постановою Верховної Ради. Це дає можливість діючій у Парламенті коаліції переглядати умови своєї діяльності простою більшістю голосів.

Після розпаду Коаліції демократичних сил, під час створення Антикризової коаліції були внесені зміни до Регламенту Верховної Ради, які спрощують умови переформатування утвореної коаліції, її розпуску або утворення нової коаліції³.

Оцінка

Така ситуація відкриває можливість для довільного коригування політичними силами норм Конституції, створення умов для вільного переформатування коаліцій, залежно від поточної політичної кон'юнктури, – внаслідок чого відкриваються можливості для втрати зв'язку політичної структури Верховної Ради з результатами виборів і, відповідно, ревізії народного волевиявлення. Це зводить до можливості реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами, рівень підконтрольності влади суспільству, відкриває можливості для політичної корупції.

Недосконалість формулювання в Конституції принципу “імперативного мандату”

Конституція України передбачає певні запобіжники міжфракційним переходам народних депутатів (“імперативний мандат”), які мали масовий характер у парламентах попередніх скликань, тим самим порушуючи народне волевиявлення, відкриваючи можливості для

політичної корупції та тиску на народних депутатів з боку влади⁴. В якості таких обмежень використані такі підстави для припинення повноважень народного депутата України, як відмова від вступу до фракції партії (блоку), за списком якого був обраний депутат, а також вихід з відповідної фракції.

Оцінка⁵

Відсутність серед підстав для припинення повноважень народного депутата такої, як виключення з фракції, дозволило окремим депутатами ігнорувати партійні позиції при створенні коаліції. Зокрема, частина депутатів із фракцій БЮТ та “Наша Україна”, всупереч рішенням фракцій, “індивідуально” вступили до Антикризової коаліції⁶. Це не передбачено Конституцією (в ній зазначається, що у Верховній Раді створюється “коаліція депутатських фракцій”)⁷, суперечить логіці пропорційних виборів і є викривленням народного волевиявлення. Додатковим негативним чинником є те, що відповідна практика отримала легітимацію через зміни до Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими відновлено “позафракційний” статус народних депутатів⁸.

Недосконалість конституційно визначеного порядку формування Кабінету Міністрів України⁹

Відповідні норми Конституції України допускають виникнення ситуації, коли Верховна Рада України сформувала коаліцію і внесла кандидатуру Прем'єр-міністра наприкінці 60-денного терміну, відведеного на ці процедури, але Президент України має час на розгляд цієї кандидатури, який виходить за межі 60 днів, відведених на формування коаліції і Уряду¹⁰.

Оцінка

Подібна ситуація виникла у процесі формування антикризової коаліції та Уряду В.Януковича і дала підстави для дискусій з приводу наявності підстав у Президента для розпуску Верховної Ради України і проведення позачергових виборів¹¹. Відсутність у Конституції України норм, які б зобов'язували коаліцію у Верховній Раді України подавати Президенту України кандидатуру Прем'єр-міністра за 15 днів до завершення 60-денного терміну, з одного боку, обмежує Президента у використанні його права на розгляд відповідної кандидатури, з іншого – дає можливість Президенту свідомо зволікати термін такого розгляду для отримання підстави для розпуску Парламенту і проведення позачергових виборів¹².

Внаслідок цього створюється ситуація, коли посадові особи та органи влади мають змогу маніпулювати

² Стосовно Уряду Ю.Сханурова у ЗМІ вживалися визначення “Уряд, виконуючий обов'язки”, проте Міністерство юстиції заперечувало проти цього. Див.: “Головатий роз'яснює, чому законами України посади “в.о. Прем'єр-міністра” чи “в.о. міністра” не передбачені”. – УНІАН, 16 січня 2006р.

³ Див.: Депутати внесли зміни до Регламенту ВР, щоб мати змогу переформувати коаліцію. – УНІАН, 3 серпня 2006р.

⁴ Див. докладніше: Парламент в Україні: тенденції та проблеми становлення. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2003, №2, с.16-17.

⁵ Питання доцільності і обґрунтованості запровадження імперативного мандату є предметом окремої дискусії. Тут аналізуються наслідки запровадження конкретних конституційних норм.

⁶ Див.: Угода про створення коаліції у Верховній Раді України V скликання. – <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁷ Див.: Конституція України, ст.83, ч.6.

⁸ Див.: Депутати внесли зміни до Регламенту ВР, щоб мати змогу переформувати коаліцію. – УНІАН, 3 серпня 2006р.

⁹ В цьому контексті питання наявності у Президента права відхилення кандидатури Прем'єр-міністра, поданої коаліцією депутатських фракцій, не розглядається.

¹⁰ Див.: Конституція України, ст.83, ч.7-8; ст.90, ч.2, пп.1-2; ст.106, ч.1, п.9.

¹¹ Див., наприклад: “У президента Украины нет правовых оснований для роспуска Рады”, – представитель парламента в КС. – Интерфакс-Украина, 1 августа 2006г.; “У президента есть все юридические и политические основания для роспуска парламента”, – представитель “Нашей Украины”. – Интерфакс-Украина, 1 августа 2006г.; “КС после формирования должен дать оценку действиям президента в отношении затягивания подачи кандидатуры премьера – социалист Рудковский”. – Интерфакс-Украина, 1 августа 2006г.

¹² Наприклад, у ситуаціях, коли в разі проведення позачергових виборів партії, які підтримують Президента України, мають можливість отримати більше мандатів, ніж вони мають у діючій Верховній Раді, або Президента не влаштовує подана кандидатура Прем'єр-міністра.

результатами народного волевиявлення з метою реалізації власних політичних цілей. Це уможливило порушення прав громадян на участь в управлінні державними справами, знижує рівень прозорості влади та її підзвітності суспільству.

Неврегульованість питання щодо визначення критеріїв завершення формування Кабінету Міністрів

У Конституції України не визначено, з якого моменту Кабінет Міністрів вважається сформованим¹³.

Оцінка

Ситуація може бути використана Президентом для штучного створення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради через неподання кандидатур на посади Міністра оборони та Міністра закордонних справ.

Внаслідок цього створюється ситуація, коли посадова особа може маніпулювати результатами народного волевиявлення з метою реалізації власних політичних цілей. Це уможливило порушення прав громадян на участь в управлінні державними справами, знижує рівень прозорості влади та її підзвітності суспільству.

Конституційна невизначеність принципів формування персонального складу Кабінету Міністрів коаліцією

Конституція України містить лише загальні принципи формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та формування коаліцією Кабінету Міністрів. Водночас, не дається відповіді на запитання, чи можуть бути членами Уряду представники партій і блоків, які не входять до складу коаліції, кандидатури, внесені на посади міністрів Президентом України поза межами п.12 ч.1 ст.85 Конституції України.

Оцінка

Така ситуація склалася в нинішньому складі Кабінету Міністрів. Зокрема, до його складу (на момент формування) за неконституційною “квотою Президента” ввійшли п’ять міністрів (чотири з яких представляли блок “Наша Україна”, який не увійшов до складу коаліції)¹⁴. Два члени Кабінету Міністрів представляють політичні сили, які не є членом коаліції і взагалі не представлені в Парламенті, ще один – увійшов за квотою партії-члена коаліції, але представляє політичну силу, яка не входить до її складу¹⁵.

Цим порушується закладений в Конституції принцип формування Уряду коаліцією депутатських фракцій, і, відповідно, викривляється волевиявлення громадян, висловлене під час виборів, створюються підстави для “конфлікту лояльностей” у деяких міністрів, створюється підґрунтя для зниження дієздатності Уряду. Провокується безвідповідальність певних політичних сил (які не належать до складу коаліції) за своїх представників в Уряді.

В цілому це порушує право громадян на участь в управлінні державними справами, знижує рівень відповідальності влади перед суспільством.

Неузгодженість у питаннях статусу та механізмів реалізації повноважень вищих інститутів влади

Конституція України не дає відповіді на питання, яким чином мають узгоджувати власні політичні позиції Президент України з одного боку, і коаліція депутатських фракцій та Уряд з іншого.

Передвиборна програма Президента України, яка відбиває його погляди щодо змісту та цілей державної політики у відповідних сферах, отримує безпосередню легітимацію від більшості громадян України, які мають право голосу, під час президентських виборів.

Передвиборні програми партій і блоків, представлених у Верховній Раді України, отримують легітимацію від певних частин виборців і, в разі створення коаліції, відбиваються в політиці Кабінету Міністрів (формалізуючись через його Програму дій). Відсутність у Конституції положень про узгодження політичних позицій вищих владних інститутів містить в собі небезпеку виникнення конфліктів на цьому ґрунті, конкуренції за можливість реалізації повноважень, спроб обмеження повноважень одного інституту іншим.

Наприклад, повноваження Президента України, зокрема, визначені ст.102, та пп.3, 17 ч.1 ст.106 (керівництво у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони), передбачають їх реалізацію через систему органів виконавчої влади. Водночас, протягом діяльності Кабінету Міністрів, очолюваного В.Януковичем, у відповідних сферах неодноразово спостерігалися конфлікти між Президентом і Урядом (відповідно, парламентомско коаліцією)¹⁶.

Одним з можливих варіантів виходу з конфліктної ситуації було підписання Універсалу національної єдності між Президентом, главою Уряду та лідерами парламентських фракцій¹⁷. Очікувалося, що Універсал, в якому відбивалися домовленості, вироблені в результаті Загальнонаціонального круглого столу, стане програмною основою для формування “широкої” Коаліції національної єдності.

Проте, відсутність нормативного статусу цього документа, а також відсутність у вітчизняному політикуму традицій дотримання політичних домовленостей суттєво знизили його вагу та відкрили можливість для продовження конфліктів. В даній ситуації питання погодження політичних позицій між Президентом і Кабінетом Міністрів (коаліцією) залежить від політичної волі цих владних інститутів¹⁸, що за існуючих умов не гарантує суспільству забезпечення проведення системою влади в цілому узгодженої, виваженої політики.

Оцінка

Ситуація, що склалася, заклала можливість для перманентного гострого конфлікту між Президентом України і коаліцією та створеним нею Урядом. Цей конфлікт містить в собі потенційну загрозу політичній нестабільності, переростання конкуренції за реалізацію своїх повноважень у фазу конфлікту і далі – у фазу політичної кризи. Це ставить під загрозу можливість ефективного функціонування усієї системи влади в принципі.

¹³ Наприклад, після призначення половини міністрів; після призначення двох третин міністрів; після призначення всіх міністрів.

¹⁴ Міністри внутрішніх справ, культури, охорони здоров’я, у справах сім’ї, молоді і спорту.

¹⁵ Відповідно, міністри праці і соціальної політики (СДПУ(о)), палива та енергетики (РПУ), та Міністр аграрної політики (УНП).

¹⁶ Можна навести такі приклади, як розбіжності між позиціями Президента і Прем’єра щодо приєднання України до Плану дій щодо членства в НАТО, щодо можливості перебування Чорноморського флоту РФ на території України після 2017р. та ін. Суперечності між Президентом і партіями-учасниками коаліції часто мають набагато гостріший характер.

¹⁷ Див.: Інтернет-сайт виборчого блоку “Наша Україна”. – <http://www.razom.org.ua/docs/universal.doc>, http://www.razom.org.ua/docs/20060905_temorandum.jpg.

¹⁸ Див., наприклад: Янукович обіцяє врахувати в програмі уряду програму Ющенка “10 кроків назустріч людям”. – УНІАН, 14 серпня 2006р.

Окрім того, неврегульованість даного питання суттєво обмежує право значної частини громадян на участь в управлінні державними справами, оскільки їх політичний вибір, здійснений під час виборів Президента України, може бути значною мірою знівельований внаслідок виборів до Верховної Ради України. Така ситуація негативно впливає на підконтрольність влади громадянам, оскільки відкривається можливість ігнорування парламентською коаліцією та Урядом інтересів громадян тих регіонів, які підтримали на виборах політичні сили, що не входять до складу коаліції.

Відсутність вичерпного переліку підстав для припинення діяльності Уряду, сформованого парламентською коаліцією

Серед підстав припинення діяльності Уряду немає такої, як припинення діяльності коаліції, що його сформувала.

Оцінка

Подібна ситуація після ведення в дію змін до Конституції не виникала. Однак, її виникнення є теоретично можливим, у зв'язку із можливим переформатуванням чи розпадом коаліції¹⁹. В цьому випадку можна очікувати виникнення конфлікту між новою коаліцією і Урядом, сформованим попередньою коаліцією²⁰, а також участі в ньому Президента. Це може мати своїми наслідками значне зниження ефективності дій влади, відповідно, негативно позначатиметься на реалізації прав громадян.

Відсутність закріплених механізмів зв'язку між програмними засадами коаліції і програмою дій Кабінету Міністрів

Конституція України не передбачає закріплення зв'язку між програмою діяльності парламентської коаліції та програмою дій сформованого нею Кабінету Міністрів, а також корекції останньої у зв'язку з розширенням чи зменшенням складу коаліції.

Оцінка

Внаслідок неврегульованості питання можливе виникнення ситуації, коли програмні засади коаліції і Кабінету Міністрів увійдуть у протиріччя. Це створює загрозу неузгодженості в діях, і навіть конфлікту між Парламентом і Урядом, зниження ефективності діяльності системи влади в цілому.

Неврегульованість процедур взаємодії Президента і Кабінету Міністрів

Протягом першого періоду діяльності влади у новому конституційному форматі ця проблема проявилася через конфлікти навколо: процедури призначення і звільнення Президентом за поданням Кабінету Міністрів голів місцевих державних адміністрацій²¹; порядку скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра та профільного міністра і правами сторін в цьому

процесі²²; реалізації Президентом свого права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів²³.

Неврегульованість зазначених питань Конституцією і чинним законодавством, за умов різних, подекуди протилежних підходів до тлумачення відповідних положень Конституції різними владними інститутами, спричиняється до виникнення перманентних конфліктів, тим самим знижуючи ефективність дій системи влади в цілому.

Внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо порядку формування коаліції депутатських фракцій

Постановами²⁴ Верховної Ради було змінено положення Регламенту Верховної Ради України, що регулюють порядок формування коаліції депутатських фракцій.

Першою з постанов Регламент доповнено рядом положень, зокрема, щодо пролонгації пропозиції кандидатури Прем'єр-міністра та міністрів у разі припинення діяльності коаліції чи укладення нового тексту коаліційної угоди; процедури повідомлення про зміну коаліції чи складу коаліції; збереження коаліції у випадку виходу частини її членів, якщо при цьому кількісний склад коаліції не стає меншим, ніж визначено Конституцією України.

Іншою постановою визначено, що мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше ніж 15 народних депутатів; народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним, а позафракційний народний депутат має право за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції.

Оцінка

Обидві постанови Парламенту є ситуативними і очевидно спрямованими на забезпечення інтересів існуючої Антикризисової коаліції. З однієї сторони, позитивом є заповнення певних прогалин в існуючому Регламенті, що дозволяє говорити про більш повне та якісне правове регулювання. З іншої сторони – ці зміни видаються корисним, в першу чергу, для існуючої коаліції, оскільки вони послаблюють формальні вимоги до її утворення та діяльності та фактично нівелюють принцип імперативного мандату, який було закладено новою редакцією Конституції України.

Варто зауважити, що цей приклад підтвердив застереження експертів відносно небезпеки зняття конституційної вимоги, що Регламент Парламенту має затверджуватись Законом. Це дало можливість більшості маніпулювати Регламентом у своїх інтересах.

Обмеження конституційної юрисдикції

Верховною Радою України було внесено зміни до Закону України "Про Конституційний Суд України"²⁵.

¹⁹ Див.: О.Лавринович: "Законодавство не містить норми про обов'язкову зміну персонального складу уряду внаслідок зміни складу коаліції". – УНІАН, 5 вересня 2006р.

²⁰ Наприклад, можливе виникнення ситуації, коли новостворена коаліція не може відправити у відставку Уряд, створений попередньою коаліцією, через обмеження, визначені ч.2 ст.87 Конституції України. Таким чином, їй доведеться "співіснувати" з цим Урядом, що знижуватиме ефективність дій обох інститутів.

²¹ Див., наприклад: О.Лавринович: "Намагання Секретаріату Президента підбирати кандидатури на посади голів місцевих адміністрацій свідчать про неувважне ставлення до Конституції". – УНІАН, 9 жовтня 2006р., "Кабмін просить КС розтлумачити положення Конституції про порядок призначення та звільнення голів держадміністрацій". – УНІАН, 11 жовтня 2006р.

²² Див., наприклад: Т.Стецьків: "Президент підпише закон про Кабмін за умови закріплення положень про інститут держсекретарів і контрасигнацію". – УНІАН, 30 жовтня 2006р.

²³ Див., наприклад: О.Лавринович: "Організація діяльності держпідприємств, зокрема "Укрспецекспорту", за Конституцією є винятковим правом Кабміну". – УНІАН, 17 жовтня 2006р.

²⁴ Постанови Верховної Ради України: "Про внесення змін до ст. 64-66 Регламенту Верховної Ради України" №74 від 3 серпня 2006р.; "Про внесення змін до ст.59, 61 Регламенту Верховної Ради України" №157 від 19 вересня 2006р.

²⁵ Закон України "Про внесення змін до ст.17 Закону України "Про Конституційний Суд України" від 3 серпня 2006р.; Закон України "Про внесення змін до розділу IV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Конституційний Суд України" від 4 серпня 2006р.

Першим з двох прийнятих законів знято вимогу, що особа, призначена на посаду Судді Конституційного Суду України, має складати присягу на засіданні Верховної Ради України *протягом місяця з дня призначення*. Другим Законом встановлено, що юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на закони України про внесення змін до Конституції України, що набрали чинності.

Оцінка

Зміни, здійснені Законом України “Про внесення змін до статті 17 Закону України “Про Конституційний Суд України”” від 3 серпня 2006р., на перший погляд, є формальними. Проте зауважимо, що цією зміною порушено жорсткість процедури зміни суддів Конституційного Суду. Протягом декількох місяців Конституційний Суд України був неповноважним саме через відсутність кворуму. В майбутньому ж відсутність вимоги з приведення до присяги новопризначених суддів дозволить аналогічним способом паралізувати функціонування органу конституційної юрисдикції.

Закон України “Про внесення змін до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”” від 4 серпня 2006р. фактично обмежив обсяг конституційної юрисдикції Конституційного Суду України. Зрозумілим є політичне підґрунтя цього Закону – голосування конституційних змін від 8 грудня 2004 року пройшло з очевидними порушеннями процедури, що, за результатами розгляду цього питання Конституційним Судом, може мати наслідком скасування Закону “Про внесенні змін і доповнень до Конституції України” (№ 2222). Таким чином, існуюча Антикризова коаліція має намір убезпечити себе від цього, вкрай не вигідного для них, розвитку подій. Правова оцінка Закону за №79 дозволяє говорити про антиконституційність його положень. З огляду на положення Конституції України²⁶, жодних виключень чи обмежень щодо здійснення контролю за конституційністю всіх законів Конституційним Судом – немає. Відповідно можна говорити, що Верховною Радою України було ухвалено заздалегідь неконституційний Закон.

Ставлення різних інститутів влади до змін до Конституції, що набули чинності, та напрямів продовження конституційної реформи

Президент України визначив своє ставлення до внесених до Конституції змін у своєму Посланні до

Верховної Ради України за 2005р. Зокрема, глава держави запропонував свою логіку розвитку конституційної реформи, яка полягає у проходженні етапу “часткових” змін до Конституції і проведенні реальної, комплексної політичної реформи²⁷. Президентом також наголошувалося на необхідності врахування при подальшому удосконаленні Конституції зауважень і пропозицій, висловлених Венеціанською комісією Ради Європи²⁸.

Позиція Антикризової коаліції щодо подальшого внесення змін до Конституції передбачає головний акцент на поглибленні реформи до рівня місцевого самоврядування²⁹. На цьому завданні наголошує і Голова Верховної Ради України О.Мороз³⁰.

Обидві сторони сформували чи планують сформувати органи для доопрацювання законопроектів щодо внесення до Конституції подальших змін. Так, Головою Верховної Ради О.Морозом внесено проект Постанови “Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України”³¹. Президентом України В.Ющенком прийнято Указ “Про утворення Комісії з опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки законопроектів, спрямованих на їх реалізацію”³².

Оцінка

Слід зазначити, що підходи різних інститутів влади до напрямів розвитку конституційної реформи суттєво відрізняються (зокрема, це продовження реформи в напрямі внесення змін щодо місцевого самоврядування, чи першочергова корекція недоліків у чинній Конституції, спричинених внесеними до неї змінами).

За таких умов створення паралельних структур для опрацювання відповідних законопроектів поглиблюватиме протистояння, а не сприятиме його подоланню через вироблення узгодженого підходу до подальшого реформування Конституції.

У такій ситуації можна прогнозувати здійснення одночасних спроб модифікації Конституції Президентом і коаліцією у Верховній Раді. Проте, в силу конституційних передумов³³, жодна з цих спроб не буде успішною без налагодження співпраці між відповідними центрами влади. Слід також взяти до уваги можливість внесення конституційного подання щодо законності внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004р., і можливі

²⁶ Конституція України ст.147 ч.2, ст.150 ч.1 п.1.

²⁷ “План дій” В.Ющенка щодо “проведення дійсно народної політичної реформи” передбачає:

- створення Конституційної комісії з представників політичних сил, громадськості, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування, науковців, експертів з метою вироблення проекту нової редакції Конституції України;
- проведення всенародного обговорення виробленого проекту. Винесення з цієї метою проекту нової редакції Конституції, напрацьованого Конституційною комісією, на всеукраїнський референдум;
- розробку та прийняття низки законодавчих актів, які розвинули конституційні норми та забезпечать ефективну дію нової політичної моделі. Див.: Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” від 6 лютого 2006р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, http://www7.president.gov.ua/news/data/11_6001.html.

²⁸ Див.: “Ющенко поручил підготувати проект змін до Конституції з урахуванням висновків Венеціанської комісії та резолюції ПАСЕ - план заходів”. – Інтерфакс-Україна, 22 лютого 2006р.

²⁹ Зокрема, в розділі коаліційної угоди “Завершення та удосконалення політичної реформи” зазначається: “Реформування системи місцевої влади на принципах децентралізації та субсидиарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України). Доопрацювання із врахуванням вищевикладеного попередньо схваленого Верховною Радою України проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (№3207-1) та остаточне схвалення його із визначенням дати набрання чинності з 1 січня 2007р.” – <http://zakon.rada.gov.ua>

³⁰ Див.: Мороз наголошує, що Програма діяльності уряду має передбачати заходи для завершення політ реформи. – УНІАН, 8 вересня 2006р.

³¹ Див.: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28326. Слід зазначити, що намір створити відповідну парламентську комісію викликав неоднозначну реакцію. Див. наприклад: “Утворення ТСК ВР з опрацювання проектів законів щодо змін до Конституції суперечить засадам демократії – Центр політико-правових реформ”. – УНІАН, 30 жовтня 2006р.

³² Див.: <http://www.president.gov.ua/documents/5164.html>.

³³ Для внесення змін до відповідних розділів Конституції необхідна підтримка 300 народних депутатів, тоді як Антикризова коаліція не має потрібної кількості голосів.

наслідки розгляду цього питання Конституційним Судом України³⁴.

В цілому, головними особливостями ситуації, що склалася навколо подальшого розвитку конституційної реформи, є:

- практично повне виключення відповідними владними інститутами з цього процесу громадянського суспільства, ігнорування громадської думки з питань організації системи влади³⁵;
- різне бачення пріоритетів продовження конституційної реформи різними інститутами влади;
- намагання використати подальші зміни до Конституції у власних політичних цілях – з метою розширення повноважень відповідного інституту (інститутів) влади чи самоврядування, отримання через відповідні зміни до Конституції переваг, зараз або в майбутньому, для власної політичної сили, що може суперечити національним інтересам.

ВИСНОВКИ

Процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив наявність у Конституції України низки проблемних моментів, неоднозначностей, суперечностей, які перешкоджають створенню ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади та її нормальному функціонуванню. Це негативно впливає на можливість реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами, принципів відкритості і підзвітності влади суспільству.

Головними особливостями ситуації, що склалася навколо подальшого розвитку конституційної реформи, є: практично повне виключення відповідними владними інститутами з цього процесу громадянського суспільства, ігнорування громадської думки; різне бачення пріоритетів продовження конституційної реформи різними інститутами; їх намагання використати процес внесення подальших змін до Конституції у власних політичних цілях.

В разі збереження відповідної ситуації подальший розвиток конституційної реформи не відображає інтересів громадян, не сприятиме реалізації

їх основних політичних прав і свобод, поглиблюватиме відчуження суспільства від влади, а в кінцевому підсумку – призведе до зниження рівня демократії в країні.

1.2 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОПОЗИЦІЇ

Захист прав опозиції і забезпечення законодавчих гарантій її діяльності є необхідною передумовою реалізації конституційно визначених політичних і соціально-економічних прав громадян України, які шляхом волевиявлення, здійсненого на виборах до Верховної Ради України, підтримали політичні сили, що не ввійшли до складу парламентської коаліції, а відтак – не отримали визначального впливу на зміст політики, що реалізується через вищий законодавчий орган та систему органів виконавчої влади.

Питання прав і гарантій діяльності опозиції в різному обсязі присутнє в політичних та передвиборних програмах політичних партій і блоків, які мають свої фракції у Верховній Раді України³⁶. Тому можна було сподіватися, що новий Парламент, незалежно від конфігурації коаліції та опозиції, поважатиме права останньої при здійсненні внутрішньопарламентських процедур (обрання керівництва Верховної Ради та парламентських комітетів), протягом першого періоду своєї діяльності здійснить законодавче унормування цього питання.

Забезпечення прав парламентської опозиції при утворенні у Верховній Раді України Коаліції демократичних сил

В Угоді про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України V скликання (проголошеної БЮТ, “Нашою Україною” та СПУ 22 червня 2006р.) питанню прав і гарантій опозиції приділено значну увагу в усіх розділах документа.

Зокрема, в розділі “Засади внутрішньої і зовнішньої політики” серед завдань визначалося “законодавче врегулювання статусу парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій) та парламентської опозиції”³⁷. В розділі “Програма діяльності коаліції” передбачалося “забезпечити удосконалення Регламенту Верховної Ради України, передбачивши в ньому, зокрема, окремий розділ про порядок формування, права та обов’язки парламентської опозиції (до кінця 2006р.)”. В розділі “Регламент

³⁴ Див.: “З’їзд НСНУ планує ініціювати скасування політреформи – Порошенко”. – УНІАН, 7 листопада 2006р.

³⁵ Про це свідчать результати соціологічних досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова. Так, на думку відносно більшої частки громадян, найкращою для України формою державного правління в нинішній ситуації є парламентсько-президентська республіка (27,3%), число прихильників якої, порівняно з 2002р., помітно зросло. Президентсько-парламентську чи президентську республіку вважають найкращими приблизно однакові частки громадян (відповідно, 19,4 та 17,8%), рівень підтримки яких, порівняно з 2002р., також зріс. Однак, слід наголосити, що громадянам досить важко орієнтуватися в питаннях, що стосуються державно-політичного устрою. Так, 28,5% опитаних не змогли відповісти на питання “Яка форма державного правління існує зараз в Україні?”; 38,6% визначили нинішню форму правління як парламентсько-президентську; 18,9% – як президентсько-парламентську; 8,9% – як президентську республіку.

Окрім того, у громадській думці з цих питань спостерігаються певні суперечності. Так, половина громадян (49,9%) вважає, що Уряд в Україні повинен формуватися Президентом і затверджуватися Парламентом, тобто де-факто виступають за збереження саме президентсько-парламентської моделі, яка існувала до введення в дію змін до Конституції. Ще 14,5% респондентів вважають, що Уряд має формуватися виключно Президентом, і лише 17,3% дотримуються думки, що Уряд повинен формуватися виключно Парламентом. Динаміка відповідей на це запитання свідчить, що з 2002р. кількість прихильників участі Президента у формуванні Уряду в різних формах збільшилася більш ніж у півтора рази.

Опитування громадської думки засвідчили, що переважна більшість громадян виступають за збереження інституту всенародного обрання Президента, як і не підтримують скасування цієї посади. Зокрема, 87,3% громадян виступають проти обрання Президента депутатами Верховної Ради (за – 4,8%), 76,6% – проти скасування інституту Президента (за – 12,6%). Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 22 по 28 вересня 2006р. в усіх регіонах України. Опитано 2005 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

³⁶ Наприклад, у передвиборній програмі Партії регіонів зазначається: “...опозиція матиме всі права і можливості для діяльності”. – <http://www.cvk.gov.ua>. У передвиборній програмі БЮТ наводиться перелік прав опозиції: “Опозиція одержить право призначати своїх представників на посади голови Рахункової палати (контроль за державними фінансами), Генерального прокурора (контроль за дотриманням прав людини), голів парламентських комітетів (контроль за роботою Уряду), ініціювати силами парламентської опозиції референдуми”. – Там само.

³⁷ Тут і далі цит. за: <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/exclusive/documents/3112/>.

діяльності коаліції” взаємовідносинам з політичною опозицією був присвячений окремий підрозділ³⁸.

Однак, запропонований в Коаліційній угоді підхід до розподілу керівних посад у Верховній Раді України зумовив гострий конфлікт між учасниками коаліції та опозицією, який став однією з причин розпаду коаліції в зазначеному складі.

Так, учасники коаліції здійснили між собою розподіл посад голів усіх комітетів Верховної Ради України³⁹. Опозиційним фракціям були запропоновані посади заступника голови Верховної Ради, керівника Рахункової палати, голови Спеціальної контрольної комісії з приватизації, перших заступників голів усіх комітетів. Також, за словами лідера СПУ О.Мороза, опозиції було запропоновано “створити 5-6 спеціальних комісій за прикладом комісії з приватизації, які б забезпечували функції контролю опозиції за діями влади”⁴⁰.

Такий підхід став однією з причин блокування депутатами від Партії регіонів роботи Верховної Ради, яке тривало з 27 червня по 6 липня 2006р.

Після тривалих консультацій і переговорів між фракціями коаліції та опозиції за участю Президента України роботу Верховної Ради було розблоковано. За словами лідера Партії регіонів В.Януковича, серед домовленостей сторін були, зокрема: передача контрольних функцій опозиції за допомогою створення відповідних комітетів; формування переліку органів, які будуть контролюватися опозицією, створення робочої групи для опрацювання змін до Регламенту з метою надання опозиції права контролю за владою з подальшим закріпленням цих прав у законі; розподіл керівних позицій у парламентських комітетах між коаліцією та опозицією⁴¹.

Оцінка

Підхід учасників коаліції до розподілу посад у керівництві парламентських комітетів увійшов у протиріччя з пропорційним підходом, визначеним чинним Регламентом Верховної Ради України⁴² та усталеною парламентською практикою, і був сприйнятий опозиційними фракціями як намір позбавити їх впливу на законодавчий процес.

Повне позбавлення опозиційних фракцій можливості очолювати парламентські комітети, за умов законодавчої неврегульованості прав парламентської опозиції, знижувало можливості реалізації частиною громадян, які голосували за відповідні політичні сили, їх права на участь в управлінні державними справами, не сприяло підвищенню рівня відкритості і прозорості влади.

Підхід до забезпечення прав опозиції в Універсалі національної єдності

В Універсалі національної єдності, підписаному Президентом України, Прем'єр-міністром України та лідерами чотирьох парламентських фракцій 3 серпня 2006р. за підсумками загальнонаціонального круглого столу, правам опозиції присвячений окремий пункт. Ним передбачається “створення політичних та правових умов для безперешкодної діяльності опозиції у виборних органах влади усіх рівнів”⁴³.

Оцінка

Положення Універсалу щодо гарантій прав опозиції не лише у Верховній Раді, але й у виборних органах влади всіх рівнів, в разі його послідовної реалізації, могли б відіграти значну роль у забезпеченні прав опозиції. Однак, відсутність правового, нормативного статусу цього документа зробило його, по суті, політичною

³⁸ У ньому, зокрема, зазначається:

9.1. Коаліція визнає право депутатських фракцій у Верховній Раді України, які не увійшли до Коаліції, на опозиційну діяльність.

9.2. Коаліція визнає, що парламентська опозиція може бути сформована за ініціативою депутатських фракцій, народних депутатів України, що не увійшли до складу Коаліції, за умови, що до неї входить не менш ніж одна п'ята від конституційного складу Верховної Ради України та про формування якої має оголосити головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України.

9.3. Коаліція за парламентською опозицією у Верховній Раді України визнає право вираження публічної незгоди з політичним курсом Кабінету Міністрів України, яка спрямована на зміну цього курсу або усунення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України, або його відставки в цілому.

9.4. У будь-якому випадку Коаліція не визнає опозиційною політичну діяльність спрямовану на:

9.4.1. Ліквідацію незалежності України.

9.4.2. Зміну існуючого конституційного ладу насильницьким способом.

9.4.3. Порушення суверенітету і територіальної цілісності держави.

9.4.4. Підлив національної безпеки.

9.4.5. Незаконне захоплення державної влади.

9.4.6. Пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі.

9.4.7. Посягання на права і свободи людини і громадянина та на здоров'я населення.

9.5. У разі формалізації статусу парламентської опозиції, Учасники Коаліції визнають право такого об'єднання у Верховній Раді України на:

9.5.1. Надання власних оцінок діянь та заходам органів виконавчої влади України.

9.5.2. Поширення інформації у засобах масової інформації державної та комунальної власності від імені організованої опозиції.

9.5.3. Отримання інформації про діяльність Кабінету Міністрів України, будь-яких інших органів державної влади, а також місцевого самоврядування в порядку, передбаченому чинним законодавством України.

9.5.4. Представлення в усіх Комітетах, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісіях Верховної Ради України.

9.6. Коаліція визнає і гарантує право парламентської опозиції на посади Заступника Голови Верховної Ради України, Голови Рахункової палати, Голови Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України.

9.7. Право опозиції на зайняття посад у Верховній Раді України реалізується у разі, якщо рішення про утворення парламентської опозиції буде оголошено головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України до моменту початку розгляду Верховною Радою України питання про обрання керівництва Верховної Ради України та її комітетів.

9.8. Коаліція визнає право політичної опозиції на заяву на пленарному засіданні Верховної Ради України з будь-якого питання, пов'язаного з їх діяльністю, відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

³⁹ Лідер СПУ О.Мороз на той час так пояснив позицію коаліції: “голови комітетів – це елемент влади. Якщо коаліція віддає половину комітетів парламенту, це означає, що ми віддаємо опозиції половину влади в парламенті..., пропозиція про пропорційний розподіл комітетів абсолютно блокує роботу парламенту, оскільки знищується логіка функціонування парламенту нової моделі”. – Інтерфакс-Україна, 5 липня 2006р.

⁴⁰ Інтерфакс-Україна, 5 липня 2006р.

⁴¹ Див.: Янукович “прюралістично” оголосив 9 пунктів і розблокував парламент. – www.pravda.com.ua, 6 липня 2006р.

⁴² Згідно з Регламентом Верховної Ради України: “квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту. – <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁴³ Універсал національної єдності. – <http://www.razom.org.ua>.

декларацією, реалізація якої залежить від наявності політичної волі та відповідних можливостей у сторін, що його підписали.

Забезпечення прав парламентської опозиції при утворенні у Верховній Раді України Антикризисової коаліції

11 липня 2006р. у Верховній Раді було проголошено утворення Антикризисової коаліції у складі фракцій Партії регіонів, СПУ та КПУ.

У коаліційній угоді передбачається “законодавче врегулювання статусу парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій) та парламентської опозиції”⁴⁴. На відміну від угоди про створення Коаліції демократичних сил, про гарантії опозиції і взаємовідносини між коаліцією та опозицією в зазначеній угоді не згадується.

Водночас, учасники Антикризисової коаліції, на відміну від своїх попередників, застосували пропорційний підхід до розподілу парламентських комітетів – внаслідок чого фракції, що не ввійшли до складу коаліції, отримали керівництво у 12 з 26 парламентських комітетів⁴⁵. Антикризисова коаліція погодилися на призначення до складу Кабінету Міністрів п’яти міністрів за так званою “президентською квотою”⁴⁶, з яких чотири (міністри юстиції, культури, охорони здоров’я, у справах сім’ї та молоді) були членами “Нашої України”, яка не увійшла до складу коаліції, а п’ятий (Міністр внутрішніх справ) – позапартийний.

Проте, після прийняття “Нашою Україною” рішення про перехід в опозицію і припинення переговорів з приводу створення “широкої” коаліції, а також подання чотирма міністрами заяв про відставку, 1 листопада 2006р. Верховна Рада України задовольнила відповідні заяви міністра юстиції Р.Зварича та міністра культури І.Ліхового, заповнивши вакансії кандидатурами, запропонованими коаліцією.

Оцінка

Надання опозиційним фракціями можливості зайняти керівні посади у низці парламентських комітетів, а також включення до складу Уряду міністрів, висунутих політичними силами – не членами коаліції, в цілому позитивно позначилося на можливості реалізації частиною громадян, які голосували за відповідні політичні сили, їх права на участь в управлінні державними справами, певною мірою сприяло підвищенню рівня відкритості і прозорості влади.

Однак, правова неврегульованість зазначених питань робить реалізацію відповідних прав залежною від політичної волі учасників коаліції. Окрім того, участь в коаліційному Уряді міністрів, які не є членами

(чи висуваннями) партій – членів коаліції, суперечить логіці змін, внесених до Конституції, знижує рівень політичної відповідальності коаліції та створеного нею Уряду за наслідки їх діяльності.

Спроби законодавчого врегулювання прав опозиції

У цей час на розгляді у Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти щодо прав опозиції: “Про опозиційну політичну діяльність”, внесений депутатами від фракції “Регіони України”, і “Про парламентську опозицію”, внесений лідером фракції БЮТ Ю.Тимошенко. Перший із проектів має на меті врегулювання діяльності як парламентської, так і позапарламентської опозиції, другий – лише опозиції у Верховній Раді.

Попри наявність в обох законопроектах суттєвих недоліків⁴⁷, головним їх позитивом є наявність переліків прав парламентської опозиції, які в основному відповідають нормам, апробованим у світовій практиці⁴⁸. В цей час у Верховній Раді створена спеціальна робоча група, завданням якої є вироблення на основі двох поданих проектів узгодженого законопроекту, який має бути розглянутий Верховною Радою. Однак, навіть у разі підготовки проекту, який буде сприйнятий представниками і коаліції, і опозиції (а це буде зробити досить складно, з огляду на існуючі розбіжності в підходах)⁴⁹, і його прийняття Парламентом, кореспондуючі зміни мають обов’язково бути внесені до Регламенту Верховної Ради України. Наразі інформація про підготовку таких змін відсутня.

Окрім того, за наявною інформацією з відповідної комісії, узгоджений законопроект стосуватиметься лише прав парламентської опозиції.

Оцінка

Законодавче визначення переліку прав парламентської опозиції є необхідним з метою гарантування можливостей реалізації частиною громадян, які голосували за відповідні політичні сили, їх права на участь в управлінні державними справами, розширення можливостей контролю опозиції над владою, підвищення рівня відкритості і прозорості останньої.

Водночас, наявна ситуація дає підстави для прогнозів відносно того, що дане питання ще тривалий час може залишитися неврегульованим, оскільки політичні сили, представлені у Верховній Раді, не схильні до вироблення компромісних підходів задля його вирішення.

Урахування проблеми прав опозиції у Програмі Кабінету Міністрів України

У проекті Програми діяльності Кабінету Міністрів України В.Януковича “Єдність, конкурентоспроможність, нова якість життя”, яка проходить процес

⁴⁴ Угода про створення Антикризисової коаліції, від 7 липня 2006р. – <http://zakon.rada.gov.ua>

⁴⁵ Представники фракцій, які не ввійшли до складу коаліції, очолили, зокрема, такі важливі комітети, як з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з питань національної безпеки і оборони, з питань фінансової і банківської діяльності, з питань економічної політики. – <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁴⁶ Поза межами конституційно визначеного права Президента вносити кандидатури міністрів оборони та закордонних справ.

⁴⁷ Так, Головне науково-експертне управління Секретаріату Верховної Ради пропонує відхилити обидва законопроекти як недосконалі. Див.: <http://zakon.rada.gov.ua>. Критичні висновки щодо законопроектів роблять також експерти неурядових організацій. Див., зокрема: <http://poglyad.org.ua/view/35676.html>, <http://www.gpu-ua.info/index.php?id=131645>

⁴⁸ Див.: Опозиція в Україні. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2002, №7, с.32, 38-39, 43, 61-67.

⁴⁹ Зокрема, фракція БЮТ вимагатиме прийняття законопроекту, внесеного лідером фракції Ю.Тимошенко, звинувачуючи коаліцію та особисто Голову ВР О.Мороза у його блокуванні. Водночас, представники коаліції, не заперечуючи необхідності прийняття відповідного закону в принципі, висловлюють критичне ставлення до проекту Ю.Тимошенко, висувають певні вимоги до змісту закону, наголошують на певних проблемних моментах. Див., наприклад: Ю.Тимошенко: “БЮТ наполягатиме на ухваленні власного проекту закону про опозицію”. – УНІАН, 5 вересня 2006р., “Тимошенко заявляє, що влада саботує ухвалення закону про опозицію” – УНІАН, 2 жовтня 2006р., Є.Кушнарів: “Партія регіонів зацікавлена в скорейшій прийнятті закону об опозиції, але не погодиться на варіант створення “тоталитарної секти”. – Інтерфакс-Україна, 2 жовтня 2006р., “Янукович підтримає Тимошенко, якщо вона його стимулюватиме”. – www.pravda.com.ua, 30 жовтня 2006р., “Мартинюк запевнив Тимошенко, що її тінювий Кабмін ніхто не підтримає”. – www.pravda.com.ua, 30 жовтня 2006р., О.Мороз: “Наступного тижня ВР може розглянути у першому читанні проекти законів про Кабінет Міністрів та опозицію”. – УНІАН, 25 жовтня 2006р.

обговорення, про опозицію згадується лише у преамбулі. Позиція Уряду щодо гарантій прав опозиції не визначається⁵⁰.

Оцінка

З одного боку, відсутність у Програмі відповідних положень може зумовлюватися специфікою документа (акцентом на проблемах соціально-економічного розвитку, що є пріоритетом діяльності виконавчої влади). Однак, з іншого – це може свідчити про недостатню увагу до ролі Уряду в законодавчому забезпеченні політичних прав громадян, у тому числі прав опозиції⁵¹.

ВИСНОВКИ

Результати діяльності нової влади щодо забезпечення прав опозиції поки не принесли реальних результатів. Головною проблемою залишається законодавча неврегульованість питання прав та гарантій діяльності парламентської опозиції, а також обмеження кола проблем лише правами опозиції у Верховній Раді.

Перспективи вирішення питання правових гарантій діяльності опозиції залишаються невизначеними через розбіжності в точках зору різних політичних сил, відсутність бажання йти на компроміс, ставлення до питання лише з точки зору власних, короткострокових інтересів.

Зазначене не сприяє реалізації прав громадян, які голосували за опозиційні політичні сили в різних представницьких органах, на участь в управлінні державними справами, позбавляє опозицію законодавчо визначених механізмів контролю над діяльністю влади, що робить її менш відкритою, прозорою і підконтрольною суспільству в цілому.

1.3 ФОРМУВАННЯ НОВОЇ КОНФІГУРАЦІЇ ВЛАДИ

Процес структурування Верховної Ради України та формування виконавчої влади після виборів 2006р. відзначався низкою особливостей.

По-перше, можна було сподіватися, що в результаті виборів за пропорційною системою до законодавчої влади прийшли політичні партії з відомими ідеологіями та програмами, цілком сформованим ставленням до актуальних проблем, що стоять перед державою і суспільством, визначеним колом партнерів та опонентів. Натомість, склад депутатського корпусу, обраного за виборчими списками, засвідчив високий рівень присутності в Парламенті групових та корпоративних бізнес-інтересів, готовність частини депутатів до пошуку союзників на підставі не ідеологічних, а прагматичних мотивів.

По-друге, після виборів у повному обсязі вступили в дію зміни до Конституції України, що впроваджували нові принципи формування обох гілок влади.

По-третє, вибори та попередні півтора року політичного життя країни проходили на конфронтаційній основі, і дух конфронтації був перенесений до Верховної Ради України нового скликання. Тому можна було прогнозувати, що відповідна логіка політичного процесу буде перенесена і на створення коаліції депутатських фракцій, призначення Верховною Радою Прем'єр-міністра та формування Кабінету Міністрів України.

Офіційне проголошення створення Коаліції демократичних сил

22 червня 2006р. у Верховній Раді офіційно оголошено про створення коаліції депутатських фракцій блоку “Наша Україна”, Соціалістичної партії України та Блоку Юлії Тимошенко.

Оцінка

Створенню коаліції передували складні переговори, що супроводжувалися тимчасовими призупиненнями і взаємними звинуваченнями у зтягуванні або й саботажі переговорного процесу та сепаратних переговорах з Партією регіонів. Вже наступного дня після підписання Протоколу щодо процедури формування Коаліції демократичних сил президія Ради Народного Союзу “Наша Україна” виступила за виключення з нього шостого пункту, в якому говорилося, що угода про коаліцію “готується на основі принципів, закладених в проект меморандуму про коаліцію демократичних сил”⁵². Каме-нем спотикання став закладений у меморандумі принцип розподілу посад, за яким Прем'єр-міністром мав стати представник БЮТ, тобто Ю.Тимошенко. Гострі суперечки велися й щодо посади Голови Верховної Ради, на яку претендувала і “Наша Україна”, і СПУ.

На цьому фоні Партія регіонів оголосила про самостійний початок коаліційного процесу.⁵³ У ЗМІ стали періодично з'являтися чутки, що консультації з Партією регіонів сепаратно ведуть усі учасники переговорів про створення Коаліції демократичних сил, що не додавало їм взаємної довіри.

Протягом переговорного процесу заяви про майже стовідсоткове погодження тексту угоди про створення коаліції дезавувалися заявами про наявність низки суттєвих розбіжностей у поглядах учасників переговорів. Неоднозначну оцінку експертів викликало бажання представників “Нашої України” відкласти насамкінець обговорення питання про розподіл повноважень та про кандидатури на вищі державні посади, адже було очевидним, що саме це питання є основним, і доти, доки воно не буде внесено до порядку денного, розмови про принципи, узгоджену програму дій тощо, можна вважати порожніми дискусіями для зволікання часу. Проте, на момент проголошення про створення коаліції це питання ще залишалося відкритим.

Підписання коаліційної угоди анонсувалося кілька разів протягом червня, а потім переносилося на пізніші терміни. Це свідчило про непередбачуваність результатів переговорного процесу і збільшувало напруженість у політичному середовищі та суспільстві.

Створення коаліції в такій атмосфері не викликало оптимізму. Було зрозуміло, що це вимушений крок, зумовлений загрозою розпуску Парламенту через недотримання конституційних термінів створення коаліції. Учасники коаліції вкотре підтвердили, що вони не політичні союзники та одностуді, а скоріше політичні супротивники та ідейні антагоністи. Неможливо було сподіватися, що такий коаліції вдасться швидко та без проблем сформувати Уряд, і що цей Уряд буде консолідованою, дієздатною командою.

Створення Антикризової коаліції у Верховній Раді України

6 липня 2006р. Головою Верховної Ради України було обрано лідера Соціалістичної партії України О.Мороза.

⁵⁰ Проект станом на 23 жовтня 2006р.

⁵¹ У цьому контексті можна навести приклад Програми Уряду Ю.Тимошенко “Назустріч людям”, де в розділі “Правова політика” зазначається: “сприяння законодавчому визначенню прав опозиції; категоричне недопущення будь-яких форм політичних репресій”. – <http://www.kmu.gov.ua>

⁵² УНІАН, 14 квітня 2006р.

⁵³ УНІАН, 27 квітня 2006р.

7 липня – створено нову, так звану Антикризисову коаліцію, до складу якої увійшли Партія регіонів, СПУ та КПУ. 11 липня про припинення існування Коаліції демократичних сил і створення Антикризисової коаліції офіційно оголосив новообраний Голова Верховної Ради.

Оцінка

Можна назвати кілька ситуативних причин краху Коаліції демократичних сил. *По-перше*, угода про створення коаліції не влаштовувала соціалістів та їх лідера. Згідно з нею вони не могли претендувати на посаду спікера та отримували керівні посади в комітетах Верховної Ради та Уряді за пропорційним принципом. *По-друге*, члени коаліції залишили опозиційним фракціям мінімальні можливості впливати на роботу Верховної Ради, розподіливши між собою навіть ті комітети, які традиційно віддавалися опозиції. Це, а також рішення коаліції про пакетне голосування за кандидатури Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра, дало фракції Партії регіонів привід блокувати роботу Верховної Ради з вимогою пропорційного розподілу посад голів парламентських комітетів між усіма фракціями та дотримання регламенту під час голосування за зазначені кандидатури, тобто відмови від пакетного голосування. Тим часом, шляхом переговорів та обіцянок, про зміст яких можна лише здогадуватися, Партії регіонів вдалося змінити ситуацію в Парламенті на свою користь.

Рішення О.Мороза про балотування на пост спікера було явним порушенням коаліційної угоди та, попри всі можливі пояснення, суперечило елементарній політичній етиці. Щоправда, лідер соціалістів постарався убезпечити себе від подібних звинувачень заявою про те, що він не піддає сумніву право "Нашої України" висувати кандидатуру Голови Верховної Ради, а лише радить замінити кандидатуру П.Порошенка як таку, що має конфліктогенний характер⁵⁴. Однак, можна припустити, що в нього знайшлися б аргументи і проти інших кандидатів "Нашої України".

Сам процес обрання спікера і створення нової коаліції відбувався всупереч елементарній логіці коаліційного процесу і в дусі Конституції: спочатку, поза будь-якими коаліційними угодами, було обрано Голову Верховної Ради, наступного дня створено нову коаліцію, потім СПУ повідомила БЮТ і "Нашу Україну" про вихід з Коаліції демократичних сил і лише після цього було офіційно оголошено про створення Антикризисової коаліції і припинення існування попередньої.

Обрання О.Мороза Головою Верховної Ради і створення наступного дня Антикризисової коаліції явно виглядали реалізацією єдиного, заздалегідь підготовленого сценарію. Можна припустити, що зазначена коаліція таємно була створена ще за кілька днів до того, як припинила своє існування Коаліція демократичних сил, а 7 липня відбулася лише її легалізація.

Призначення В.Януковича Прем'єр-міністром України та формування персонального складу Кабінету Міністрів

4 серпня Президент України В.Ющенко запропонував на розгляд парламенту кандидатуру В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України. Верховна Рада призначила В.Януковича Прем'єр-міністром України.

Оцінка

Призначенню В.Януковича передувала ситуація невизначеності та напруженості в Парламенті. Фактично, Голова Верховної Ради та його партнери по Антикризисовій

коаліції діяли всупереч Регламенту, згідно з яким коаліція депутатських фракцій протягом 10 днів після виходу з неї одного з членів може переформатуватися або оголосити про припинення своєї діяльності. Це призвело до того, що про створення Антикризисової коаліції оголошувалося офіційно двічі – 11 липня і 18 липня. Так само двічі висувалася на посаду Прем'єр-міністра України кандидатура В.Януковича: 11 липня Голова Верховної Ради України О.Мороз офіційно направив Президенту України В.Ющенку пропозицію коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України щодо призначення В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України; 18 липня його кандидатуру ще раз висунула Антикризисова коаліція.

Зміна конфігурації парламентської більшості супроводжувалася загрозою розпуску Верховної Ради Президентом, який вже 12 липня заявив, що розпустить Парламент в разі не знаходження компромісу політичними силами⁵⁵.

Універсал національної єдності можна розглядати як певний компроміс на шляху до визнання Президентом політичної перемоги Партії регіонів. Універсал створював ілюзію, що саме Президент диктує порядок денний політичним силам і виступає верховним арбітром в їх суперечках. Для Партії регіонів підтримка Універсалу була тактичним кроком, спрямованим на здобуття посади Прем'єр-міністра для її лідера. Ще одним, більш вагомим компромісом було фактичне включення посади Міністра внутрішніх справ до квоти Президента під час формування Кабінету Міністрів України, забезпечення кількох міністерських крісел – Міністра юстиції, Міністра культури і мистецтв, Міністра у справах сім'ї та молоді, Міністра охорони здоров'я – за представниками блоку "Наша Україна" (*про недосконалість відповідних положень Конституції, які дозволили включити до складу Кабінету Міністрів представників політичних сил, які не є членами коаліції, вже зазначалося вище*) і безпроблемне голосування у Верховній Раді за кандидатури А.Гриценка на посаду Міністра оборони і Б.Тарасюка на посаду Міністра закордонних справ, хоча обидві ці особи ніяк не можна було вважати прийнятними для членів Антикризисової коаліції.

Однак ефект цих компромісів був значною мірою знівельований протягом наступних місяців. Універсал національної єдності не став (і в принципі не міг стати) документом, яким керувалася б влада та політичні сили у своїх діях. Він не мав жодного правового статусу, тому гарантією його дотримання могла виступати лише політична воля підписантів, якої не було від самого початку. Після усвідомлення блоком "Наша Україна" безперспективності переговорів про створення "широкої коаліції" і прийняття Радою партії рішення про перехід в опозицію, міністри, які є її представниками, були нею відкликані з Уряду, написали заяви про відставку, і на цей час двох із них – Міністра юстиції та Міністра культури і мистецтва – Верховна Рада у відставку вже відправила. Водночас представниками депутатської більшості було ініційоване розслідування ситуації у Міністерстві внутрішніх справ, на час якого Міністр Ю.Луценко відсторонився Постановою Верховної Ради від своїх обов'язків. Будучи нелегітимним, це рішення не мало правових наслідків, але його можна розглядати як форму тиску. Під постійним політичним і моральним тиском в Уряді знаходяться міністри оборони і закордонних справ.

Наразі відбувається посилення поляризації політичних сил, як це було у 2004-2005рр., лише зі зміною знаків – що зумовлює загострення протиріч у суспільстві,

⁵⁴ УНІАН, 29 червня 2006р.

⁵⁵ УНІАН, 12 липня 2006р.

насамперед, у міжрегіональному вимірі. Стосунки між Президентом, з одного боку, і Кабінетом Міністрів та Верховною Радою – з іншого, розвиваються за конфронтаційним сценарієм. За очевидної недосконалості Конституції в частині, що регулює відносини у вищих ешелонах влади, і за відсутності низки важливих законів, які б мали чітко регламентувати повноваження вищих владних інститутів, ситуація може невдовзі набути кризових ознак.

ВИСНОВКИ

Процес формування нової конфігурації влади продемонстрував суттєві вади чинного законодавства, насамперед, Конституції України, недостатню готовність політичних сил формувати владу за встановленими ними ж самими правилами, взагалі відсутність стабільної політичної системи, члени якої змушені були б діяти на основі принципів та національних інтересів, а не особистих амбіцій та ситуативних домовленостей.

Коаліційні процеси у Верховній Раді та особливості формування виконавчої влади створили стійке враження, що і ті політичні сили, що претендують на статус демократичних, і їх опоненти “нічого не забули, і нічому не навчилися”. В період після виборів 2006р. були перенесені всі проблеми, протиріччя, деструктивні стратегії минулого і позаминулого років.

Відсутність реального консенсусу у вищих ешелонах влади навколо стратегічних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики свідчить про те, що протягом останніх двох років українське суспільство і держава не досягли помітного прогресу на шляху національної консолідації. Натомість маємо пролонгацію суспільно-політичної кризи, в якій перебуває Україна з кінця 2004р.

1.4 РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

Оцінка дотримання Урядом В.Януковича зразка 2006р. засад належного врядування здійснюється на основі аналізу дотримання відповідних зобов'язань, закладених в Угоді про створення Антикризової коаліції та Універсалі національної єдності, а також із врахуванням загально визначених стандартів демократичного врядування, серед яких: дотримання принципів верховенства права та законності, відкритість влади та участь громадян у прийнятті державних рішень, розмежування політичних та адміністративних функцій і посад, політична нейтральність, професійність і стабільність державної служби.

В Угоді про створення Антикризової коаліції⁵⁶ наголошено на таких кроках влади у сфері побудови сучасної європейської держави:

- реформування вищого та центрального рівня органів виконавчої влади, створення нової моделі публічної адміністрації, демократизація влади, наближення її до потреб і запитів кожного громадянина;

- реформування адміністративно-територіального устрою на принципах економічної доцільності та соціальної необхідності;
- посилення ролі місцевого самоврядування. Реформування системи місцевої влади на принципах децентралізації та субсидіарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України.

Універсал національної єдності акцентує увагу на таких пріоритетних завданнях:

- реформування структур виконавчої влади та унеможливлення політизації державної служби через першочергове прийняття Законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про державну службу” (нова редакція), підготовлених для внесення Президентом України до Верховної Ради України;
- стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою⁵⁷.

Розробка та затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України В.Януковича після трьох місяців діяльності й досі не затвердив Програму діяльності Уряду. Наразі не повідомляється про існування завершеного проекту такої Програми.

Оцінка

Робота Кабінету Міністрів без Програми діяльності заслуговує негативної оцінки. Цей факт є ілюстрацією непрозорості роботи Уряду. Дивує також імітація Урядом співпраці з громадськістю в питанні розробки Програми діяльності Кабміну. Зокрема, на “Урядовому порталі” й досі міститься звернення до громадськості вносити свої пропозиції до проекту урядової Програми.

Відтак, можна зробити два висновки: 1) або Уряд досі не має стратегічного бачення своєї діяльності, що є негативною характеристикою його професійності; або 2) Уряд свідомо зволікає затвердження Програми діяльності та її надання на схвалення Парламенту, аби відтермінувати введення в дію норми про річний імунітет Уряду від відставки. В будь-якому разі таке порушення Конституції України є свідченням недемократичності Уряду.

Організація роботи Уряду

Кількість урядових комітетів зменшено з семи до п'яти⁵⁸. Змінено розподіл повноважень між главою Уряду та віце-прем'єр-міністрами⁵⁹. Запроваджено посаду віце-прем'єр-міністра з питань регіональної політики. Хоча не як загальне правило, але поновлено практику поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів. Зокрема, посади віце-прем'єр-міністра і посади міністра, поєднують Міністр будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства (В.Рибак) та Міністр фінансів (М.Азаров).

⁵⁶ Угода про створення Антикризової коаліції, від 7 липня 2006р. – <http://zakon.rada.gov.ua>

⁵⁷ Універсал національної єдності. Київ, 3 серпня 2006р. – <http://www.razom.org.ua>

⁵⁸ Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2005р. №1214” №1202 від 14 серпня 2006р.

⁵⁹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України” №1269 від 4 вересня 2006р.

Уряд повернувся до широкого застосування практики прийняття актів Кабінету Міністрів шляхом опитування. Зокрема, пункт 26 Розділ VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України було доповнено положенням, відповідно до якого прийняття постанов з кадрових питань (призначення на посаду та звільнення з посади, застосування заохочення та дисциплінарних стягнень, погодження призначення на посаду та звільнення з посади тощо) може проводитися шляхом опитування членів Кабінету Міністрів⁶⁰.

Оцінка

Як позитив варто відзначити збереження механізму Урядових комітетів. Зменшення їх кількості відбулося за рахунок Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та Урядового комітету з питань розвитку агропромислового комплексу та природокористування. Об'єднання в одному Урядовому комітеті питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції може розглядатися також як позитив, адже ці напрями державної політики мають дуже близькі цілі. Позитивним є й те, що очолив цей Урядовий комітет безпосередньо Прем'єр-міністр України. Однак, зважаючи на ту обставину, що В.Янукович не є активним прихильником європейської інтеграції України, позитивних результатів від удосконалення інституційного забезпечення європейської інтеграції сподіватися не доводиться.

Зміна розподілу повноважень між главою Уряду та віце-прем'єр-міністрами на користь першого віце-прем'єра та міністра Кабінету Міністрів України є не зовсім виправданим кроком. Особливо це стосується останнього, який тепер між підготовкою засідань Уряду та організацією роботи Секретаріату Кабінету Міністрів мусить опікуватися і адміністративною реформою.

Позитивної оцінки заслуговує практика поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів, хоча це менше стосується посади віце-прем'єр-міністра з питань регіональної політики. Таке суміщення дозволяє обмежувати надмірне роздування складу Уряду, що перешкоджатиме виникненню зайвих компетенційних конфліктів. На жаль, сфери відповідальності двох інших віце-прем'єр-міністрів не спрямовані на пріоритетні для держави реформи.

Застосування Урядом практики прийняття рішень шляхом опитування (тобто без обговорення та поза засіданнями Кабінету Міністрів) заслуговує негативної оцінки, адже погіршує відкритість роботи Уряду. Крім того, Кабінет Міністрів є колегіальним органом, і усі члени уряду несуть колегіальну відповідальність за прийняття таких рішень. Отже, усі рішення мають прийматись на засіданнях Уряду після обговорення і голосування.

Загалом, чинний Уряд за багатьма показниками демонструє закритість при підготовці та прийнятті важливих рішень. Надзвичайно важливі рішення, як наприклад, проект Закону України "Про державний бюджет на 2007р." та інші, готуються кулуарно без проведення публічних консультацій. Проблема проведення публічних консультацій при формуванні державної політики залишається однією з найактуальніших проблем функціонування Уряду.

Реформування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів утворено Апарат Прем'єр-міністра України⁶¹. Основними завданнями Апарату визначено забезпечення здійснення повноважень Прем'єр-міністра України, формування та підтримання політичного іміджу Прем'єр-міністра України, забезпечення його зв'язків з Президентом України, Головою Верховної Ради України, лідерами політичних партій (блоків), керівниками органів державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, засобами масової інформації, посадовими особами іноземних держав та міжнародних організацій. І якщо раніше Служба Уряду складалась з керівника Служби, Секретаріату, керівника Протоколу та групи радників, то тепер Апарат стане більш чисельним. До його структури входитимуть керівник Апарату, його заступники, група радників, помічників, наукових консультантів та референтів Прем'єр-міністра України, Прес-служба, Служба протоколу і канцелярія Прем'єр-міністра України.

Збільшено граничну чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України (на 18 одиниць), патронатних служб керівництва (на 22 одиниці)⁶².

У кінці жовтня у Секретаріаті Кабінету Міністрів України було введено посади референта та старшого референта, які не належать до державних службовців⁶³.

Оцінка

Утворення Апарату Прем'єр-міністра на основі ліквідованої служби Прем'єр-міністра обґрунтовується конституційною реформою та спричиненим нею новим статусом керівника Уряду. Але така мотивація виглядає недостатньо переконливою. Апарат керівника Уряду так і лишається фактично його патронатною службою, хоча і отримав статус "допоміжного органу" у складі Секретаріату Кабінету Міністрів. Введення ж апарату Уряду у процес прийняття урядових рішень (наприклад, через "експертизу проектів документів, що подаються на підпис Прем'єр-міністрів" – як це запропоновано у Положенні про апарат Прем'єр-міністра) може погіршити прозорість роботи Уряду та важливість професійних експертних послуг державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Некоректним є віднесення посад працівників Апарату до посад державної служби, оскільки фактично вони є патронатними (політичними) службовцями, добираються на особистий розсуд Прем'єр-міністра та керівника Апарату, на основі персональної відданості та політичних симпатій.

Запровадження у Секретаріаті Кабінету Міністрів України посад референта та старшого референта, є інструментом легального залучення номенклатури часів Л.Кучми на службу Уряду. Серед позитивів цього рішення є те, що багато з претендентів на посади референтів є дійсно добрими фахівцями (експертами), хоча досвід більшості потенційних референтів ґрунтований на недемократичній радянській і пострадянській бюрократичній практиці. Правильно, що ці посади не віднесені до посад державної служби. Серед можливих негативів рішення про референтів – загроза зменшенням

⁶⁰ Див., зокрема, Постанову Кабінету Міністрів України "Про доповнення розділу VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України" №1226 від 23 серпня 2006р.

⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України "Про Апарат Прем'єр-міністра України" №1451 від 11 жовтня 2006р.

⁶² Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України" №1183 від 14 серпня 2006р.

⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України "Про введення нових посад працівників у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та умови оплати їх праці" №1472 від 25 жовтня 2006р.

ролі політично-нейтральних та професійних послуг стабільної частини Секретаріату Уряду.

Серйозним недоліком залишається те, що апарат Кабінету Міністрів Уряду очолює член Уряду – міністр Кабінету Міністрів. Це поглиблює політичне “проникнення” в систему державної служби та має особливо негативні наслідки при зміні урядів. Цей крок є серйозною перешкодою реформування системи урядування в Україні у напрямі демократичних стандартів.

Розмежування політики та адміністрування в системі центральних органів виконавчої влади

Уряд В.Януковича не вживав кардинальних заходів щодо утворення, організації чи ліквідації органів виконавчої влади. 28 вересня 2006р. було скасовано постанову Кабінету Міністрів України “Про утворення Генеральної державної сільськогосподарської інспекції” №743 від 25 травня 2006р.⁶⁴ Натомість у складі Міністерства аграрної політики було утворено Державний департамент харчової промисловості та продовольчого ринку як урядовий орган державного управління⁶⁵.

Урядовий орган державного управління – Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, що діє у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було перетворено в центральний орган виконавчої влади – Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду⁶⁶.

У жовтні було затверджено Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію⁶⁷. 15 вересня 2006р. – відновлено діяльність Державного департаменту з питань адаптації законодавства, як урядового органу у складі Міністерства юстиції України⁶⁸.

Урядом В.Януковича кількість головних розпорядників бюджетних коштів було збільшено з 40 до 64⁶⁹. Зокрема, серед “поновлених у правах” – Головержесслужба, Терекспримсництво, Держекспортконтроль, Держкомтелерадіо, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, Держкомстат, Укравтодор, Держфінмоніторинг, Вища Рада юстиції, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ВАК, Держкомархів, НКАУ, Рада національної безпеки і оборони України, Рахункова палата, Академія

медичних наук, Академія мистецтв, Академія педагогічних наук, Українська академія аграрних наук, Академія правових наук, Держкомнаціміграції, Державний департамент з питань виконання покарань, Управління державної охорони.

Після приходу Уряду В.Януковича була відновлена попередня (що існувала до 2005р.) практика великої кількості заступників керівників у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ). За три місяці запроваджено додатково близько 20 посад⁷⁰.

Оцінка

Як позитив можна оцінювати те, що Уряд не вживав кардинальних змін у системі ЦОВВ, якщо реальним мотивом такої витримки дійсно є очікування результатів функціональних обстежень органів виконавчої влади. Проведені ж зміни заслуговують окремої оцінки.

Положення про Державний департамент харчової промисловості та продовольчого ринку як урядового органу державного управління ще не затверджено. Але за умови, що до повноважень цього департаменту належатиме контроль за якістю харчової продукції, утворення нового урядового органу можна буде оцінити позитивно. Фактично дана інституція повинна взяти на себе частину потенційних функцій так і нествореної Генеральної державної сільськогосподарської інспекції. Щоправда, з точки зору доктрини урядових органів утворення замість “інспекції” “департаменту” є не зовсім коректним, адже до його повноважень мають належати в основному контролюючо-інспекційні функції.

Перетворення Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду з “урядового органу державного управління” в “центральный орган виконавчої влади” також є не зовсім коректним і виправданим рішенням. Підвищення статусу даного органу навряд чи сприятиме покращенню виконання ним своїх функцій, оскільки на політичному рівні питаннями безпеки праці має опікуватися одне з міністерств, а даний комітет повинен належати до системи такого міністерства. Негативом таких статусно-технічних змін є послаблення персональної політичної відповідальності міністра за дану сферу державної політики.

⁶⁴ Постанова Кабінету Міністрів України “Про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 року №743” №1365 від 28 вересня 2006р.

⁶⁵ Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Державного департаменту харчової промисловості та продовольчого ринку” №1380 від 4 жовтня 2006р.

⁶⁶ Постанови Кабінету Міністрів України: “Про перетворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду” №1195 від 14 серпня 2006р.; “Питання Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду” №1315 від 15 вересня 2006р.

⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію” №1434 від 18 жовтня 2006р.

⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України “Про відновлення дії постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004р. №1742 та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” №1314 від 15 вересня 2006р.

⁶⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про внесення змін у додаток 1 до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006р. №296” №469-р. від 17 серпня 2006р.

⁷⁰ Постанови Кабінету Міністрів України: “Про введення додатково посади заступника Голови Державної митної служби України” №1150 від 10 серпня 2006р.; “Про введення додатково посад заступників Міністра аграрної політики України” №1185 від 14 серпня 2006р.; “Про введення додатково посади першого заступника Міністра вугільної промисловості України” №1188 від 14 серпня 2006р.; “Деякі питання Державної податкової адміністрації” №1208 від 15 серпня 2006р.; “Про введення додатково посади першого заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України” №1229 від 23 серпня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України” №1230 від 23 серпня 2006р.; “Про введення додатково посади першого заступника Міністра промислової політики України” №1231 від 23 серпня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Міністра будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України” №1272 від 5 вересня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Міністра аграрної політики України” №1278 від 7 вересня 2006р.; Постанова Кабінету Міністрів України “Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України по земельних ресурсах” №1281 від 7 вересня 2006р.; “Про введення додатково посади першого заступника Міністра транспорту та зв’язку України” №1356 від 20 вересня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Міністра транспорту та зв’язку України” №1362 від 25 вересня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Голови правління Пенсійного фонду України” №1395 від 4 жовтня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Міністра України у справах сім’ї, молоді та спорту” №1447 від 18 жовтня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики” №1448 від 18 жовтня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики” №1489 від 25 жовтня 2006р.; “Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України по земельних ресурсах” №1501 від 25 жовтня 2006р.

Утворення урядового органу у складі Міністерства будівництва – Державної архітектурно-будівельної інспекції (хоча цей крок було зроблено ще попереднім Урядом) – та затвердження положення про цей орган заслуговує позитивної оцінки, адже здійснення державного контролю у сфері архітектури та будівництва є актуальним завданням для будь-якої сучасної держави, і особливо в теперішніх українських реаліях.

Повністю підтримуючи декларацію про європейську інтеграцію України, і тим більше очікуючи реальних кроків у цій царині, важко знайти раціональне виправдання рішення про відновлення діяльності Державного департаменту з питань адаптації законодавства як “урядового органу”. Очевидно, що ці політичні функції, які виконує департамент, повинно виконувати власне Міністерство юстиції, звичайно маючи для цього окремий структурний підрозділ. Але жодної потреби утворювати (відновлювати) окремий урядовий орган не було.

Ревізія Урядом В.Януковича рішення попереднього Уряду про зменшення кількості головних розпорядників бюджетних коштів заслуговує також негативної оцінки. Таким чином погіршується політична та юридична відповідальність Уряду за використання державних коштів та реалізацію державних програм, адже частина таких коштів проходитиме повз членів Кабміну.

Нерозмежованість адміністративних і політичних функцій в міністерствах, централізація процесу прийняття рішень, потреба нового Уряду призначити “своїх людей” в центральних органах виконавчої влади призводить до неконтрольованого розростання верхівки державного апарату. Запровадження десятків додаткових посад заступників керівників ЦОВВ заслуговує негативної оцінки, оскільки ці процеси відбуваються без легітимної основи та раціональних розрахунків, з точки зору публічних інтересів.

Екстенсивна відповідь Уряду на виклики перешкоджає наближенню України до демократичних стандартів належного врядування. Негативом є і те, що розмежування посад і функцій політичних діячів та державних службовців, включно з віднесенням посад заступників міністрів до політичних, та запровадження посад державних (постійних) секретарів міністерств, не підтримується теперішнім Урядом.

Взаємодія Кабінету Міністрів України з Президентом України

Рішенням Уряду з Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України було вилучено пункт про необхідність виконання доручень Президента та працівників Секретаріату Президента (крім доручень, що містяться в указах та розпорядженнях глави держави⁷¹).

21 вересня 2006р. Секретаріат Кабінету Міністрів України повернув Президенту України сім актів, виданих останнім у серпні-вересні 2006р. Підставою для повернення стало те, що ці акти підлягають скріпленню підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (контрасигнації), але вони були надіслані на скріплення підписами вже після їх оприлюднення. Секретаріат Уряду вважає, що цим було порушено вимоги ч.4 ст.106 Конституції України, а зазначені акти Президента України є нечинними. 25 вересня 2006р. ці акти Президента України були повторно направлені на контрасигнацію.

16 жовтня 2006р. Президент України вперше застосував конституційне повноваження про зупинення акта Уряду, зокрема, своїм Указом⁷² зупинив дію постанови Кабінету Міністрів України №1336 від 20 вересня 2006р. Вдруге президентське повноваження було застосовано 31 жовтня 2006р. щодо Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України”⁷³.

2 листопада 2006р. Кабінет Міністрів України вніс зміни до Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України⁷⁴, якими передбачив можливість невідкладного скликання засідання Кабінету Міністрів “на прохання Президента України”, а також право Представника Президента України в Кабінеті Міністрів брати участь у засіданні урядових комітетів. Також цим рішенням Уряду передбачено можливість надання на запит Представника Президента України в Кабінеті Міністрів стенограми засідання Кабінету Міністрів, протоколу та стенограми засідань урядових комітетів.

Оцінка

Очевидно, що відносини між Урядом (його керівником та керівниками Секретаріату Кабміну) та Президентом характеризуються перманентним протистоянням. Головною причиною цього є законодавча неврегульованість відносин між вищими органами державної влади, тобто недотримання принципу законності. Обом владним інституціям також бракувало конструктивної налаштованості на вирішення проблем, що виникали.

При цьому, факт вилучення норми про надання Президентом доручень Уряду заслуговує позитивної оцінки. *По-перше*, інститут доручень може застосовуватися лише відносно підпорядкованих суб’єктів, а Уряд не підпорядковується Президенту. *По-друге*, це рішення є раціональним і з точки зору ефективності державного управління. Адже численні доручення відволікають урядовців та працівників міністерств від стратегічних завдань та унеможливають планування в роботі органів влади. Проте Уряд був би послідовним, якби обмежив потік і власних доручень (насамперед, у формі доручень віцепрем’єр-міністрів чи керівників Секретаріату Кабміну) іншим органам виконавчої влади. Мотивація урядовців, що це рішення зумовлено новим конституційним устроєм є не щирою, оскільки і до конституційних змін глава держави не мав підстав давати доручення Уряду.

Щодо конфлікту навколо контрасигнації. З положень Конституції України можна зробити висновок, що процедура скріплення підписами Прем’єр-міністра та міністра, відповідального за акт і його виконання, відповідних актів Президента України передбачає, що: а) на скріплення підписом направляється акт Президента України, а не його проект. Саме цим контрасигнація відрізняється від візування; б) скріплення підписами Прем’єр-міністра та міністра відповідального за акт і його виконання є умовою (передумовою) набуття чинності актом; в) процедура контрасигнації має відбуватися в обмежених часових межах та мати формальне завершення, аби не створювати ситуації правової або політичної невизначеності; г) доцільно, щоб акти Президента, які підлягають контрасигнації, оприлюднювалися з підписами Прем’єр-міністра та міністра відповідального за акт та його виконання.

⁷¹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” №1256 від 30 серпня 2006р.

⁷² Указ Президента України “Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2006 року № 1336” №880 від 16 жовтня 2006р.

⁷³ Указ Президент України “Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383” №909 від 31 жовтня 2006р.

⁷⁴ Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000р. №761 і від 5 червня 2000р. №915” №1532 від 2 листопада 2006р.

У контексті суперечки, що виникла між органами влади, необхідно виходити з того, що сьогодні процедура контрасигнації та її наслідки не визначені на законодавчому рівні, отже повинні були вирішуватися на шляхом конструктивного діалогу між вищими владними інституціями. Прикро, але ні в урядовому законопроекті “Про Кабінет Міністрів України”, ні у відповідному президентському проекті не зроблено спроби повною мірою та конструктивно врегулювати ці питання.

Президентські рішення про зупинення актів Уряду можна розглядати, насамперед, як демонстрацію потенціалу влади глави держави та відповідь на “наступальну” поведінку Уряду. Щодо змісту справ, і особливо другої – навколо Положення про МВС, то їх першопричиною є відсутність законів, які б регулювали діяльність органів виконавчої влади та інших публічних інституцій. Отже, ухвалення законів, а не підзаконне змагання було б найкращою відповіддю влади на виклики з точки зору демократичного урядування.

Рішення Уряду від 2 листопада 2006р. щодо змін до Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України виглядає як крок до порозуміння між вищими органами державної влади. Зокрема, надання Президентом України можливості ініціювати невідкладне скликання засідання Кабінету Міністрів, а також надання Представнику Президента України в Кабінеті Міністрів брати участь у засіданні урядового комітету схоже на демонстрацію конструктивної налаштованості Кабінету Міністрів на співпрацю з Президентом України. І дуже хотілося б, щоб це була не просто імітація примирення чи багатогодова комбінація на випередження, а справжнє усвідомлення необхідності спільної роботи на благо Українського народу.

Дискусія навколо статусу місцевих державних адміністрацій

Боротьба Президента та нового Уряду (Прем’єр-міністра) за підпорядкованість місцевих державних адміністрацій (МДА) стала логічним продовженням змагання за повноту влади. Про це яскраво свідчать і конфлікт навколо спроб Уряду звільнити п’ятьох голів обласних державних адміністрацій – представників “Нашої України”, і положення урядового проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України”, а також Указу Президента України “Про підготовку пропозицій та попередній розгляд кандидатур для призначення та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій”⁷⁵.

Урядовий проект Закону “Про Кабінет Міністрів України” пропонує, щоб з Урядом, а точніше з Прем’єр-міністром погоджувалися призначення і звільнення всіх заступників керівників місцевих державних адміністрацій, в тому числі районних.

Згідно з Указом Президента №675, усі призначення на посади керівників місцевих державних адміністрацій здійснюються після попереднього розгляду пропозицій щодо кандидатур в Секретаріаті Президента. При цьому, з його положень випливає, що Секретаріат Президента надає пропозиції Уряду щодо призначення фактично довільно. А пропозиції Уряду про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації мають бути

обґрунтованими (мають додаватися документи з обґрунтуванням причини неможливості перебування особи на займаній посаді, в разі потреби – з матеріалами службового розслідування, медичною довідкою, чи заяви особи про звільнення за власним бажанням тощо).

Оцінка

Як видно, в питанні призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій і Президент, і Уряд (Прем’єр-міністр) керувалися не стільки духом і буквою Конституції України, скільки власними інтересами щодо підпорядкування МДА.

Однією з причин виникнення такої ситуації є суперечливий правовий статус голів МДА. Відповідно до Конституції, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. За Законом “Про місцеві державні адміністрації” посади голів місцевих державних адміністрацій фактично є посадами державної служби, але на практиці такі призначення і звільнення мають політичний характер. Цей стан породжує і судові позови про поновлення на посаді, і конфлікти з обласними радами, тощо. В інтересах держави, щоб посади голів МДА були позбавлені політичного характеру, а призначалися на них політично нейтральні професіонали – державні службовці.

Інституційно місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади мають підпорядковуватись Уряду, а не главі держави. Вимоги президентського апарату про попереднє вивчення кандидатур керівників МДА є безпідставними. Хоча це ж саме стосується і потуг Уряду контролювати процес призначення навіть заступників голів районних державних адміністрацій.

Створення механізмів взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України

4 серпня 2006р. у складі Уряду було запроваджено посаду Міністра у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади⁷⁶ (аналогічна посада існувала при першому прем’єрстві В.Януковича). 7 вересня 2006р. були запроваджені посади заступників міністрів у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади⁷⁷.

У вересні 2006р. Уряд також формалізував питання організації взаємодії Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України⁷⁸.

Оцінка

По-перше, запровадженням відповідних посад, Кабінет Міністрів України перевищив свою компетенцію і регламентував власною постановою питання організації діяльності міністерств, що згідно ст.19, 92, 120 Конституції України може бути врегульовано виключно законом. Це однозначно суперечить принципам демократичного урядування.

По-друге, запровадження посади Міністра у зв’язках з Верховною Радою не варто підтримки і з точки зору раціональності, адже очевидно, що одна особа не може представляти в Парламенті позицію Кабінету Міністрів з усіх питань. Напевне, розуміючи це, Уряд не зупинився

⁷⁵ Указ Президента України “Про підготовку пропозицій та попередній розгляд кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій” №675 від 4 серпня 2006р.

⁷⁶ Постанова Верховної Ради України “Про формування складу Кабінету Міністрів України” від 4 серпня 2006р. №88-V; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністра у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади” №1283 від 7 вересня 2006р.

⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України “Про заступників міністрів у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади” №1282 від 7 вересня 2006р.

⁷⁸ Постанова Кабінету Міністрів України “Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України” №1284 від 7 вересня 2006р.

і запровадив у всіх міністерствах посади “заступників міністрів у зв’язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади”.

Серед повноважень цих заступників закріплені й такі, як: “координація діяльності заступників міністра ... з питань законопроектної роботи”, “представлення проектів законів під час розгляду на пленарних засіданнях та у комітетах Верховної Ради України” тощо. Але таким чином постає питання і про роль міністра, адже співпраця з Парламентом це одне з основних його завдань. Крім того, стає незрозуміло, чи можуть інші заступники міністрів представляти позицію міністра у Парламенті і т.ін. Увесь цей комплекс проблем також походить від не вирішеності проблеми розмежування політичних та адміністративних функцій і посад в міністерствах.

Постанова Кабінету Міністрів України “Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України” №1284 від 7 вересня 2006р. виглядає дещо дивною в нових політико-правових реаліях, особливо в частині встановлення взаємодії членів Уряду – представників однієї політичної партії (блоку) з іншою парламентською фракцією – учасницею коаліції, адже коаліційний уряд фактично повинен бути і місцем узгодження позицій членів коаліції, та власне саме представники партії в Уряді повинні пояснювати своїй фракції урядове рішення.

Заходи із забезпечення легітимності діяльності Кабінету Міністрів України

Насамперед, слід звернути увагу на дії Уряду та Президента щодо проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України”.

Уряд вживав активних заходів щодо доопрацювання проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України”. На початку жовтня парламентом було зареєстровано урядовий законопроект (№2325 від 13 жовтня 2006р.), хоча, як відомо, це зроблено всупереч положенням Універсалу національної єдності, де зазначалось, що вносити цей проект буде Президент.

27 жовтня 2006р. Президент вніс до Парламенту свій законопроект “Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади” (№2325-1).

Оцінка

Позитивної оцінки заслуговує прагнення Уряду якнайшвидше вністи на розгляд парламенту законопроект “Про Кабінет Міністрів України”. Але підхід Уряду не видається достатньо прозорим та конструктивним.

Як уже зазначалося, в Універсалі національної єдності серед зобов’язань підписантів згадувалися проекти Законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про державну службу” (у новій редакції). Положення про те, що ці законопроекти мають вноситися главою держави було спрямоване на забезпечення розробки законопроектів, які б гармонічно реалізували конституційні приписи щодо відносин Президента і Уряду, але насамперед стали основою для реформування системи органів виконавчої влади, унеможливлення політизації державної служби.

Проте, у своєму проекті Уряд відмовився від ідеї чіткого розподілу адміністративних та політичних функцій і посад в міністерствах, запровадження посад державних секретарів міністерств тощо. Багато конституційних положень не розкриті (наприклад, щодо контрасигнації), а деякі навіть не згадані (наприклад, про повноваження

Президента України щодо зупинення актів Кабінету Міністрів України).

Законопроект Президента пропонує врегулювання більшості із зазначених питань та може стати основою для подальшої роботи. Хоча і в ньому є деякі дискусійні положення та прогалини.

З огляду на те, що на сьогодні є два законопроекти про Уряд, імовірність прийняття хоча б одного з них зводиться до мінімуму. Можна лише сподіватися на конструктивний підхід Уряду та Президента до цього питання.

Підходи до забезпечення політичної нейтральності, професійності та стабільності державної служби

Протягом 2005-2006рр. під егідою Головного управління державної служби велася робота над новою редакцією проекту Закону “Про державну службу”. В остаточному вигляді законопроект, на жаль, в окремих питаннях втратив реформаторський характер. Насамперед, це стосується категорій посад державної служби, системи управління державною службою тощо.

Позиція нового Уряду щодо проекту Закону “Про державну службу” (в новій редакції) невідома. Очевидною є бездіяльність влади в цьому питанні.

З боку представників нової влади лунає критика збільшення їх попередниками розмірів оплати праці вищим керівникам державних органів, у т.ч. в державній службі.

Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів державних адміністрацій був доповнений положенням про те, що в разі звільнення працівників патронатної служби у зв’язку зі зміною керівника чи складу державного органу, працівник про таке звільнення не попереджається⁷⁹.

Були внесені зміни до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, відповідно до яких “народні депутати України, яким .. не надано попередню роботу (посаду) та які не можуть самостійно працевлаштуватися, зараховуються до кадрового резерву на посади державних службовців першої-третьої категорії...”⁸⁰.

Близько 100 державних службовців вищої ланки були звільнені “за власним бажанням”. На їх місце прийшло багато нових осіб, як стверджують експерти, вихідців переважно з одного регіону.

Оцінка

Існує висока ймовірність того, що в разі непрозорості роботи Уряду над проектом Закону “Про державну службу” (нова редакція), його може спіткати доля законопроекту “Про Кабінет Міністрів України”.

Заслуговує на критику норма проекту Державного бюджету на 2007р. про зупинення на 2007р. дії статті 37 Закону України “Про державну службу”, якою регулюється виплата державним службовцям у разі виходу на пенсію грошової допомоги в розмірі 10 місячних посадових окладів. Таке рішення вже спричинило вихід на пенсію значної кількості досвідчених державних службовців, чим суттєво послаблено спроможність державного апарату, а Державний бюджет понесе непередбачуваних витрат ще до кінця цього року.

Зміни до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, за рахунок автоматичного

⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про доповнення пункту 8 Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів державних адміністрацій” №1130 від 10 серпня 2006р.

⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби” №1375 від 28 вересня 2006р.

включення до нього колишніх народних депутатів України, є абсолютно нелогічним, оскільки народні депутати є не державними службовцями, а політиками. Це рішення є прикладом нерозуміння владою елементарних засад належного урядування.

Масові звільнення державних службовців вищої ланки “за власним бажанням” та домінування вихідців з одного регіону при зайнятті керівних посад свідчать про системні проблеми інституту державної служби, а також про неможливість гарантування права громадян на рівний доступ до державної служби, її стабільності і політичної нейтральності.

Підходи до реформи місцевого самоврядування

В Угоді про створення Антикризової коаліції⁸¹ наголошувалося на таких кроках влади у сфері побудови сучасної європейської держави, як: посилення ролі місцевого самоврядування; реформування системи місцевої влади на принципах децентралізації і субсидіарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Верховною Радою України.

Віце-прем'єр-міністр з питань регіональної політики В.Рибак визнає, що Уряду ще не має готової концепції реформи місцевого самоврядування. На загал, з боку представників урядової коаліції домінують заяви про необхідність посилення регіонів та регіональних влад. Крім того, представники урядової коаліції та особливо Голова Верховної Ради України О.Мороз виступають активними лобістами законопроекту №3207-1 “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування”⁸², яким фактично передбачається можливість добровільного об'єднання громад населених пунктів, ліквідація районних державних адміністрацій, запровадження виконкомів обласних рад та обмеження функцій обласних державних адміністрацій контролем над законністю органів виконавчої влади.

Оцінка

Політика Уряду В.Януковича у сфері реформи місцевого самоврядування характеризується невизначеністю та бездіяльністю. Свого бачення реформи Кабінет Міністрів не оприлюднює, і як здається, поки його не має. Заяви про швидке запровадження регіонального самоврядування (ліквідацію чи обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій уже в 2007р., запровадження виконкомів обласних рад тощо) можуть мати серйозні негативні наслідки. *По-перше*, це загрожує розбалансуванням держави та сепаратистськими проявами. *По-друге*, такий крок перешкоджатиме розвитку місцевого самоврядування та реальному наближенню публічних послуг до громадян.

Ці застереження повною мірою стосуються направлено до Конституційного Суду України законопроект “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування”, який на думку більшості експертів не створює умов для реформи місцевого самоврядування і стимулюватиме лише посилення регіональних влад. Зокрема, ідея про “добровільне” об'єднання громад є утопічною, і не дозволить створити спроможне місцеве самоврядування. Законопроект перетворює місцеві державні адміністрації на бутафорію, не передбачаючи для них навіть

функції нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Інституційне забезпечення адміністративної реформи

До повноважень міністра Кабінету Міністрів, з-поміж інших, належить забезпечення узгодженості і послідовності здійснення органами виконавчої влади заходів з проведення адміністративної реформи, розвитку державної служби. Питаннями регіональної політики має займатися віце-прем'єр-міністр з питань регіональної політики, містобудування та житлово-комунального господарства.

Оцінка

На жаль, на сьогодні серед членів Уряду не має єдиної особи, яка б відповідала за усі питання адміністративної реформи в Україні. Крім того, що ця сфера політики розведена між кількома членами Уряду, проблемою є те, що усі вони мають адміністративну реформу як другорядне навантаження. Зокрема, один член Уряду мусить, насамперед, забезпечувати роботу Секретаріату Уряду, а інший – реформу ЖКГ. Крім того, за своїм попереднім досвідом та особистими якостями теперішній міністр Кабінету Міністрів А.Толстоухов є скоріше опонентом адміністративної реформи, ніж її прихильником.

До речі, з незрозумілих причин відповідальність за розробку урядового проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України” було взагалі покладено на віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань Д.Табачника, а формально за цей законопроект відповідає міністр юстиції. Реально ж, як стверджують експерти, останнє слово щодо змісту цього законопроекту належало керівництву Секретаріату Кабміну. Це свідчить про недостатню системність підходів і дій з реалізації адміністративної реформи.

Питання унормування надання адміністративних послуг населенню

Попередній Уряд схвалив Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади⁸³. Вже понад сім років триває робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України. Прикметно, що саме у 2004р. даний законопроект вносився Урядом В.Януковича на розгляд Парламенту.

Не відомо, щоб Уряд В.Януковича вживав яких-небудь заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Хоча в Міністерстві юстиції України продовжує працювати група з доопрацювання названого законопроекту, і в найближчій перспективі можна було б очікувати його внесення до Парламенту.

Оцінка

Прикрим є нехтування кожним наступним Урядом напрацювань своїх попередників. Це стосується і Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу наразі також не називався в числі пріоритетів Уряду, хоча його прийняття було б надзвичайно важливим для суспільства кроком.

⁸¹ Угода про створення Антикризової коаліції від 7 липня 2006 року. – <http://zakon.rada.gov.ua>

⁸² Новий номер реєстрації у Верховній Раді України V скликання – 0900.

⁸³ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” №90-р від 15 лютого 2006р.

ВИСНОВКИ

Уряд В.Януковича зразка 2006р. і в персональному складі, і підходах до організації роботи та порядку прийняття рішень у багатьох аспектах відтворює свого попередника зразка 2003-2004рр. Зокрема, замість засад демократичного врядування, домінують радянські методи управління. Уряду одночасно бракує відкритості, демократичних процедур прийняття рішень.

Пріоритетами Уряду протягом перших 100 днів його діяльності стали не реформи, а активна кадрова політика. Уряд виявився достатньо агресивним у "відвойовуванні" повноважень у відносинах з Президентом часто вдаючись при цьому до недобросовісного та неконструктивного використання "букви закону" та особливо – його прогалин.

Позиція представників Уряду та урядової коаліції щодо негайного запровадження регіонального самоврядування таїть у собі велику загрозу національним інтересам України.

У реформі органів виконавчої влади знаковою є позиція Уряду проти запровадження посад державних секретарів міністерств. Це унеможлиблює будь-який серйозний поступ у наближенні системи державного управління до демократичних стандартів. Про перспективи демократизації врядування в Україні можна буде більш точно сказати після вирішення долі проекту Закону "Про Кабінет Міністрів України".

1.5 ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА, КРИМІНАЛЬНА ЮСТИЦІЯ, БОРІТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

В Угоді про створення Антикризової коаліції від 7 липня 2006р. визнано необхідність реформувати правоохоронні органи та запровадити Національну програму боротьби з корупцією. Ці положення були підтверджені й Універсалом національної єдності від 3 серпня 2006р. Так, Універсал передбачає, зокрема, реформування правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів, приведення кримінального законодавства, кримінального судочинства у відповідність до стандартів Ради Європи і Європейського Союзу, здійснення антикорупційної політики на всіх рівнях влади.

Реформування кримінального процесу

Питання про реформу кримінального процесу назріло давно, оскільки чинний Кримінально-процесуальний кодекс 1960р., незважаючи на численні зміни, побудований на радянській концепції кримінального процесу. Протягом діяльності Парламенту IV скликання (2002-2006рр.) були неодноразові спроби прийняти новий Кримінально-процесуальний кодекс. Внаслідок концептуальних вад проєктів, які перебували на розгляді в Парламенті, жоден з них не був прийнятий. Один із варіантів проекту Кодексу (№0952 від 25 травня 2006р.), який змістовно мало чим відрізняється від чинного Кодексу, наразі перебуває на розгляді Верховної Ради України. Відомо, що він розроблявся переважно представниками силових структур.

Президент України, визначаючи План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи (Указ від 20 січня 2006р.), доручив Міністерству юстиції та Національній комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (консультативно-дорадчий орган при Президенті України; далі – Національна комісія) розробити принципово нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу.

Починаючи з весни 2006р., робоча група Національної комісії працює над новим проєктом Кримінального процесуального кодексу. Результатом цієї роботи стала презентація основних положень проєкту Кодексу 12-14 вересня 2006р. Члени робочої групи запропонували кардинально підійти до реформи кримінального процесу і здійснити його зміну, орієнтуючись на вимоги Ради Європи та досвід європейських країн.

Уряд усунувся від процесу нормотворчої діяльності у сфері кримінальної юстиції. Мало того, у штаті Міністерства юстиції України ліквідовано посади службовців, які виконували роль секретаріату Національної комісії – хоча за нетривалий час ця комісія здійснила важливі кроки для концептуального та законопроектного забезпечення судової реформи та реформи правоохоронних органів, у т.ч. реформи кримінального процесу.

Один із представників Антикризової коаліції, народний депутат України, співавтор проєкту Кримінально-процесуального кодексу, що зараз перебуває на розгляді Парламенту, І.Вернидубов заявив, що виступатиме за доопрацювання і прийняття вже існуючого проєкту Кодексу.

Оцінка

Уряд приділяє недостатню увагу сфері кримінальної юстиції, спробам її реформування, що не дає підстав сподіватися на швидкі зміни в цій сфері та покращення захисту прав особи у кримінальному процесі.

Реформування прокуратури

Змінами до Конституції України до повноважень прокуратури додано функцію нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, виконанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (за змістом, це стало відновленням загального нагляду прокуратури).

Досі залишаються нереалізованими вимоги Конституції України про позбавлення прокуратури функції досудового слідства у кримінальних справах. Водночас, Конституцією України прокуратура уповноважена наглядати за законністю досудового слідства, що обґрунтовано ставить під сумнів якість такого нагляду, коли один і той самий орган здійснює певну діяльність (розслідує злочини) і наглядає за законністю такої діяльності.

Керівництво Генеральної прокуратури України на публічних заходах у вересні 2006р. презентувало проєкт Закону "Про внесення змін до Конституції України" (щодо прокуратури) та відповідні висновки міжнародних інституцій, в т.ч. Венеціанської Комісії. Серед основних новацій цього законопроекту слід виокремити те, що органи прокуратури запропоновано визнати системою органів судової влади, на яку додатково покладатиметься повноваження із захисту прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів. Крім того, на думку авторів проєкту, прокуратура повинна отримати право наглядати за виконанням не лише вироків у кримінальних справах, але й за виконанням усіх судових рішень. З метою забезпечення стабільності в діяльності прокуратури, передбачено збільшення терміну перебування на посаді Генерального прокурора та ускладнення процедури його дострокового звільнення.

Інша ініціатива щодо змін в організації прокуратури належить одному з учасників Антикризової коаліції, народному депутату, колишньому Генеральному прокурору С.Піскуну, який запропонував надати профільному парламентському комітету право погоджувати кандидатури заступників Генерального прокурора України, прокурорів областей та висловлювати їм недовіру (проєкт Закону №2275 від 4 жовтня 2006р.).

Оцінка

Уже понад 10 років органи прокуратури продовжують здійснювати повноваження, які Конституцією збережені за ними лише тимчасово. На жаль, і зараз не виявлено ініціатив про зміну ситуації щодо ролі прокуратури в державі відповідно до зобов'язань, які Україна взяла на при вступі до Ради Європи.

Пропозиції про визнання прокуратури частиною судової влади та надання їй повноважень із захисту прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів спрямовані не лише на збереження існуючого статусу прокуратури, але й фактично пропонують підміну повноваженнями прокуратури функцій судів. Інші новачки щодо ускладнення процедури звільнення Генерального прокурора та розширення повноважень парламентського комітету щодо формування особового складу прокуратури загрожують політизацією кадрової політики в її органах.

Заходи з подолання корупції в Україні

Указом Президента України “Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи” від 20 січня 2006р. визначено низку заходів, спрямованих на подолання корупції в державі. Одним із таких заходів мала стати розробка проекту Національної стратегії запобігання і боротьби з корупцією та плану дій із забезпечення реалізації стратегії.

11 вересня 2006р. Президент схвалив Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”. У Концепції передбачено заходи із зменшення корупції в органах виконавчої та судової влади, органах місцевого самоврядування, зокрема – виборних органах та на виборних посадах. Серед таких заходів необхідно відзначити: вдосконалення інституту державної служби, адміністративних процедур, порядку здійснення державних закупівель, виборчого процесу, добору суддів, їх професійної підготовки, процесуальних правил, фінансово-матеріального забезпечення судів; посилення ролі громадянського суспільства та засобів масової інформації у виявленні та запобіганні корупції; посилення відповідальності за корупційні діяння.

Одночасно із схваленням Концепції Президент вніс до Парламенту низку законопроектів щодо реалізації зазначених положень. Парламент підтримав лише закони про приєднання до відповідних міжнародних договорів у цій сфері (Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї), а інші законопроекти (“Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”) повернув на доопрацювання.

Оцінка

Корупція є однією з ключових проблем в сучасній Україні. Антикризова коаліція на цей момент не надала достатньої підтримки ініціативам Президента, що безумовно не дає можливості змінити ситуацію у цій сфері на краще.

ВИСНОВКИ

Діяльність Антикризової коаліції та сформованого нею Уряду у сфері реформування правоохоронних органів та кримінальної юстиції, боротьби з корупцією є недостатньо активною. Вона також характеризується відсутністю комплексних підходів, належної системності, політизацією підходів до вирішення окремих питань.

1.6 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

Універсал національної єдності від 3 серпня 2006р. закріпив волю сторін переговорного процесу – Президента, Голови Верховної Ради, тодішнього Прем'єр-міністра і представників більшості парламентських фракцій продовжувати судову реформу відповідно до Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні, яку за два місяці до того затвердив Президент.

Положення Універсалу перегукуються з *Програмою Антикризової коаліції* від 7 липня 2006р. Там серед пріоритетних завдань визначено, зокрема, забезпечення доступного, якісного і справедливого судочинства; реформування правоохоронних органів, адвокатури, системи виконання судових рішень.

Ставлення до судової реформи

Діяльність Антикризової коаліції та нового Уряду у сфері покращення доступності правосуддя за перші 100 днів не мала видимих результатів. Новий Уряд вніс лише один законопроект, який стосується цієї сфери, – “Про судовий збір” (№2378 від 19 жовтня 2006р.).

Проектом передбачено замінити державне мито, яке сплачується за звернення до суду, на судовий збір, надходження від якого заплановано спрямовувати на забезпечення потреб судів. Ставки судового збору дещо збільшено, порівняно з існуючими ставками державного мита. Таке збільшення може бути виправданим лише за умови скасування плати за інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи в цивільному та господарському процесі. Сьогодні ця плата покриває потреби, на які заплановано спрямовувати судовий збір. Однак Уряд не запропонував внести відповідні зміни до Цивільного та Господарського процесуальних кодексів.

На жаль, пасивність Уряду не компенсується діяльністю Президента. Він досі не вніс до Парламенту проекти нових законів “Про судоустрій України” і “Про статус суддів”, які були розроблені Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права на виконання Концепції вдосконалення судівництва.

Оцінка

Бездіяльність Парламенту і нового Уряду у вирішенні проблем судової влади на нинішньому етапі засвідчують відсутність розуміння цих проблем і серйозності їх наслідків для права на судовий захист. Єдина ініціатива Уряду в цій сфері може мати негативні результати: прийняття закону про судовий збір в запропонованій Урядом редакції (тобто без скасування плати за інформаційно-технічне забезпечення) перешкоджатиме доступності правосуддя, оскільки громадяни змушені будуть двічі оплачувати одні й ті самі послуги держави. Це не узгоджується з цілями судового збору, визначеними Концепцією вдосконалення судівництва.

Гальмування процесу створення адміністративних судів

Запровадження адміністративної юстиції можна оцінювати як значний поступ у сфері захисту прав людини. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття у 2005р. Кодексу адміністративного судочинства, який, зокрема, передбачив, що апеляційні адміністративні суди повинні почати діяти не пізніше 1 вересня 2006р. Перші й дуже важливі кроки щодо створення системи адміністративних судів здійснені ще попереднім Президентом України незадовго до припинення його повноважень. Указ Президента Л.Кучми від 16 листопада 2004р. передбачив утворення з 1 січня 2005р. 27 місцевих

(окружних) та семи апеляційних адміністративних судів⁸⁴.

Держава не вжила достатніх заходів щодо створення адміністративних судів, зокрема – суди не було забезпечено приміщеннями й не обрано достатньої кількості суддів. Представники Антикризисової коаліції (С.Ківалов) ініціювали прийняття 20 вересня 2006р. закону, яким було відтерміновано початок діяльності апеляційних адміністративних судів до 1 липня 2007р.

Оцінка

Процес формування адміністративних судів відбувається надзвичайно повільно – новий Уряд, як і попередні, не виявив зацікавленості в якнайшвидшому створенні адміністративних судів.

Спроби обмежити юрисдикцію адміністративних судів

Перед ухваленням Кодексу адміністративного судочинства представники господарських судів наполягали, щоб спори, які виникають у сфері контролю над господарською діяльністю (зокрема, податкові спори), не передавати адміністративним судам, а залишити в компетенції господарських судів. Тоді Парламент не підтримав цю пропозицію, адже визначальною характеристикою адміністративних справ є не те, чиї права в них порушено – звичайної фізичної особи чи суб'єкта господарювання, а те, ким і за яких умов вони порушені – адміністративним органом при здійсненні ним владних повноважень. Тож усі адміністративні спори, в т.ч. за участі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, віднесли до юрисдикції адміністративних судів. Хоча тимчасово, до створення місцевих та апеляційних адміністративних судів, спори між органами влади і суб'єктами господарювання розглядають господарські суди, але за правилами адміністративного судочинства.

Окремі представники Антикризисової коаліції (Р.Богатирьова, В.Хомутиннік, Д.Притика) внесли на розгляд парламенту законопроект про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства та Господарського процесуального кодексу (№ 2146 від 12 вересня 2006р.). Згідно з проектом, публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт господарської діяльності, суди повинні будуть розглядати за правилами господарського судочинства. Сьогодні ці справи, як і інші публічно-правові спори, суди вирішують за правилами адміністративного судочинства.

Оцінка

Впровадження ідеї проекту приведе до нерівності фізичних осіб, з одного боку, і юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів господарської діяльності) – з іншого, у процесуальних можливостях щодо захисту їх прав у публічно-правових спорах з державними органами та органами місцевого самоврядування. Розгляд адміністративних за своєю природою спорів різними судами за різними правилами судочинства не дозволить досягнути єдності судової практики у сфері адміністративного права та забезпечити однакові вимоги до діяльності органів виконавчої влади.

Забезпечення доступності судових рішень

У грудні 2005р. Парламент ухвалив Закон “Про доступ до судових рішень”, щоб забезпечити громадський контроль за діяльністю судів та однакове застосування судами законів, зокрема – шляхом відкритого доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень через Інтернет. До 1 червня 2006р. державна судова

адміністрація повинна була забезпечити внесення до Єдиного державного реєстру рішення всіх судів загальної юрисдикції (крім місцевих загальних судів), а до 1 січня 2007р. – рішення місцевих загальних судів.

Однак Єдиний державний реєстр поповнюють далеко не усіма рішеннями, чого вимагає закон. Крім того, можливості пошуку судових рішень обмежені, що в більшості випадків перешкоджає вивченню судової практики з певних питань.

Оцінка

Уряд не забезпечує виконання належним чином вимоги Закону “Про доступ до судових рішень”, внаслідок чого цілі Закону щодо забезпечення прозорості у діяльності судової влади не досягнуті.

ВИСНОВКИ

Діяльність Антикризисової коаліції та Уряду показує, що проблеми забезпечення належного доступу до правосуддя знаходяться поза межами їх уваги.

Помітне протистояння між Президентом, з одного боку, й Урядом та Антикризисовою коаліцією – з іншого, може стати перешкодою для реалізації задекларованого ними прагнення реформувати судову систему, щоб забезпечити право громадян країни на справедливий суд.

1.7 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРАВА НА ПРИВАТНІСТЬ

Універсал національної єдності від 3 серпня 2006р. закріпив волю сторін переговорного процесу – Президента, Голови Верховної Ради, тодішнього Прем'єр-міністра і представників більшості парламентських фракцій “послідовно розвивати такі безумовні надбання демократичної України, як свобода слова, вільне вираження поглядів і переконань”. Сторони погодилися, що втілення пріоритетів суспільного розвитку, зазначених в Універсалі, має стати визначальним критерієм формування та діяльності коаліції, яка опиратиметься у своїй роботі на нові суспільно-політичні механізми взаємодії, зокрема: формування ефективних механізмів громадського контролю за діями влади та забезпечення прозорості і підзвітності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ці положення знайшли відгук у Програмі Антикризисової коаліції від 7 липня 2006р., де серед пріоритетних завдань визначено забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ.

Залучення громадськості до процесу вироблення і прийняття рішень центральними органами виконавчої влади

Важливим чинником забезпечення відкритості та прозорості влади, збільшення інтелектуальних ресурсів при підготовці її рішень, апробації їх незалежними експертами є консультативно-дорадчі органи. Українська влада має значний досвід їх створення та використання.

При більшості міністерств і відомств існують громадські ради, створені на виконання Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №1378 від 15 жовтня 2004р. Процес їх створення триває.

На цей час громадської ради не створено при Міністерстві транспорту та зв'язку України. Міністерство

⁸⁴ Указ Президента України “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” №1417 від 16 листопада 2004р.

мотивує це наявністю інших консультативно-дорадчих органів, які забезпечують експертно-аналітичну та консультативну підтримку процесу прийняття рішень. Однак на веб-сайті міністерства інформація про це відсутня. Немає даних щодо наявності консультативно-дорадчих органів при Міністерстві будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства. У стадії формування, за даними Кабінету Міністрів, знаходиться громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ.

При решті міністерств такі органи існують. Останньою за часом була створена громадська рада при Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту – 13 жовтня 2006р. Однак діяльність цих органів висвітлюється недостатньо. На веб-сторінках лише окремих міністерств, зокрема Міністерства оборони, Міністерства економіки, Міністерства вугільної промисловості, можна знайти більш-менш докладну інформацію про діяльність їх громадських рад, про плани роботи з громадськістю. На інших такої інформації немає зовсім або вона обмежується наказом про створення ради/колегії, її положенням та списком членів.

Аналогічною є ситуація з діяльністю консультативно-дорадчих органів при державних комітетах. За даними Кабінету Міністрів, громадські ради не створені при Державному комітеті з державного матеріального резерву та Державному комітеті у справах національностей та міграції. При останньому діє Рада представників громадських організацій національних меншин. При інших державних комітетах існують громадські ради, але інформація про їх діяльність практично відсутня.

У деяких органах державної влади, зокрема у Фонді державного майна, й досі існують громадські колегії – незважаючи на постанову Кабінету Міністрів України “Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №215 від 1 березня 2006р, якою скасовувалася Постанова Кабінету Міністрів України “Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами” №356 від 18 травня 2005 р., де йшлося про створення громадських колегій і відновлювалася дія Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №1378 від 15 жовтня 2004р., якою регламентувалося створення громадських рад. Термін “громадські колегії” постійно вживається в інформації на сайті Кабінету Міністрів України про консультативно-дорадчі органи при міністерствах і відомствах, натомість відсутні дані про діяльність Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, хоча такий орган передбачений згаданою Постановою від 15 жовтня 2004р.

Оцінка

Можна було б припустити, що впровадження політичної реформи, формування нової конфігурації влади стануть певним стимулом для більш активної діяльності в напрямі залучення громадськості до процесу вироблення та прийняття рішень, Однак, перші 100 днів нової влади не дають підстав для оптимістичних висновки з цього приводу.

Діяльність більшості створених при міністерствах і відомствах громадських рад має формальний характер. В деяких органах влади таких структур взагалі не існує. З наявної інформації невідомо, який вплив здійснюють відповідні ради (колегії) на процес прийняття рішень. З цього можна зробити висновок, що реальне залучення громадськості, забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності ще не стало пріоритетом нового Уряду.

Питання відкритості і прозорості влади у проекті Програми Кабінету Міністрів України

У стадії розробки знаходиться Програма діяльності Кабінету Міністрів України під назвою “Єдність, конкурентоспроможність, нова якість життя (“Конкурентна Україна”)

Оцінки

У згаданому проекті Програми відсутні згадки про забезпечення відкритості і прозорості діяльності Уряду, гарантування вільного доступу громадян до відповідної інформації. Очевидно, внутрішнє реформування в цьому напрямі не входить до планів нового Уряду. Періодичні винесення певних питань на суд громадськості, як, наприклад, ініціювання парламентських та громадських слухань щодо вступу України до Світової організації торгівлі, анонсоване Прем'єр-міністром В.Януковичем 14 серпня 2006р., навряд чи змінять ситуацію (тим більше, що й ці слухання досі не проведені).

Забезпечення участі громадськості у консультативно-дорадчих органах при Президентіві України

Протягом 2005-2006рр. при Президентіві України було створено низку важливих консультативно-дорадчих органів⁸⁵. Це, зокрема:

- Національна комісія із зміцнення демократії і верховенства права (створена “з метою об'єднання зусиль органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства для зміцнення в Україні демократії та утвердження верховенства права”);
- Політична рада при Президентіві України (створена “з метою налагодження постійного і конструктивного діалогу між Президентом України та політичними силами, представленими у Верховній Раді України”);
- Стратегічна рада з розвитку державної політики (створена “як консультативно-дорадчий орган для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань”);
- Рада громадськості при Президентіві України (створена “для забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, залучення представників громадськості та політикуму, знаних науковців, фахівців до підготовки проектів найважливіших рішень глави держави, більш повного врахування при цьому громадської думки” (у зв'язку з цим було скасовано інститут позаштатних радників при Президентіві України);
- Рада з питань етнопонаціональної політики.

Оцінка

Останнє засідання Політичної ради відбулося 14 грудня 2005р., перше й останнє засідання Ради з питань етнопонаціональної політики – 2 червня 2006р; останнє засідання Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права – 8 листопада 2006р. Засідань Стратегічної ради з розвитку державної політики й Ради громадськості не проводилося взагалі, оскільки за наявною інформацією, ці ради досі не сформовані.

Таким чином, можна констатувати мінімальну ефективність консультативно-дорадчих органів при

⁸⁵ Див.: Укази Президента України: “Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права” №1049 від 5 липня 2006р.; “Про Політичну раду при Президентіві України” №1435 від 12 жовтня 2005р.; “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №1276 від 15 вересня 2005р.; “Про Раду з питань етнопонаціональної політики” №428 від 22 травня 2006р.; “Про Раду громадськості при Президентіві України” №795 від 29 вересня 2006р.

Президентів України. Ці органи не стали засобом вироблення стратегічних політичних рішень, за певними винятками, не відіграли помітної ролі у складних, іноді драматичних, політичних процесах після парламентських виборів 2006р. Очевидно, що відповідальність за такий стан речей має покладатися на главу держави та органи, що забезпечують його діяльність.

Застосування грифів обмеження доступу до інформації

На сьогодні, в Україні питання застосування грифів обмеження доступу до інформації не врегульовано на рівні Закону. Відповідно до міжнародних стандартів прозорості влади передбачається, що будь-яка інформація, яка знаходиться у володінні органів влади, вважається відкритою, якщо інше не встановлено законом.

Таке положення міститься також у чинному Законі України “Про інформацію” 1992р., ст.30 якого передбачає, що інформації, яка є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної.

Проте, сьогодні це питання врегульовано не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” №1893 від 27 листопада 1998р., відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф “для службового користування” (ДСК). Ця Інструкція значно обмежує право осіб на доступ до публічної інформації, надаючи державним органам можливість присвоювати гриф “для службового користування” практично кожному документу та обмежуючи в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в документі.

Нівелюючи принципи, закладені в Універсалі національної єдності, чинний Уряд і надалі продовжує неправомірну практику накладення на свої акти грифи “для службового користування”. Так, 20 вересня Кабінет Міністрів України видав Постанову № 1336 з грифом “для службового користування”, якою вносить зміни до Постанов Кабінету Міністрів України 1996р., які містили гриф “не для друку”. Однак, дія цієї Постанови зупинена відповідно до Указу Президента України №880 від 16 жовтня 2006р. – як така, що не відповідає Конституції України. Згаданою Постановою вносяться зміни до постанов Кабінету Міністрів України №944 від 14 серпня 1996р. та №1247 від 9 жовтня 1996р. про створення Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення та про затвердження Статуту названої Компанії, на які також незаконно накладено гриф “не для друку”.

18 жовтня 2006р. Кабінет Міністрів України видав ще одну Постанову (№ 1425) з грифом “для службового користування”. З таким же грифом виданий Наказ Головного управління державної служби України та Служби безпеки України №36дск/643дск від 27 вересня 2006р.

Оцінка

Застосування будь-яких грифів обмеження доступу до інформації (“опублікуванню не підлягає”, “не для друку”, “для службового користування”) можна визнати таким, що не відповідає міжнародним стандартам Конституції України та навіть чинному Закону України “Про інформацію”. Законними можна визнати лише такі грифи секретності, як “особливо таємно”, “цілком таємно”, “таємно”, що визначені Законом України “Про державну таємницю”.

Критерії, відповідно до яких може бути обмежено право на доступ до інформації, чітко визначені у статті 34 Конституції України, це – інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету та неупередженості правосуддя.

Отже, органи влади на власний розсуд не можуть визначати ні режим доступу до інформації, ні критерії її віднесення до інформації з обмеженим доступом. Якщо ж органи влади володіють інформацією з обмеженим доступом (мається на увазі не конфіденційна, а таємна інформація), то вони повинні складати та оприлюднювати зводи чи реєстри видів такої інформації. У будь-якому разі, будь-яке обмеження доступу до інформації може здійснюватися винятково на підставі та в порядку, встановленому законом.

Пасивність влади щодо розробки і прийняття закону про доступ до інформації

11 вересня 2006р. Президент України своїм Указом схвалив Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”. Серед заходів, які необхідно здійснити з метою розв’язання проблеми забезпечення доброчесності в органах виконавчої влади, Концепція визначає “прийняття закону про доступ до інформації про діяльність органів державної влади, в якому має бути визначено перелік інформації, що не може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом”.

На жаль, і надалі спостерігається пасивність влади в розробці та прийнятті закону про доступ до інформації. Станом на сьогодні, існує щонайменше чотири законопроекти, що стосуються питань забезпечення доступу до інформації, які розроблялися до серпня 2006р. Серед них два законопроекти, що розробляються в різних департаментах Міністерства юстиції України: проект Закону “Про участь громадськості у формуванні (реалізації) державної політики та вирішенні питань місцевого значення, її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування” та ще один проект нової редакції Закону “Про інформацію”.

Оцінка

Попри існуючі напрацювання, наразі не відомо про активність влади в законодавчому врегулюванні питань доступу до інформації, що негативно впливає на реалізацію відповідних прав громадян.

Позиція щодо законодавчого врегулювання питань про захист персональних даних

16 березня 2006р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про захист персональних даних”. Президент України направив до Парламенту пропозиції до цього Закону (№0808), в яких пропонувалося його відхилити, а натомість “забезпечити розроблення та прийняття закону, який відповідно до Конституції України та міжнародних зобов’язань нашої держави належним чином врегулював би це важливе для суспільства питання”.

Однак, Верховна Рада України направила названий законопроект на доопрацювання. Крім того, на розгляд Верховної Ради також внесено законопроект “Про Єдиний реєстр персональних даних фізичних осіб” №1081 від 22 червня 2006р. (внесений народним депутатом Л.Кириченко, фракція Партії регіонів), який прямо суперечить Конвенції Ради Європи “Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру”.

Підхід до формування Єдиного реєстру, запропонований в цьому проекті, може призвести до зловживань посадовими особами органів влади та порушення конституційної свободи громадян від втручання в особисте та сімейне життя, оскільки внаслідок доступу до інформації Реєстру можна буде отримати всю інформацію про будь-яку особу.

Оцінка

Прийняття закону про захист персональних даних в існуючій редакції може призвести до порушення конституційних прав і свобод громадян, невиконання міжнародних зобов'язань України. Такими ж будуть наслідки прийняття законопроекту про Єдиний реєстр персональних даних фізичних осіб.

ВИСНОВКИ

Діяльність Антикризової коаліції та нового Уряду у сфері створення гарантій, правових механізмів забезпечення прозорості та відкритості органів влади характеризується пасивністю та ігнорування положень, задекларованих в Універсалі національної єдності.

Консультативно-дорадчі органи при Президенті України та органах виконавчої влади не сформувалися як цілісний інститут залучення громадськості до формування порядку денного державної політики, експертно-аналітичного забезпечення підготовки урядових рішень.

Заходи із впровадження консультативно-дорадчих органів та їх залучення до роботи органів влади відзначалися недостатньою системністю та послідовністю. Потребує суттєвого вдосконалення нормативно-правова база їх діяльності. Сьогодні сама ця діяльність є недостатньо прозорою для суспільства. Причиною цього можна вважати скоріше недбалість тих, хто має за це відповідати, ніж зумисне приховування інформації.

Діяльність Антикризової коаліції та Уряду показує, що проблеми прозорості влади, гарантування свободи слова та захисту приватності залишаються надзвичайно актуальними для сучасної України. Більшість декларацій і публічних зобов'язань влади потребують підтвердження на практиці.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Процес формування та функціонування влади після впровадження в повному обсязі змін до Конституції України засвідчив, що Основний Закон, замість вдосконалення, набув чимало правових лакун, суперечливих та неоднозначних положень, які перешкоджають створенню ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади, дають простір діям, сумнівним з точки зору політичної культури та моралі. Замість акцентування уваги на цій кардинальній проблемі, намірів виправити ситуацію, суспільство досі бачило лише бажання певних політичних сил використати її у власних інтересах.

Сьогодні політичні сили демонструють різні погляди на розвиток конституційної реформи, її пріоритети, але їх об'єднує намагання здійснити подальші зміни до Конституції у власних політичних цілях і цілковите ігнорування громадської думки. Громадянське суспільство бачиться ними, очевидно, на узбіччі конституційного процесу.

У випадку збереження цих тенденцій чергові зміни до Конституції відбиватимуть партійно-корпоративні інтереси, а не об'єктивні потреби розвитку українського суспільства. В результаті,

відчуження суспільства від влади поглиблюватиметься, а рівень демократії в країні – об'єктивно зсузуватиметься, попри заперення окремих високопоставлених політиків, що їх метою є забезпечення справжнього народовладдя.

Перші місяці діяльності нової влади не принесли змін у ситуацію із забезпеченням прав опозиції. До сьогодні відсутня законодавча база її діяльності, хоча розмови про необхідність її створення ведуться не один рік. Перспективи вирішення цієї проблеми залишаються невизначеними через розбіжності в поглядах на неї різних політичних сил, про що свідчать, зокрема, підготовлені ними проекти закону про опозицію. В усіх цих проектах проглядається домінування не державного підходу, а власних, короткотрочкових інтересів.

Створення нової конфігурації влади продемонструвало неготовність політичних сил грати за встановленими ними ж самими конституційними правилами, відсутність у країні партійно-політичної системи, що функціонує за певною логікою і є стабільною та прогнозованою. До новобраного Парламенту були перенесені всі проблеми, протиріччя, деструктивні стратегії. Політичні сили, що виграли вибори, часто виявляли надто “прагматичне” ставлення до Конституції та Регламенту.

Подальші стосунки у трикутнику Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів виявили відсутність консенсусу у вищих ешелонах влади з приводу стратегічних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, неспроможність, а часто й небажання досягти компромісу.

Новий Уряд своїм кадровим складом, пріоритетами та методами діяльності в багатьох аспектах нагадує свого попередника 2003-2004рр. Багато зусиль протягом перших 100 днів ним було покладено на зміцнення власних політичних позицій у стосунках з Президентом і Парламентом, закріплення за собою максимального обсягу повноважень, асиміляцію або “витискання” з себе “чужих” елементів. При цьому практично нічого не було зроблено для наближення системи державного управління до демократичних стандартів, про що, зокрема, свідчить негативне ставлення Уряду до запровадження посад державних секретарів міністерств.

Не відзначається активність діяльності Антикризової коаліції та Уряду у сфері реформування правоохоронної системи та кримінальної юстиції, а також вирішення проблеми забезпечення належного доступу до правосуддя. Протистояння між Президентом, з одного боку, й Урядом та Антикризовою коаліцією – з іншого, є однією з серйозних перешкод на шляху реформування судової системи: в такій ситуації боротьба різних підходів набуває політичного забарвлення й навряд чи завершиться досягненням компромісу.

Не досягнуто прогресу в розвитку такого важливого інструменту співпраці влади та громадянського суспільства, як система консультативно-дорадчих органів при органах влади. Вони й досі не сформувалися як цілісний інститут залучення громадськості до вироблення державної політики, підготовки урядових рішень. Нова влада, як і її попередниця, підходить до цієї проблеми надто формально. Поки що не знайшли підтвердження на практиці більшість декларацій і публічних зобов'язань влади підвищити прозорість та відкритість своєї діяльності, гарантувати вільний доступ громадян до урядової інформації, що не підпадає під статус державної таємниці. ■

2. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК: АМБІТНІ НАМІРИ ТА СУПЕРЕЧЛИВІ ДІЇ

Питання прискореного соціально-економічного розвитку, навколо яких точилися активні дискусії під час парламентської виборчої кампанії, не знайшли належного продовження в поствиборчий період. Формування парламентських коаліцій різного формату відволікали від стратегічних завдань розбудови економіки, які водночас дозволили б вирішити соціальні завдання і підвищити конкурентоспроможність країни (як базову передумову її стійкого розвитку та успішної інтеграції в європейське співтовариство).

Новому Уряду не вдалося сформувати чітку стратегію прискореного розвитку українського суспільства, розробити результативні та ефективні механізми забезпечення стійкого економічного зростання, гарантувати прозорість прийняття важливих державних економічних рішень, впровадити заходи сприяння розвитку малого та середнього бізнесу як головного чинника формування середнього класу. Хоча соціальна політика проголошувалася першочерговим пріоритетом усіх політичних сил, проте впродовж перших 100 днів діяльності новий Уряд не запропонував дієвих заходів, спрямованих на реальну підтримку населення.

2.1 ЗАГАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УРЯДУ

Уряд, сформований коаліцією трьох політичних партій, які попередніми роками займали протилежні (часто – антагоністичні) позиції, не маючи узгодженої програми дій, повинен був з перших днів діяльності впроваджувати заходи, спрямовані на зростання та розвиток. Водночас, перед ним поставали проблеми, в т.ч. соціальні, які потребували “пожежного” розв’язання і які вирішувалися переважно адміністративними методами, що не могло не відбитися на настроях та очікуванні як населення, так і бізнесу.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Переважає більшість громадян країни не відчувають покращення ситуації в країні. Як свідчать результати соціологічного дослідження¹, майже половина (49%) громадян оцінюють ситуацію в країні як “дуже погану” і “досить погану”; 38% – як “не погану і не добру”. Лише близько 8% – оцінили ситуацію в країні як “добру” або “дуже добру”.

Передумови діяльності Уряду. Попередніми роками соціально-економічний розвиток України визначався переважно перманентними виборчими кампаніями, що призводило до підпорядкування економічної політики соціальним завданням. Коаліційний Уряд мав (поряд з вирішенням традиційних соціальних проблем), сформувати політику, спрямовану на розв’язання системних інституційних проблем, пов’язаних з відсутністю чіткої стратегії розвитку країни загалом, економіки, галузей і регіонів зокрема; незадовільним станом інфраструктури та багатьох сфер і галузей, особливо тих, на яких базується людський капітал (охорона здоров’я, соціальна підтримка, освіта); інвестиційною слабкістю регіонів і відсутністю ефективних податкових механізмів стимулювання інвестицій; високими політичними

ризиками та низькою ефективністю правової системи, що гальмують інвестиційну та ділову активність.

Економічна динаміка першої половини 2006р. не сприяла помітному зміцненню економічного потенціалу, оскільки:

- значна частка українських підприємств погіршили фінансові результати діяльності та перебувала у стані негативних очікувань, викликаних підвищенням вартості імпортованих енергоносіїв і непевністю стосовно подальшої енергетичної політики держави;
- низька частка валового накопичення капіталу (у структурі ВВП) суттєво погіршувала перспективи забезпечення стійкого економічного зростання;
- відсутність чи недовірність інструментів інвестиційної підтримки регіонів (ледь не всі “вільні” ресурси регіонів спрямовували на зарплати та соціальні потреби) стримувала їх розвиток;
- обмеженість експортного потенціалу, посилена погіршенням цінової кон’юнктури на світових ринках і негативними перспективами подорожчання енергоресурсів (за високої енергозалежності основних статей експорту), слугувала стримуючим чинником динаміки ВВП.

Водночас, немає підстав характеризувати економічну ситуацію у 2006р. як кризову. Загальна економічна динаміка мала сталі позитивні показники, права власності не порушувалися спробами реприватизації, регуляторний і податковий тиски не посилювалися, стабільність національної валюти забезпечувалася зростаючим припливом прямих іноземних інвестицій, підвищення трудових доходів посилювало стимули до продуктивної праці та збільшення заощаджень.

Чи зумів новий Уряд підтримати і зміцнити позитивні тенденції і визначити напрями дій з усунення

¹ Тут і далі в тексті, якщо не вказано інше, наводяться результати соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова в листопаді 2006р. Опитано 2006 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка не перевищує 2,3%. Докладно результати дослідження наведені в Розділі 4 цієї Доповіді.



негативних чинників, що впливають на соціально-економічне середовище України?

Невизначеність перших результатів. Якщо вважати підсумковою оцінкою ставлення громадян до перших дій Уряду, то відповідь буде скоріше негативною. За результатами соціологічного опитування, 34% громадян вважають діяльність Уряду у сфері економічної політики “дуже поганою” і “досить поганою”, 40% – “не поганою і не доброю”, у сфері соціальної політики – 39% і 38%, відповідно. У багатьох аспектах такі оцінки зумовлені тим, що Уряду не вдалося ні відновити позитивну динаміку зростання добробуту, ні полегшити наслідки цінових і тарифних шоків. Така ситуація, крім суто економічних, має і психологічні негативні вияви, що може зумовити зниження стимулів до економічної діяльності.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Переважає більшість громадян не відчули покращання власного добробуту за період діяльності нового Уряду. За результатами соціологічного дослідження, 38% опитаних засвідчили, що рівень добробуту їх родини “змінився на гірше”, 54% – що їх добробут “не змінився”; у майже третини (31%) опитаних рівень оплати праці погіршився; у 54% – “не змінився”. При цьому, 83% опитаних вказали на підвищення рівня цін і тарифів. Як наслідок, для 44% опитаних “упевненість у завтрашньому дні” змінилася на гірше.

Уряду, попри посилення на проєвропейську спрямованість, не вдалося також переконати світове співтовариство у стабільності нинішньої влади в довгостроковій перспективі. Більшість іноземних інвесторів досі не впевнені в незмінності політичного курсу України, що пов’язано, зокрема з нездатністю політичних сил створити широку коаліцію, спроможну забезпечити виваженість державної політики². Втім, для міжнародного співтовариства зрозумілими сигналами про напрям розвитку країни будуть лише реальні реформи, спрямовані на прозорість та економічне зростання³.

Іноземних інвесторів, які прийшли до України протягом останніх двох років, особливо непокоїть можливе повернення до непрозорих схем ухвалення рішень⁴. Так, Міжнародне рейтингове агентство *Standard&Poor's (S&P)*, один із світових лідерів визначення інвестиційних та економічних можливостей розвитку країн, вважає перспективи реформ в Україні слабкими і не виключає зміни її політичного курсу. “Протиборче політичне оточення й поляризоване суспільство, – йдеться в повідомленні, – продовжують негативно впливати на кредитоспроможність країни, оскільки вони зменшують стабільність і передбачуваність політичного курсу... Перспективи твердого й послідовного здійснення реформ у середньостроковому періоді залишаються порівняно слабкими, тоді як ризики раптового повороту політичного курсу назад – досить істотними”⁵.

2.2 ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ТА ДОХОДИ НАСЕЛЕННЯ У 2006р.

Фіскальна політика Уряду характеризувалася певною суперечливістю, пов’язаною насамперед з тим, що фіскальні наміри нової влади та механізми їх реалізації досі залишаються не визначеними.

Бюджет-2006. До особливостей формування Державного бюджету 2006р. слід віднести наступне:

- розробка бюджету (у 2005р.) відбувалася на базі макроекономічних припущень, які не могли враховувати підвищення ціни на імпортований газ та зміни зовнішньої кон’юнктури;
- політична ситуація зумовила продовження фінансування збільшених соціальних зобов’язань;
- були встановлені завищені показники ряду статей наповнення бюджету, зокрема, доходів від податку на прибуток підприємств, надходжень від приватизації.

Подорожчання газу, зволікання з підвищенням тарифів на енергоносії та житлово-комунальні послуги, несприятлива зовнішньоекономічна кон’юнктура на початку року призвели до падіння прибутків підприємств і, відповідно – недовиконання окремих статей бюджету. Зокрема, за січень-липень 2006р. доходи від податку на прибуток підприємств були на 1,8 млрд. грн., або на 15% нижчими від запланованих обсягів.

Певні втрати були компенсовані за рахунок вищих, ніж планувалося, надходжень від ПДВ. Зокрема, доходи від цього податку було перевиконано на 12,7%, або 2,8 млрд. грн. Це стало можливим завдяки високим темпам зростання імпорту, які перевищували темпи зростання експорту, високим темпам зростання кінцевого споживання, а також – продовженню накопичення обсягів переплат та затримки відшкодування ПДВ.

Впродовж перших семи місяців 2006р., показники виконання бюджету попереднім Урядом були високими. За січень-липень рівень виконання доходів бюджету-2006 становив 101,2%, видатків – 94% запланованих показників. Дефіцит бюджету, хоч і досяг 6,3 млрд. грн., проте залишався у встановлених межах (2,5% ВВП). Його фінансування відбувалося переважно за рахунок коштів, накопичених на рахунках казначейства та отриманих від приватизації “Криворіжсталі” у 2005р. Водночас, протягом цього періоду не здійснювалися запозичення, також були мізерними надходження від приватизації⁶.

Виконання бюджету-2006 новим Урядом. Уряд В.Януковича підтримував показники виконання бюджету, за січень-вересень 2006р. рівень виконання доходів бюджету залишився високим – 102,3% планових показників. Особливістю періоду стало збільшення обсягів

² Див.: В Європе до сих пор не сформировалось однозначное мнение о стабильности политической ситуации в Украине – инвестфорум в Лондоне. – УНИАН, 30 октября 2006г.

³ У цьому контексті показовим є зауваження керівника місії МВФ, що працювала в Україні в жовтні 2006р.: “...Хоч Уряд і розповідає про свої наміри щодо поглиблення відкритості і прозорості, боротьби з корупцією і розвитку реально працюючої ринкової економіки, за останні місяці помічені дії, що не зовсім відповідають задекларованим намірам”. Див.: МВФ прогнозує улучшение результатов экономического развития Украины в 2006 г. по сравнению с предыдущим. – СЕЙЧАС, 26 октября 2006г.

⁴ Див.: Захід підозрює Ющенка в “імпотенції”? – <http://www.pravda.com.ua>

⁵ Див.: Міжнародні економісти побоюються, що Янукович заверне Україну назад. – <http://www.pravda.com.ua>

⁶ За січень-липень 2006р. надходження від приватизації склали 183 млн. грн., або менше 10% запланованого річного обсягу. – Власні бази даних Центру Разумкова.

понадпланових надходжень від ПДВ до 16,7%, або 4,9 млрд. грн. Такому рівню виконання доходів **сприяла стабілізація зовнішньої кон'юнктури, що зумовило прибуткову діяльність металургійних і хімічних підприємств.**

Водночас, на початку серпня 2006р., під приводом перевірки всіх заявок експортерів, було суттєво обмежене відшкодування ПДВ, що зумовило звинувачення Уряду в упередженості та поверненні до практики "ручного" адміністрування.

Наміри Уряду стосовно вдосконалення адміністрування ПДВ та зменшення рівня зловживань з його відшкодуванням можуть бути оцінені як позитивні, якщо вони будуть підтримані дієвими заходами. Проте, відновлення практики затримки відшкодування ПДВ має край негативний вплив на діяльність бізнесу.

Новий Уряд визначив ряд інших невідкладних заходів, зумовлених, зокрема:

- збільшенням заборгованості з виплати зарплати (насамперед, шахтарям);
- накопиченням кредиторської заборгованості бюджетних установ;
- неузгодженістю фінансової політики з іншими цілями розвитку країни;
- перевищенням соціальних зобов'язань над реальними можливостями їх фінансування.

Перші кроки "подолання кризового стану" були зроблені без внесення змін до Закону про Державний бюджет на 2006р. Натомість було, зокрема, **припинено виконання завдань соціально-економічного розвитку регіонів, які мають фінансуватися за рахунок субвенцій з Державного бюджету – що негативно впливає на фінансову спроможність регіонів.**

Доходи населення у 2006р. Реальні доходи населення зростали високими темпами, лише незначно поступаючи показникам 2005р. Реальний наявний дохід протягом січня-вересня 2006р. зріс на 21,3% (у відповідний період 2005р. – 22,3%)⁷, причому **дедалі більшу частку в загальній структурі доходів становила зарплата.** Однак, вказане підвищення незначним чином відбилося на структурі витрат домогосподарств, у якій споживчі поточні витрати сягають 75-80% загальних доходів. Крім того, навіть зазначена висока динаміка не змогла вплинути на значне відставання добробуту українських громадян від жителів європейських країн⁸.

Попри збереження позитивної економічної динаміки нарощування ВВП, зарплата протягом останніх місяців залишається "замороженою". Якщо в липні 2006р. середньомісячна зарплата досягла 1078,6 грн. (у січні – 864,9 грн., тобто зростання за сім місяців склало майже 25%), то в серпні вона складала 1073,1 грн., у вересні – 1086,6 грн. (зростання за два місяці – 0,7% за рівня інфляції у 2%)⁹. При цьому, немає достатніх підстав стверджувати, що "замороження" зарплат є наслідком

підвищення рівня "тінізації", пов'язаного з невпевненістю бізнесу у стимулюючій політиці нового Уряду.

Не вирішеним залишається питання заборгованостей з виплат зарплати. На початок вересня обсяг заборгованості дещо перевищував показник початку року (998 млн. грн. проти 960 млн. грн.), залишаючись надалі практично незмінним (985 млн. грн., станом на жовтень)¹⁰.

Дедалі більше на добробут громадян впливає підвищення тарифів на житло-комунальні послуги. Середні нарахування на одного власника особового рахунку у вересні 2006р., порівняно з відповідним періодом 2005р., збільшилися на 29,8% та, з урахуванням плати за електроенергію, становили 122,95 грн., що складає 11,3% середньомісячної зарплати¹¹. **Різке підвищення тарифів, оголошене одним з інструментів економічної політики коаліційного Уряду, в поєднанні із значно повільнішими темпами зростання зарплати, матиме край негативний вплив на реальні доходи громадян** (див. розділ 2.4 "Соціальні стандарти у 2007р.").

2.3 ФІСКАЛЬНІ НАМІРИ НА 2007р.

Коаліційний Уряд задекларував заходи, спрямовані на реформування бюджетно-податкової системи України. Водночас, законопроект про Державний бюджет на 2007р. передбачає традиційні зміни та коригування інших законів, які стосуються оподаткування та системи соціального захисту, – що суперечить чинному законодавству та є неприпустимим з точки зору довгострокової стратегії розвитку країни.

Стратегічні наміри. Коаліційним Урядом підготовлено ряд документів, що мають стати стратегічним орієнтиром державної фінансової політики. Крім проекту Державного бюджету на 2007р., до них належать:

- Угода про створення антикризової коаліції;
- Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2007р.;
- Програма діяльності Уряду (у процесі обговорення).

Крім того, як частина проекту Бюджету-2007 був поданий "Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010рр.", який отримав, по суті, статус бюджетної стратегії на 2008-2010рр. Документ визначає основні напрями змін у бюджетно-податковій політиці в середньостроковій перспективі, що здійснюються для досягнення довгострокових стратегічних цілей¹².

Відповідно до вказаних документів, Уряд планує реформування бюджетно-податкової системи за наступними напрямами:

- проведення стабільної та раціональної податкової політики;
- реформування податкової системи та прийняття Податкового кодексу;

⁷ Джерело: Доходи та витрати населення України за січень-вересень 2006р. Наявний дохід населення за січень-вересень 2005р. Статистична інформація Держкомстату України. – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁸ Так, ВВП на душу населення, за паритетом купівельної спроможності, у 2005р. в Україні становив \$7 213, тоді як у нових країнах-членах ЄС – він був у середньому удвічі більшим, зокрема, в Латвії – \$12 666, Польщі – \$12 994, Словаччині – \$16 041, Угорщині – \$16 823, Чехії – \$18 341, а в розвинутих європейських країнах – приблизно \$30 000. Див., зокрема: <http://www.wikipedia.org>, List of countries by GDP (PPP) per capita.

⁹ Загалом, попередніми роками середні показники зростання зарплат протягом серпня-вересня були значно вищими як в абсолютних, так і відносних показниках – у 2004р. середні зарплати зросли на 3,7% (з 608 грн. у липні до 631 грн. у серпні), а у 2005р. – на 3,0% (з 831 грн. до 856 грн.). Див.: Середня заробітна плата за видами економічної діяльності у 2005р., 2006р. Статистична інформація Держкомстату України. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹⁰ Див.: Заробітна плата та стан її виплат у вересні 2006р. – Держкомстат України, <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹¹ Див.: Про оплату населенням житлово-комунальних послуг у вересні 2006р. Експрес-інформація Держкомстату. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹² Див.: Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2007р." – Київ, 2006, т.2, с.333-351.

- зменшення частки ВВП, що розподіляється через бюджет;
- узгодження фінансової політики з монетарною та іншими цілями розвитку країни (насамперед, забезпечення стійкого економічного розвитку);
- здійснення реформ в економіці, які підвищують ефективність витрат бюджету та допоможуть зберегти його збалансованість (зокрема, пенсійної реформи).

Розширення горизонту планування дій влади до трьох років та їх узгодження з бюджетними можливостями мають стати основним елементом реалізації політики розвитку загалом. Зменшення обсягів ВВП, що **перерозподіляються через бюджет, рівня прямого оподаткування, нарахувань на фонд зарплати з одночасним підвищенням ефективності видатків бюджету повинні позитивно вплинути на перспективи економічного зростання та загальний добробут**. Проте, окремі принципівні заходи, пропонувані Урядом, найвірогідніше, не лише не сприятимуть досягненню проголошених цілей, але й можуть призвести до загострення існуючих та виникнення нових проблем.

Суперечності, закладені у проекті Бюджету-2007. Сьогодні значна кількість запропонованих змін до законодавства у проекті Бюджету-2007, мають на меті **лише досягнення фінансових цілей, часто сумнівно або незрозуміло економічне обґрунтування**.

За “традицією”, проект Бюджету-2007 містить значні фінансові зміни. В ньому пропонується законодавчо закріпити:

- запровадження нових режимів спеціальних економічних зон;
- податкові зміни в окремих сферах господарювання (зокрема, в частині податку на прибуток, його сплати, обрахунку податкових зобов’язань), ширше використання податкових векселів.

Непрозорими, як свідчить практика попередніх років, можуть виявитися механізми так званої вексельної форми сплати ПДВ¹³. **Найвагоміші ризики в цій частині пов’язуються з можливостями відновлення негрошових форм розрахунків з Державним бюджетом, що не припустимо ні з економічної, ні з соціальної точок зору**¹⁴.

Під час першого читання проекту Бюджету-2007 Парламент запропонував збільшення його доходної частини шляхом підвищення митних зборів, зборів за використання природних ресурсів, акцизного збору, а також поновлення клірингових операцій. Крім того, Парламент не підтримав пропозиції Уряду із скасування пільг з ПДВ аграрному сектору, а також – запропонував винести зміни до податкового законодавства в окремий законопроект.

НЕПУБЛІЧНІСТЬ ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Коаліційному Уряду (так само як і його попередникам), на етапі підготовки проекту Бюджету-2007 не вдалося забезпечити належний рівень публічності, що могло б покращити сприйняття документа та підвищити довіру до нього. 14 вересня 2006р. міністерства економіки та фінансів ініціювали публічне обговорення схваленого напередодні Урядом проекту Бюджету-2007. До початку обговорення цього документа ніхто не бачив, а його презентація відбувалася у вигляді усного інформування про наміри Уряду*.

Збереження надалі такої практики пов’язане з високими політичними та економічними ризиками – оскільки це є спробою підмінити механізми реального контролю підготовки державних рішень імітацією публічної політики і звужує можливість врахування раціональних пропозицій.

Таким чином, **відбувається порушення права громадян країни на участь у виробленні державної політики**.

Подібна практика є характерною і для Парламенту. Так, варіант проекту Бюджету-2007, який доопрацьовувався в комітетах Верховної Ради, також був розданий депутатам лише вранці 31 жовтня – безпосередньо перед засіданням Парламенту, на якому документ мав розглядатися в першому читанні**.

* Див.: К принятию готов. Правительство отправило главный финансовый документ в парламент. Эксперты иронично прогнозируют успех любого бюджета, предложенного Кабином. – СЕЙЧАС, 15 сентября 2006г.

** Див.: Сметали. ВР, несмотря на блокирование трибуны, приняла Госбюджет-2007 в первом чтении. – СЕЙЧАС, 1 ноября 2006г.

Подібні положення безпосередньо впливають на доходну частину бюджету, а тому суперечать чинному законодавству¹⁵ та погіршують умови господарювання в Україні. Крім того, зміни в законодавстві через закон про Державний бюджет не допускаються. Так, Закон України “Про систему оподаткування”, прийнятий ще в 1991р., встановлює, що “зміни податкових ставок і механізм управління податків і зборів (обов’язкових платежів) не можуть запроваджуватися Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік”¹⁶. Застереження стосовно використання бюджету для податкових змін було підтверджене Указом Президента України від 10 квітня 2006р.¹⁷, що, однак, не зупинило ні Уряд, ні Парламент.

Для забезпечення наповнення бюджету Уряд буде змушений розширювати адміністрування в системі оподаткування (врізка “*Стимулювання фінансової вертикалі*”¹⁸), що матиме негативні наслідки для економічного розвитку.

¹³ Згідно п.7 статті 9 проекту Бюджету-2007 передбачається, що у 2007р. механізм вексельної форми сплати ПДВ (визначений п.11.5 статті 11 Закону України “Про податок на додану вартість”), буде поширюватися на імпорту товарів лише виробничого призначення за Переліком, затвердженим Урядом. При цьому, однак, не уточнюється саме визначення поняття “товари виробничого призначення”, а досвід затвердження переліку товарів навіть “критичного імпорту” свідчить, що підхід до визначення груп “пільгових” товарів призводить до постійного розширення такого переліку, відсутності прозорості та поширення корупції. – Див.: Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2007р.” – <http://www.minfin.gov.ua>

¹⁴ Замість вексельної форми сплати доцільно зосередитися на механізмах прискореного повернення ПДВ, сплаченого за операціями із ввезення на митну територію України товарів для власних виробничих потреб, які оприбутковуються як основні засоби та виробничі запаси для власних виробничих потреб.

¹⁵ Див.: Закон України “Бюджетний кодекс України” від 21 червня 2001р., ст. 27.3. Законодавчі акти “які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому”.

¹⁶ Закон України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991р. Цитується стаття 7 Закону.

¹⁷ Указом Президента України “Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності” №300 від 10 квітня 2006р. (п.14) Кабінету Міністрів України доручено вжити заходів щодо припинення практики внесення змін до законів України з питань оподаткування шляхом внесення таких змін до проектів законів про Державний бюджет України на відповідний рік.

¹⁸ Джерело: справа налево. – Бизнес, 2006, №41, с.45-46.

СТИМУЛЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ВЕРТИКАЛІ

Про наміри посилення адміністративно-податкового тиску на підприємство свідчать окремі законодавчі та нормативні положення, що розробляються. В Державній податковій адміністрації завершується підготовка змін до Закону «Про державну податкову службу в Україні», згідно з якими передбачається значно розширити її повноваження та пільги. До нововведень, які суттєво впливатимуть на господарську діяльність, належать:

- право на отримання від НБУ та комерційних банків інформації стосовно фінансових операцій економічних агентів;
- розширення можливостей, повноважень та інструментів стосовно планових та непланових (виїзних) перевірок (в частинах «контрольна закупка», «спостереження»);
- розширення прав на вилучення оригінальних первинних фінансово-господарчих документів (без обов'язкових судових рішень).

Крім того, для «соціальних гарантій» пропонується надати податківцям право на 25% пільги з оплати комунальних послуг, а також погашення 50% довгострокового кредиту на житлове будівництво за рахунок Державного бюджету.

До найбільш суперечливих намірів Уряду можна віднести відновлення спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР). Ці утворення в недавньому минулому характеризувалися численними пільгами та виключеннями, що надавалися не прозоро і створювали підґрунтя для маніпулювання та перерозподілу коштів на користь привілейованих економічних агентів.

Надання пільг суб'єктам СЕЗ та ТПР не завжди є кращим шляхом залучення інвестицій, збільшення зайнятості та прискорення темпів зростання експорту. **Такі пільги, без урахування результатів всебічного аналізу виконання інвестиційних зобов'язань, не вирішують проблеми стабільності, проте анулюють позитивні наслідки прозорості економічної діяльності та розширення податкової бази 2005р., збільшають можливість зловживань.**

Проектом Бюджету-2007 передбачається, що частка витраток Державного бюджету у ВВП зменшиться з 27,7% до 25,8%. Це має статися завдяки обмеженню витраток на соціальний захист, меншим темпам підвищення зарплати, відсутності клірингових операцій (у т.ч., призупинення компенсації внесків Ощадбанку СРСР шляхом погашення боргів з оплати комунальних послуг). Проте, під час першого читання Парламент скасував більшість з обмежень соціальних виплат, а в окремих випадках навіть запропонував їх збільшення.

Уряд також запропонував значні видатки на інвестиції. Зокрема, передбачається фінансування програми реструктуризації житлово-комунального господарства, яка належним чином не виконувалась у 2006р. Заплановано значні витрати на побудову та експлуатацію автомобільних доріг, обсяги яких відповідають показникам програми розвитку дорожнього сектору на 2005-2010рр. Передбачаються значні кошти на інвестиційні субвенції місцевим бюджетам. Якщо Уряд зможе забезпечити ефективне використання цих коштів саме на інвестиційні цілі, такий підхід можна вітати.

Видаткова частина бюджету передбачає виділення суттєвих обсягів державної допомоги. *По-перше*, пропонується полегшити доступ до надання державних гарантій на кредити. *По-друге*, пропонується значне збільшення загальної і прямої підтримки підприємств

ОКРЕМА ПОЗИЦІЯ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА

Надання державних гарантій на залучення кредитів, як свідчить українська практика, часто призводить не до ефективності використання кредитних коштів, а до їх нецільового використання і зловживань, за що врешті розраховуються платники податків.

Традиційна підтримка вугільного та аграрного секторів, як і попередні роками, не має чітко встановлених довгострокових цілей, а тому збільшення видатків насправді є надто дорогою і мало ефективною формою державної допомоги галузям, які насправді потребують кардинального реформування.

сільського господарства (див. розділ 2.9 «Аграрна політика») та вугільної промисловості. Так, на виконання програми «Українське вугілля» у 2007р. планується витратити 4,7 млрд. грн. У структурі видатків на підтримку вугільної промисловості більшої ваги набувають прямі субсидії підприємствам на покриття поточних витрат і капітальних трансфертів. На фінансування реструктуризації сектору передбачається виділити близько 20% всієї суми.

Викликає занепокоєння інституційна неврегульованість створення та функціонування Стабілізаційного фонду (обсягом 3 млрд. грн.). Фонд може бути ефективним інструментом підтримки макроекономічної стабільності, проте порядок його адміністрування досі не визначений, що створює підґрунтя для зловживань. Окрім того, існує спокуса використання зарезервованих коштів на підвищення соціальних виплат. Так, після досягнення в жовтні 2006р. домовленості про ціну на імпортований газ у \$130 за 1000 м³, було вирішено, що необхідність у створенні Стабілізаційного фонду на 2007р. відсутня. Парламент запропонував Уряду вивчити можливість перерозподілу коштів, передбачених для Фонду, на фінансування соціальних зобов'язань.

Міжбюджетні відносини. Проектом Бюджету-2007 планується збільшити питому вагу витраток місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з 40,5% до 43,5%, що стає можливим завдяки обмеженню витраток Державного бюджету, збільшенню ставки податку на доходи фізичних осіб з 13% до 15%, зростанню обсягів субвенцій з Державного до місцевих бюджетів. Водночас, проект Бюджету-2007 **не передбачає чітко встановлених механізмів розподілу додаткових дотацій вирівнювання та субвенцій інвестиційного характеру між регіонами.** Під час першого читання Парламент запропонував, щоб розподіл таких коштів узгоджувався Урядом з місцевими органами влади та схвалювався Парламентом.

Зростання ставки податку на доходи фізичних осіб здійснюється з метою підвищити фінансову спроможність місцевого самоврядування. Це має позитивно вплинути на сфери охорони здоров'я та освіти, які значною мірою фінансуються з місцевих бюджетів. Збільшення частки витраток місцевих бюджетів у зведеному бюджеті не вирішує проблеми децентралізації та забезпечення наповнення доходної частини місцевих бюджетів. Більше того, відсутність чіткого механізму розподілу певних видів трансфертів робить процес їх надання непрозорим, підвищує нестабільність бюджетного процесу і як наслідок – негативно впливає на виконання делегованих повноважень.

Загалом, проект Бюджету-2007 у багатьох аспектах є результатом популістських рішень, якими постійно збільшувалися видатки бюджету протягом 2004-2006рр. Спробу Уряду обмежити видаткову частину

бюджету можна оцінити позитивно. Проте, Уряд намагається вирішити проблеми в “ручному режимі”, тим самим погіршуючи якість послуг, що надаються за рахунок бюджету, та створюючи загрозу перспективам економічного зростання. Перше читання Бюджету-2007 у Парламенті ще раз засвідчила складність скорочення таких видатків.

Збільшення фінансування інфраструктури згідно з відповідними цільовими програмами має позитивно вплинути на економічне зростання. Проте збільшення фінансування окремих секторів без конкретного плану досягнення довгострокових цілей збільшує і ймовірність неефективного витрачання коштів.

2.4 СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ У 2007р.

У проекті Бюджету-2007 забезпечення соціальної захищеності населення визначається одним із пріоритетів урядової політики. Проте, темпи зростання соціальних гарантій будуть нижчими за попередні, що може означати відхід Уряду від популістської соціальної політики минулих років. Водночас, за умов вищих, ніж заплановано, темпів інфляції, розмір соціальних гарантій в реальному виразі може зменшитися, що означатиме погіршення рівня життя найуразливіших верств населення.

Державні соціальні гарантії. Проект Бюджету-2007 передбачає підвищення прожиткового мінімуму, мінімальної зарплати, мінімальної пенсії та інших соціальних платежів. Прожитковий мінімум і мінімальну пенсію планується підвищувати протягом року темпами, близькими до рівня інфляції (таблиця “Прожитковий мінімум у 2007р.”¹⁹).

Прожитковий мінімум у 2007р.,
грн.

	з 1 січня	з 1 квітня	з 1 жовтня
Загальний показник	492	501	510
Діти віком до шести років	434	442	450
Діти віком від 6 до 18 років	558	568	579
Працездатні особи	525	535	548
Особи, які втратили працездатність (мінімальна пенсія)	380	387	395

Мінімальна зарплата зростатиме вищими темпами, ніж мінімальна пенсія. Така політика могла б розглядатися як економічно виправдана, особливо з огляду на попередню практику, коли соціальні виплати зростали вищими темпами, ніж зарплата. Однак, *по-перше*, на кінець року мінімальна зарплата становитиме лише близько 80% прожиткового мінімуму. *По-друге*, у проекті Бюджету-2007 закладається обмеження видатків, пов'язаних із забезпеченням соціальних стандартів, що вже може означати **порушення права людини на гідний добробут**. Зокрема, “замороження” динаміки мінімальних зарплати, пенсії і допомоги означає погіршення **реального добробуту малозабезпечених верств населення** (особливо якщо інфляція перевищить заплановані 7,5%, що дуже ймовірно).

ОКРЕМА ПОЗИЦІЯ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА

Зниження соціальних стандартів і погіршення ситуації в гуманітарній сфері у 2007р. може стати наслідком відносного зниження державних видатків у суспільно значимі галузі та сфери.

Так, згідно з проектом Бюджету-2007, очікується, що номінальний ВВП України у 2007р. зросте на 16-19%*.

Водночас, у зведеному бюджеті 2007р. очікувані видатки зростуть:

- на освіту – на 15,4% (з 33,1 млрд. грн. до 38,2 млрд. грн.),
- на охорону здоров'я – на 17,9% (з 18,5 млрд. грн. до 21,9 млрд. грн.),
- на наукову та науково-технічну діяльність – на 16,4% (з 2,5 млрд. грн. до 2,9 млрд. грн.).

Тобто, хоча номінальні показники фінансування відповідних сфер і галузей виглядають значними, проте у структурі (як частка формування ВВП) фінансування у 2007р. вони знижуються, порівняно з відповідними показниками 2006р.

* У проекті Бюджету-2007, встановлено два показники номінального ВВП, очікуваного у 2006р. – 498,4 млрд. грн. (проект Бюджету-2007, т.2, с.360) і 512,5 млрд. грн. (там само, с.365), при планованому у 2007р. номінальному ВВП 594,1 млрд. грн.

Див.: Публічне представлення проекту Закону України “Про Державний бюджет на 2007р.” – Київ, б/в.д.

Вплив на реальні доходи громадян можуть справити такі обмеження в соціальній сфері:²⁰

- обмеження виплат пенсій працюючим громадянам;
- відмова від виплати пенсії тим, хто раніше пенсійного віку вийшов на пенсію, маючи необхідний виробничий стаж;
- обмеження виплат допомоги при народженні дитини залежно від доходу сім'ї;
- обмеження виплат за лікуванням до 30 днів;
- обмеження терміну виплат з безробіття дев'ятьма місяцями.

Уряд, можливо, доведеться збільшити соціальні видатки. Це може бути пов'язано з прийняттям у першому читанні закону про встановлення мінімальної зарплати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб з 2008р.²¹ За умови його прийняття, Уряду доведеться більш суттєво підвищити мінімальну зарплату у 2007р. – з метою уникнення надзвичайного зростання видатків на оплату праці у 2008р.²² Попри позитивну спрямованість законопроєкту на зниження бідності, різке підвищення видатків на оплату праці у 2008р. ляже тягарем на місцеві бюджети, які змушені будуть фінансувати соціальні виплати, не залишаючи коштів на проекти розвитку та інфраструктуру. В умовах консервації чи навіть реального зниження видатків на визначальні у формуванні людського капіталу галузі, можливе подальше падіння соціальних стандартів.

¹⁹ Див. статтю 65 проекту Бюджету-2007. – <http://www.minfin.gov.ua>

²⁰ Хоч у процесі першого читання проекту бюджету-2007 частину обмежень було виключено (зокрема, стосовно виплат, пов'язаних з народженням дитини, виплат за лікуванням), проте поява відповідних положень безумовно вказує на наміри Уряду “економити” на соціальних виплатах.

²¹ Постанова Верховної Ради України “Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб)” №196-V від 3 жовтня 2006р.

²² Відповідно до проекту бюджету, з початку 2007р. мінімальна заробітна плата запланована в обсязі 400 грн., прожитковий мінімум для працездатних осіб – 525 грн. на місяць; на кінець року мінімальна зарплата планувалася у 450 грн., а прожитковий мінімум – 548 грн. Див.: Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2007р.” – <http://www.minfin.gov.ua>. Див. також: Публічне представлення проекту Закону України “Про Державний бюджет на 2007р.” – Київ, б/в.д.

При формуванні соціальних видатків у бюджеті увага зосереджується на мінімальних зарплатах, пенсіях, соціальній допомозі тощо. Проте Україна стоїть перед необхідністю запровадження другого етапу Єдиної тарифної сітки (ЄТС) розрядів і коефіцієнтів оплати праці, що є одним із чинників посилення соціальної справедливості. Відповідні витрати, фактично, відсутні у видатковій частині Бюджету-2007 – при тому, що для запровадження ЄТС лише, наприклад, у сфері охорони здоров'я потрібно 4,7 млрд. грн.²³

У проекті Бюджету-2007 передбачено, що надання соціальних пільг і соціальної допомоги має стати адресним, що могло б розглядатись як позитивний крок для бюджетної збалансованості. Адресатами отримання соціальних пільг і виплат у 2007р. визначені особи з доходами, нижчими за 1,4 прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб. Однак, наразі залишається невизначеним механізм встановлення адресності надання пільг, що ставить під сумнів ефективність зазначеного заходу.

Разом з тим, виплата різних видів допомог здійснюватиметься лише з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму (таблиця “Рівень забезпечення прожиткового мінімуму у 2007р.”)²⁴. Бюджет-2007 надає Уряду повноваження з визначення розмірів окремих видів соціальної допомоги та пільг – хоч обсяги багатьох із них встановлені чинним законодавством. Такий підхід призводить до непрозорості визначення розміру соціальних виплат. Під час голосування проекту Бюджету-2007 в першому читанні Парламент ухвалив рішення обмежити виплати, розмір яких встановлюється Урядом, лише тими, які, відповідно до чинного законодавства, визначаються залежно від розміру мінімальної зарплати²⁵.

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму у 2007р., грн.	
Для працездатних осіб	121,0
Для непрацездатних осіб	170,5
Для інвалідів	181,5

Система пенсійного забезпечення. З метою збалансування бюджету Пенсійного фонду Уряд планує вжити заходів, які охоплюють, зокрема:

- підвищення внеску, що сплачується роботодавцем, до 33,2% суми оплати праці (з 31,8% у 2006р.);
- обмеження розміру пенсій працюючим пенсіонерам двома прожитковими мінімумами;
- встановлення межі пенсій, що сплачуються відповідно до окремих державних пенсійних програм (пенсії державним службовцям, суддям та ін.), на рівні 12 мінімальних пенсій.

Навіть у такій ситуації виглядає сумнівною задекларована бездефіцитність Пенсійного фонду, оскільки трансферт з Державного бюджету залишається дуже значним: його загальні видатки на пенсійне забезпечення

збільшуються приблизно на третину. Із планових надходжень до Пенсійного фонду в 90,3 млрд. грн., кошти з Державного бюджету складатимуть 22,3 млрд. грн. (у т.ч., на фінансування державних пенсійних програм – близько 12 млрд. грн.²⁶, на виплату пенсій військовим пенсіонерам та суддям у відставці (нова функція, яка буде передана Пенсійному фонду у 2007р.) – 10,3 млрд. грн. У 2006р. в доходній частині Пенсійного фонду кошти Держбюджету складуть, за оцінками, 9,7 млрд. грн.²⁷

Крім того, планується підвищити максимальну суму фактичних витрат на оплату праці, з якої сплачуються страхові внески, з 10 до 15 прожиткових мінімумів, визначених для працездатних осіб, однак, зважаючи на офіційно низькі зарплати, малоймовірно, що результатом цього стануть значні додаткові надходження.

Використання зазначених інструментів зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду є досить суперечливим, з точки зору економічної доцільності. Підвищення внеску на пенсійне страхування, який сьогодні становить понад 80% сукупного розміру нарахувань на зарплату, негативно сприйматиметься бізнесом (таблиця “Нарахування та відрахування від заробітної плати, 2007р.”)²⁸. Така політика також **суперечить оголошеним урядовим намірам зменшення податкового навантаження.**

Межа пенсій, що сплачуються відповідно до різних державних пенсійних програм, є високою, порівняно із середньою пенсією в Україні, і тому, ймовірно, не матиме великого значення. Крім того, принципи нарахування таких пенсій залишаються незмінними, що ставить під сумнів соціальну справедливість у суспільстві.

Нарахування та відрахування від заробітної плати, 2007 р., %

	Нарахування на заробітну плату	Відрахування на заробітну плату	Сукупні відрахування/нарахування
Внески на соціальне страхування (не вкл. внески на страхування від нещасних випадків)	36,0	2,0-3,5	39,5
У т.ч.:			
Пенсійний фонд	33,2	0,5 – 2,0*	33,7-35,2
Фонд страхування на випадок тимчасової втрати працездатності	1,5	0,5-1,0*	2,5
Фонд страхування на випадок безробіття	1,3	0,5	1,8
Фонд страхування від нещасних випадків	0,66-13,6**	0,0	0,66-13,6**

* нижчий рівень внесків сплачується працівниками із рівнем заробітної плати, нижчою за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб, а вищий внесок сплачується тими, чия заробітна плата вища, за прожитковий мінімум.

** ставка внеску залежить від рівня професійного ризику.

Зменшення пенсійного збору на операції з купівлі-продажу безготівкової валюти на 0,3 відсоткові пункти (до 1%) не є достатнім для ліквідації інвестиційних бар'єрів.

²³ Див.: Казне надо. Народные депутаты хотят увеличить расходы госбюджета-2007 как минимум на 17 млрд. грн. – СЕЙЧАС, 3 октября 2007г.

²⁴ Див.: Проект Закону України “Про Державний бюджет на 2007р.”, поданий Кабінетом Міністрів до Парламенту 15 вересня 2007р. – <http://www.minfin.gov.ua>

²⁵ Це означає фактично відмову Уряду у праві встановлювати розміри соціальної допомоги.

²⁶ З яких 1,4 млрд. грн. буде спрямовано на компенсацію втрат Фонду від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки сплати збору на обов'язкове пенсійне страхування.

²⁷ Прес-реліз Пенсійного Фонду України від 5 жовтня 2006р. – <http://www.pfu.gov.ua>

²⁸ Див.: Закон України “Про розмір внесків на обов'язкове соціальне страхування” від 24 лютого 1994р., проект Закону України “Про Державний бюджет на 2007 р.”, поданий Кабінетом Міністрів до Парламенту 15 вересня 2007р. – <http://www.minfin.gov.ua>



Зміна в поточному режимі правил виплати пенсії є негативним кроком, оскільки призводить до передбачуваності соціальної політики. Обмеження розміру пенсій працюючим пенсіонерам не відповідає принципам страхування та положенням чинного законодавства²⁹.

Тобто, заходи, яких планується вжити для збалансування бюджету Пенсійного фонду, *по-перше*, в багатьох аспектах порушують права людини на гідне пенсійне забезпечення, *по-друге* – видаються недостатніми в довгостроковому періоді, *по-третє*, – їх запровадження лише на 2007р. ставить під сумнів перспективи покращення пенсійного забезпечення наступними роками.

Зменшення видатків фондів соціального страхування. З метою збалансування бюджету Пенсійного фонду та уникнення підвищення частки тіньової економіки через підвищення внеску на обов'язкове пенсійне страхування, у 2007р. планується скоротити внески до інших соціальних фондів та зменшити їх видатки.

Внесок на страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності планується зменшити на 1,4 відсоткових пунктів – до 1,5%. Щоб уникнути виникнення дефіциту бюджету Фонду страхування з тимчасової втрати працездатності, пропонується обмежити певні його повноваження. Так, у 2007р. Фонд не буде сплачувати одноразову допомогу при народженні дитини³⁰. Також передбачається обмежити виплати за лікарняними 30 днями. (Однак, під час голосування проекту

Бюджету-2007 в першому читанні, Парламент запропонував відновити виплату за лікарняними протягом 70 днів, що може призвести до розбалансування бюджету Фонду у 2007р.

Проект Бюджету-2007 також передбачає зменшення видатків Фонду страхування на випадок безробіття. *По-перше*, планується виплачувати допомогу з безробіття протягом дев'яти місяців, хоча Закон "Про зайнятість населення" встановлює термін 12 місяців, що відповідає міжнародній практиці³¹. Тобто, люди **позбавляються права на соціальні виплати, передбачені законодавством.** *По-друге*, виплату пенсій особам, які користуються правом виходу на пенсію на півтора року раніше, буде призупинено, якщо такі особи продовжують працювати. Це також **порушує права людей на пенсійне забезпечення³².**

Вказані заходи не є ретельно обґрунтованими та не передбачають підвищення ефективності фондів соціального страхування. Водночас, у цій частині проект Бюджету-2007 передбачає зміну законодавства з питань соціальної політики без внесення відповідних змін до чинного законодавства. Оскільки зміни передбачаються лише на 2007р., то підвищується **непередбачуваність політики Уряду в цій сфері у середньостроковій перспективі.** Тим часом, одним з політичних інструментів прозорості і передбачуваності міг би стати єдиний соціальний податок (врізка "Про єдиний соціальний внесок").

ТОЧКА ЗОРУ

ПРО ЄДИНИЙ СОЦІАЛЬНИЙ ВНЕСОК

Олександра БЕТЛИЙ,

науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

Сьогодні рівень нарахувань на зарплату в Україні є надзвичайно високим. Сукупний внесок на всі види соціального страхування, включаючи пенсійне, складає 38,2-53,1% суми оплати праці. Такий тягар на фонд оплати праці призводить до тінізації виплати зарплати, а також стримує підвищення зарплати на рівні підприємств. Протягом останніх років постійно обговорюється необхідність зниження сукупного рівня внеску, розглядається ідея запровадження єдиного соціального внеску (ЄСВ), який потім розподілятиметься на внески на існуючі види страхування.

Ще у 2005р. Президент України кілька разів декларував необхідність підготовки закону про запровадження ЄСВ*. У вересні 2006р. Мінпраці на своїй веб-сторінці представило до обговорення проект Закону "Про єдину систему збору та обліку внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування"^{***}. Відповідно до законопроекту, ЄСВ буде містити внесок на пенсійне страхування, страхування на випадок безробіття, страхування з тимчасової втрати працездатності та страхування від нещасних випадків на виробництві. Ставка ЄСВ становитиме 36,7-49,6%, залежно від класу професійного ризику виробництва. До того ж, внесок, який сплачуватимуть наймані працівники, становитиме 1,5-3,5% зарплати. Відповідно, сукупний рівень внесків залишатиметься незмінним. Разом з тим, не пропонується реформувати систему соціального страхування з метою підвищення її справедливості та ефективності. У законопроекті залишаються пільги платникам фіксованого сільськогосподарського внеску. Підприємці, які обрали спрощену систему оподаткування, повинні будуть сплачувати внесок з визначених сум, які не можуть бути нижчими 50% мінімальної зарплати, що не покращує прозорість системи соціального страхування.

Водночас, у Парламенті зареєстровано три законопроекти щодо запровадження ЄСВ, авторами яких є народні депутати, члени Партії регіонів. Відповідно до законопроекту №1045, автором якого є В.Хомутиннік, рівень внесків встановлюватиметься щорічно в законі про Державний бюджет, а визначатиметься Мінпраці. Такий підхід призводить до невизначеності ставок на майбутній рік як для роботодавців, так і для найманих працівників.

Законопроект №1065, авторами якого є Л.Кириченко та С.Кальцев, дуже нагадує законопроект Уряду і передбачає різну ставку внеску,

відповідно до класів професійного ризику, – з тією різницею, що він передбачає певний перерозподіл часток ЄСВ, які сплачуються роботодавцями і працівниками, в напрямі збільшення їх для працівників.

Законопроект №2343 (автори – В.Богуслаєв та Я.Сухий) передбачає скорочення ставки ЄСВ до 28% для роботодавців (наймані працівники сплачуватимуть 4,5-6% суми зарплати). Однак, встановлюється, що ставку внеску для роботодавців будуть коригувати відповідно до класу ризику виробництва, що призведе до його підвищення. Ставка внеску для спрощенців становитиме 20%.

Усі законопроекти щодо запровадження ЄСВ передбачають сплату внеску платників єдиного податку. Водночас, в документі не передбачає відміни норми, відповідно до якої частка єдиного податку також перераховується в різні фонди соціального страхування (як це робиться зараз), що може призвести до подвійного оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності. Це, своєю чергою, знову порушує питання про розробку і прийняття закону щодо спрощеної системи оподаткування, який врахує нові реалії в соціальному забезпеченні.

Запровадження ЄСВ спростить процедури сплати внесків роботодавцями, а також зменшить кількість перевірок представниками соціальних фондів, що позитивно вплине на бізнес-клімат. Однак, цей крок не може призвести до суттєвого скорочення ставки соціальних внесків без проведення більш рішучих реформ у системі соціального страхування. Без інших реформ ЄСВ може лише дещо зменшитися через скорочення адміністративних витрат фондів соціального страхування на збір внесків та перевірки, проте такого скорочення буде явно недостатньо для детінізації виплати зарплат.

* Див.: Укази Президента України "Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва" №779 від 12 травня 2005р., "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України" від 29 червня 2005р. "Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні" №1648 від 24 листопада 2005р.

** Див.: http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=48310&cat_id=34950

²⁹ Відповідне положення в першому читанні Парламент рекомендував до вилучення.

³⁰ Вона виплачуватиметься за рахунок субвенцій з Державного бюджету. Обсяг допомоги й надалі складатиме 8500 грн., хоча за відповідним законом вона має становити 22,6 розмірів прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років (на 1 січня 2007р. – 9808 грн. Див.: Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18 січня 2001р., ст.41.

³¹ Закон України "Про зайнятість населення" від 1 березня 1991р.

³² Згідно із вказаним Законом, пенсії таким особам сплачуються Пенсійним фондом з відповідною компенсацією з Фонду страхування на випадок безробіття.

2.5 ЦІНОВА І ТАРИФНА ПОЛІТИКА

Верховна Рада України прийняла, а згодом – скасувала, мораторій на підвищення цін на житлово-комунальні послуги і спожиті в побуті природний газ та електроенергію. Відповідний Закон, після подолання вето Президента, був прийнятий у жовтні 2006р. 340 голосами народних депутатів³³. Проте, через два тижні депутати 240 голосами скасували це рішення, продемонструвавши непослідовність та неузгодженість дій.

Інституційні наслідки цінового адміністрування. Непослідовність, неузгодженість і невинуватеність дій Парламенту та Уряду призвели до ряду негативних наслідків:

- намір централізовано зафіксувати ціни на житлово-комунальні послуги суперечить законодавчо визначеному розподілу повноважень центральної і місцевих влад. Централізація, як свідчить практика, призводить до втрати відповідальності органів місцевого самоврядування, погіршення добробуту населення, обмежує дії місцевої влади та її свободу у прийнятті власних економічно обґрунтованих рішень стосовно організації роботи комунальних служб;
- фіксує ціни на спожиті в побуті газ та електроенергію, Верховна Рада знехтувала значенням і принципами діяльності інституту незалежного регулювання. Прийняттям Закону було фактично визнано залежність Національної комісії з регулювання електроенергетики (НКРЕ) України від політичного впливу;
- прийняття і скасування Закону призвели до підвищення невизначеності в галузі напередодні опального сезону. В результаті, *по-перше*, процес фінансового планування призупинився, що негативним чином вплинуло на діяльність підприємств галузі; *по-друге*, посилюється сприйняття житлово-комунальних послуг як таких, ціна на які не повинна відповідати їх економічній вартості, що негативним чином відбилося як на поведінці платників, так і діяльності галузі в цілому.

Сама можливість такої правової ситуації показує, що діяльність законодавчої та виконавчої влади в Україні спрямована на вирішення поточних “гарячих” проблем, не ґрунтується на міркуваннях стратегічної та економічної доцільності, а часто має популістський характер. За таких умов, про серйозні реформи, спрямовані на вирішення глибоких інституційних проблем, не йдеться. Влада показала свою непослідовність, продемонструвавши суспільству, як легко можна знехтувати законодавчо встановленими принципами самоврядування та діяльності інших інститутів³⁴.

Цінове адміністрування. Нова влада, так само як і попередні, не змогла забезпечити прозорість процесу ціно- і тарифоутворення.

НКРЕ у 2006р. двічі підвищувала тарифи на електроенергію. Приведення тарифів до “економічно обґрунтованого рівня” здійснюватиметься раз на півроку аж до 1 квітня 2008р.³⁵ Хоча тарифні зміни затверджені попереднім Урядом, проте саме на нинішній лягають зобов’язання з пом’якшення тарифного шоку, що буде посилений подорожчанням комунальних послуг. Крім того, підвищуються вимоги до публічності обґрунтувань та пояснень тарифної політики.

Подібним чином (і так само без зрозумілих публічних обґрунтувань) політику послідовного підвищення тарифів оголосила “Укрзалізниця”³⁶. Цей державний монополіст у червні 2006р. підвищив тарифи на перевезення пасажирів у середньому на 43% і планує наступні підвищення на 10% щоквартально – з 1 січня, з 1 квітня і з 1 липня 2007р. Антимонопольний комітет України (АМКУ), як і раніше, не спроможний змінити ситуацію і, по суті, самоусунувся від впливу на ціноутворення природних монополій.

Непрозорість ціноутворення загалом і в житлово-комунальному господарстві зокрема **неминуче призводить до маніпуляцій та зловживань** (врізка “*На що вказують перевірки у житлово-комунальній сфері*”³⁷), а з тим – до потреби в нових адміністративних впливах на ціни.

НА ЩО ВКАЗУЮТЬ ПЕРЕВІРКИ У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ

Окремі перевірки якості житлово-комунальних послуг вказують на значні негаразди у вказаній сфері. Наприклад, на Тернопільщині після перевірки підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, працівниками обласної державної інспекції з контролю над цінами споживачам повернуто 775,7 тис. грн. З 28 цін, перевірених державними інспекціями, порушення були виявлені у 22 випадках (79% загальної кількості перевірених). Крім того, під час перевірки було попереджене обрахування споживачів на суму 575,5 тис. грн. Найбільш характерними порушеннями, виявленими під час перевірки, є внесення до документів на оплату споживачами вартості послуг, які насправді були надані не в повному обсязі; включення в структуру регульованих тарифів на житлові послуги витрат понад установлені розміри тощо. Слід зазначити, що подібні перевірки є скоріше винятками, а не постійною практикою влади.

Одним із досягнень нового Уряду вважається припинення шокowego тиску на вартість автомобільного пального в серпні 2006р., коли Уряд і провідні продавці пального підписали меморандум про партнерство, що містив перелік взаємних зобов’язань з вироблення цінової політики, в т.ч. з урахуванням світової цінової динаміки на нафту і нафтопродукти. Як наслідок, зростання цін на пальне на українських ринках вдалося зупинити, а надалі, під впливом значного зниження вартості нафти на світових ринках, український бензин почав дешевшати³⁸. Водночас, практика домовленостей отримала неочікуване продовження.

³³ Див.: Постанова Верховної Ради України «Про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття Закону України “Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)”» №200-V від 5 жовтня 2006р.

³⁴ Загалом, скасування мораторію могло б розглядатися як позитивний крок, який дозволить уникнути ряду негативних економічних наслідків від заборони підвищення тарифів в умовах зростаючих витрат підприємств галузі. Водночас, це також призводить до зростання витрат домогосподарств і необхідності посилення соціального захисту, що вимагало б превентивної розробки та впровадження механізмів компенсації цінового шоку для громадян України, чого зроблено не було.

³⁵ Див.: НКРЕ знову підвищила тарифи на електроенергію для населення на 25%. – УНІАН, 20 липня 2006р.

³⁶ Див.: “Укрзалізниця” планує з січня 2007р. знову підвищити ціни на квитки на 10%. – УНІАН, 20 липня 2006р.

³⁷ Джерело: На Тернопільщині після перевірки підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, споживачам повернуто 775 тис. грн. – УНІАН, 4 вересня 2006р.

³⁸ У середині серпня 2006р. один літр бензину А-95 коштував 4,7 грн., дизпалива – 4,1 грн. Наприкінці жовтня відповідно – 4,1 грн. та 3,8 грн. Водночас, багато водіїв висловлювали своє невдоволення погіршенням якості пального.



На початку листопада 2006р. Прем'єр-міністр, *поперше*, повідомив, що після нової наради з продавцями пального слід очікувати наступного зниження цін на нафтопродукти. *По-друге* – міністерству економіки, АМКУ, іншим міністерствам було доручено розібратися, чи є підстави для зниження цін на товари і послуги з високою паливною складовою собівартості³⁹. Відповідно, АМКУ “рекомендував” великим підприємствам – виробникам основних сільськогосподарських продуктів та монополістам переглянути ціни на продукцію “адекватно до зниження паливних затрат”.

При цьому, владою повністю ігноруються об'єктивні економічні закономірності:

- масштаб зниження цін на пальне не є таким значним (9-12%), щоб говорити про його реальний вплив на ціни і тарифи;
- продовжується подорожання інших складових, які є вагомими чинниками ціноутворення (насамперед, зарплати, електроенергії, сировини), що цілком може перекривати зниження цін на бензин;
- необхідним є врахування такої закономірності, як нееластичність цін до зниження, згідно з якою ціни на ринках з недосконалою конкуренцією більш схильні зростати під дією тих чи інших чинників, ніж знижуватися в умовах дії сприятливих чинників;
- цінове й тарифне регулювання доречне лише для монополій (насамперед, державних), а на конкурентних ринках – найвірогідніше призведе до економічних дисбалансів;
- використання адміністративного тиску або зловживання існуючими повноваженнями з регулювання цін може призвести до викривлення ринкової рівноваги, погіршення інвестиційного клімату, підвищення тінізації економіки, порушення прав суб'єктів господарювання на вільне провадження господарської діяльності та виникнення дефіцитів на окремих ринках.

Отже, навіть, якщо Уряду вдасться “переконати” окремих виробників у необхідності зниження цін на їх товари/послуги, наслідки не матимуть суттєвого позитивного ефекту, насамперед, внаслідок того, що **виробники будуть змушені або знизити інвестиції в розвиток чи заміщення основних фондів, або погіршити якість своїх товарів/послуг**. Проте, більшість виробників зможуть обґрунтувати свої ціни збільшенням інших статей витрат. Тому заяви Уряду мають скоріше політичний характер і навряд чи супроводжуватимуться конкретними діями з адміністративного зниження цін.

2.6 МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА ТА БАНКІВСЬКИЙ СЕКТОР

Вагому роль у стримуванні інфляційних процесів відіграє монетарна політика Національного банку України. Протягом 2006р. НБУ, залишаючись осторожливим у політичній конфронтації, дотримувався раніше визначених **пріоритетів грошово-кредитної політики**,

яка характеризувалася утриманням стабільності гривні, помірними темпами зростання грошових агрегатів, а також зміцненням банківського сектору. Однак, останнім часом посилюються загрози незалежності центрального банку країни, а також – стабільності банківської системи загалом.

Монетарне зміцнення. НБУ у 2006р. вдалося послідовно впроваджувати заходи, спрямовані на зміцнення фінансового середовища країни, стримування інфляційної динаміки. Валютні резерви залишаються на рівні початку року – \$19,5 млрд. (хоч у післявиборчий період, внаслідок необхідності валютних інтервенцій, їх обсяг на кінець квітня знизився до \$17,2 млрд.). Зростання грошової маси відбувалося значно швидше, ніж зростання грошової бази, насамперед, через зниження частки готівки у грошовій масі і резервних вимог до депозитів, розміщених у комерційних банках⁴⁰. Продовжувалося стрімке зростання депозитів і кредитів: протягом 10 місяців 2006р. обсяг депозитів фізичних осіб зріс на 47%, обсяг кредитів фізичним особам – на 136%⁴¹. Розширена пропозиція грошей сприяла зниженню середньої ставки за кредитами в банківській системі більш ніж на 1 відсотковий пункт.

З метою підвищення привабливості депозитів у національній валюті та можливого зменшення доларизації української економіки, НБУ знижував нормативи резервування в національній валюті вищими темпами, порівняно з нормативами для іноземної валюти. Особливо виразною стала різниця між нормативами після постанови НБУ, якою з 1 жовтня 2006р. нормативи резервування для депозитів в національній валюті були знижені до 0,5-1%, порівняно з 4-5% для депозитів в іноземній валюті⁴².

Загалом, монетарна політика НБУ у 2006р. мала **звážений характер, сприяла економічній стабільності та, завдяки послідовності і прогнозованості, була одним із чинників підтримки ділової активності**.

Діяльність НБУ у сфері регуляторної політики. Діяльність НБУ у 2006р. була зосереджена на вдосконаленні чинного нормативного поля. Зокрема, Постановою НБУ “Про затвердження Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України”⁴³ були консолідовані численні зміни до основного нормативного документу про здійснення монетарної політики, що зумовило:

- підвищення гнучкості НБУ при здійсненні монетарної політики;
- вдосконалення інструментів монетарної політики, зокрема запровадження як окремого інструмента⁴⁴ підтримання ліквідності так званого валютного свопу (обмін іноземної валюти на національну і навпаки із зобов'язаннями здійснити зворотну операцію у визначений термін).

Вказані заходи сприяють спрощенню рефінансування та можуть покращити управління ліквідністю при короткостроковій незбалансованості між валютами

³⁹ Див.: Игра на понижение. Премьер решил “сбить” цены на товары и услуги после незначительного падения цен на бензин. – СЕЙЧАС, 3 ноября 2006г.

⁴⁰ З початку 2006р. монетарна база зросла на 22%, тоді як грошова маса – на 37%. Джерело: Грошова і банківська статистика НБУ. – <http://www.bank.gov.ua/Statist/index.htm>. Розрахунки Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

⁴¹ Джерело: Поточні тенденції грошово-кредитного ринку України. – http://www.bank.gov.ua/Fin_ryn/Pot_tend/index.htm. Розрахунки Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

⁴² Постанова Правління НБУ “Про окремі питання регулювання грошово-кредитного ринку” №364 від 15 вересня 2006р.

⁴³ Постанова Правління НБУ “Про затвердження Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України” №378 від 26 вересня 2006р.

⁴⁴ Раніше розглядався як різновид так званої операції репо.

зобов'язань і активів. Одним з можливих наслідків такого рішення НБУ може стати більш активне використання процентних інструментів монетарної політики – що, своєю чергою, дозволить зменшити використання адміністративних важелів управління і збільшити прозорість монетарної політики.

Вагоме значення для зміцнення банківської системи має новий Закон, що встановлює нові вимоги щодо **форми створення банків та розміру статутного капіталу**⁴⁵. Законом зменшується кількість можливих організаційно-правових форм діяльності банку – в майбутньому в Україні банки функціонуватимуть лише як відкриті акціонерні товариства чи кооперативні банки. Водночас збільшено вимоги до статутного капіталу створюваного банку до €10 млн. Існуючі банки (створені в інших формах) зможуть перейти до визначених організаційних форм протягом трьох років. Безперечно, такі зміни **сприятимуть підвищенню капіталізації банків і збільшенню прозорості їх діяльності, проте дещо обмежать конкуренцію в сегменті невеликих банків та ускладнять створення банківських установ, що могли б надавати спеціалізовані або інноваційні послуги, сприяючи тим самим покращенню та зміцненню економічного середовища загалом.**

Підвищення вимог до капіталізації ускладнює діяльність невеликих банків. Тому НБУ намагається еволюційним шляхом впливати на їх реформування. Так, своєю постановою НБУ відстрочив на 2,5-3 роки можливу втрату (наприкінці 2006р.) невеликими банками дозволів на здійснення ряду операцій з іноземною валютою, що могло б суттєво підірвати такий сегмент банківського сектору⁴⁶. Подібне рішення дає **невеликим банкам достатній перехідний період для пристосування до змін, однак повністю не усуває ризиків, пов'язаних з діяльністю так званих “кишенькових банків”.**

Ризики для незалежності банківської системи. Стійкість і незалежність монетарного та банківського сектору можуть бути порушені внаслідок спроб використання банківської системи у приватно-господарських цілях. Так, Верховна Рада ухвалила зміни до Закону «Про банки і банківську діяльність», згідно з якими до складу наглядових рад державних банків будуть пропонуватися по п'ять кандидатур від Парламенту, Уряду і Президента⁴⁷, що матиме відчутний негативний вплив на прозорість та обґрунтованість прийняття рішень державними банками.

Головна небезпека концентрації контролю над державними банками полягає в тому, що в умовах конституційних змін, за яких Уряд формується парламентською більшістю, остання фактично отримує дві третини

голосів у наглядовій раді, а з тим – можливість вдаватися до заходів, ґрунтованих не на економічній доцільності, а політичних вигодах. Україна вже має негативний досвід використання державного банку (“Україна”) для “стимулюючого” фінансування окремих владних структур та пов'язаних із ними осіб.

У разі підписання закону Президентом можуть виникнути політичні ризики для **діяльності державних банків, що матиме негативні наслідки для фінансового сектору економіки.** Проте можна очікувати, що Президент накладе вето на цей закон. Подібна доля, ймовірно, чекає також інші ініціативи із зменшення незалежності державних банків або НБУ. Верховна Рада також розглядає законопроект Президента України щодо **посилення вимог до членів ради НБУ з метою підвищення їх незалежності та професійності**⁴⁸.

2.7 ТОРГОВЕЛЬНА ПОЛІТИКА І ВСТУП УКРАЇНИ ДО СОТ

Завершення процесу вступу України до СОТ розглядається як пріоритетне завдання економічної політики всіма ключовими політичними силами і має стати наріжним каменем торговельної політики країни⁴⁹. Коаліційний Уряд декларує наміри якнайшвидшого завершення процесу вступу до СОТ і на цій основі – покращення доступу українських виробників на зовнішні ринки, поглиблення співробітництва з основними торговельними партнерами, збільшення пропозиції товарів і послуг на внутрішньому ринку, що означатиме зростання добробуту населення та можливість кращої реалізації права на достатній життєвий рівень. Зазначені **наміри заслуговують на позитивну оцінку, тоді як реальним діям та крокам влади поки що бракує послідовності та узгодженості.**

Вступ до СОТ. Завершення переговорного процесу з країнами – членами Робочої групи з розгляду заявки України про вступ до СОТ, а також гармонізація українського законодавства з вимогами та правилами СОТ до грудня 2006р. – це завдання, визначені в урядовому Плані невідкладних заходів⁵⁰. У схваленому Парламентом проекті Програми соціально-економічного розвитку на 2007р. констатується: “Для створення надійного підґрунтя прискорення темпів зростання економіки у 2007р. має бути забезпечено ... вступ України до СОТ [у 2006р.]”⁵¹.

На сьогодні, по суті, завершений переговорний процес стосовно доступу на ринки товарів та послуг⁵². Значно **менш результативною є діяльність, пов'язана з гармонізацією законодавства.** Визначено близько 20 законопроектів, які потребують термінового ухвалення

⁴⁵ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форми створення банків та розміру статутного капіталу” від 14 вересня 2006р.

⁴⁶ Ідеться про Постанову Правління НБУ “Про внесення змін до Положення про порядок видачі банкам банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій” №374 від 25 вересня 2006р.

⁴⁷ Див.: проект Закону України “Про зміни до статті 7 Закону України “Про банки і банківську діяльність (щодо наглядової ради)” №2391 від 31 жовтня 2006р. Закон поданий на підпис Президенту України. *Довідково:* в Україні функціонують два крупних державних банки – Ощадбанк та Укресімбанк. У чинному законодавстві встановлено, що до наглядових рад державних банків вносяться по сім кандидатур від Президента та Верховної Ради України.

⁴⁸ Проект Закону про внесення змін до Закону “Про Національний банк України” (щодо членів Ради та Правління Національного банку України) №1039 від 5 червня 2006р.

⁴⁹ “Невідкладне прийняття необхідних для вступу до Світової організації торгівлі змін до законодавства та вступ до цієї організації до кінця 2006 року на прийнятних для України умовах” є одним з положень Універсалу національної єдності, який підписали Президент України та чотири з п'яти парламентських фракцій. – Див.: Універсал національної єдності від 3 серпня 2006р., пункт 24.

⁵⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері” №478-р від 30 серпня 2006р.

⁵¹ Див.: Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2007р.(проект). – Київ, 2006, с.9-10.

⁵² Україна не узгодила питання вступу до СОТ лише з Киргизькою Республікою. Проте, питання боргів, яке порушує Киргизія, виходить за рамки юрисдикції СОТ і наразі не створює бар'єрів для України.

і стосуються питань підтримки сільського господарства, експортних мит, недискримінаційного доступу до внутрішнього ринку для окремих видів послуг, захисту прав інтелектуальної власності, ввезення транспортних засобів. Для ухвалення підсумкового звіту Робочої групи СОТ по Україні у грудні 2006р. (що забезпечило б членство України в СОТ у першій половині 2007р.) необхідно прийняти згадані законопроекти не пізніше листопада 2006р.⁵³ Інакше завершення процедур відкладається на наступний рік, а перспективи вступу в короткостроковій перспективі залишаються невизначеними.

У жовтні Президент України подав до Парламенту пакет з 16 законопроектів, що стосуються вступу країни до СОТ. Водночас, Кабінетом Міністрів (станом на 1 листопада 2006р.) до Парламенту внесено 20 аналогічних законопроектів (ще один – у процесі розробки)⁵⁴. Паралельне подання Президентом та Урядом законопроектів, що стосуються одних і тих самих питань, свідчить про відсутність єдиного, узгодженого підходу головних владних інституцій до завершення підготовки до вступу до СОТ в Україні.

Хоча під час Парламентських слухань 1 листопада 2006р. більшість депутатів висловилися на підтримку вступу до СОТ, дебати навколо зобов'язань, які має взяти на себе Україна, не вщухають – що може загальмувати розгляд необхідних законів під час сесійних засідань та ухвалення рішень⁵⁵. Це свідчить про недостатню підготовленість та узгодженість позицій політичних сил і владних інституцій стосовно вступу до СОТ, незважаючи на більш ніж десятирічну історію переговорного процесу.

Імовірно, узгодження продовжуватимуться і в грудні 2006р. Це означає відкладення завершення підсумкового звіту Робочої групи до наступного року та подальше гальмування вступу України до СОТ – що, своєю чергою, підвищує ризики перегляду зобов'язань країни в напрямі жорсткіших (з боку СОТ до країни-кандидата) умов або впровадження невиправданих неконкурентних урядових рішень з підтримки окремих виробників чи галузей⁵⁶. Останнє є **прямим порушенням прав підприємців використовувати найсучасніші механізми захисту своїх інтересів на світових ринках**, які надає СОТ. Крім того, українські підприємці залишаються позбавленими можливості впливати на майбутні правила міжнародної торгівлі.

Політика сприяння експорту. Наміри сприяння експорту могли б вітатись, якби не були пов'язані із суперечливими політичними інструментами. Світовий досвід підтримки експорту показує, що така політика є ефективною лише за умови чітких і прозорих правил надання кредитів або гарантій, відсутності дискримінації

ОКРЕМА ПОЗИЦІЯ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА

Деякі урядові ініціативи можуть посилити невизначеність політики України стосовно СОТ. Так, **відновлення СЕЗ і ТПР** (утворень, загалом прийнятих в міжнародній практиці), які **створюються на законодавчо нерегульованій основі**, можуть розглядатись як захід, що **порушує рівність конкурентних умов** ведення бізнесу, а отже – неоднозначно сприйматися членами Робочої групи при обговоренні питання вступу України до СОТ.

Певні проблеми можуть бути пов'язані із впровадженням різних режимів оподаткування для вітчизняних та іноземних товарів. Зокрема, йдеться про збереження пільгових ставок ПДВ для сільсько-господарських товарів (за ставки 20% для імпортованої продукції). Згідно із статтею III:2 GATT (1994р.) внутрішні податки та інші внутрішні збори, а також закони, правила та вимоги не повинні застосовуватися до імпортованих чи вітчизняних товарів таким чином, щоб створювати захист для вітчизняного виробництва⁵⁷. Тобто, **застосування різних ставок ПДВ для вітчизняних та імпортованих товарів є дискримінаційним і порушує принципи СОТ**.

Вже сьогодні Урядом «вивчається можливість» **зниження податкового навантаження на великі промислові підприємства** з метою збереження позитивної рентабельності їх роботи в умовах підвищення цін на природний газ⁵⁸, безпосереднім наслідком чого можуть стати претензії до України в частині **порушення засад дозволеної державної підтримки** (оскільки це трактуватиметься як приховане субсидування), а з тим – **ініціювання проти українських виробників антидемпінгових розслідувань з новими втратами товарних ринків і міжнародної довіри**.

Зволікання зі вступом до СОТ посилює і політичні протистояння – поширюється думка, що воно відбувається через політичне небажання Уряду та парламентської коаліції реально прискорити цей процес, оскільки зволікання «диктується» з Росії (у т.ч. як плата за відносно дешевий газ).

експортерів, а також комерційного підходу до надання кредитів⁵⁹, що значною мірою відсутнє в Україні.

Викликає сумніви проголошення метою зовнішньоторговельної політики «формування позитивного зовнішньоторговельного балансу»⁶⁰. Як показує міжнародний досвід, додатне сальдо торгівлі не є обов'язковою умовою високих темпів зростання економіки. Якщо джерелом дефіциту торгівлі є значна інвестиційна складова імпорту товарів, що означає формування підґрунтя для стабільного довгострокового економічного зростання, а сам дефіцит фінансується за рахунок ПП або довгострокових кредитів за низькими відсотковими ставками, то такий дефіцит є прийнятним і не потребує заходів, спрямованих на його усунення⁶¹. Саме така ситуація спостерігається сьогодні в Україні. За даними НБУ, за перші дев'ять місяців 2006р. дефіцит рахунку поточних операцій склав близько \$200 млн. – на фоні досить стрімкого зростання інвестиційного попиту. Зокрема, імпорт продукції машинобудування збільшився на 34%,

⁵³ Джерело: Лукашин Ю. ВТО — Киев: план или пропал. – Экономические известия, 30 октября 2006г. – <http://www.eizvestia.com>

⁵⁴ Джерело: Інформаційно-аналітичні матеріали з питань вступу України до СОТ. – Київ, 2006, с.12.

⁵⁵ Джерело: Стенограма Парламентських слухань «Стан підготовки вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ), проблеми та перспективи» від 1 листопада 2006р. <http://www.rada.gov.ua>

⁵⁶ Наприклад, може скоротитися вже погоджений в рамках СОТ обсяг державної підтримки АПК.

⁵⁷ Осика С., Пятницький В. Світова організація торгівлі. – Київ, 2004, с.23.

⁵⁸ Див.: Медвежья услуга большому кораблю. Крупным предприятиям могут снизить налоговую нагрузку, чтобы компенсировать повышение цены на газ. – СЕЙЧАС, 2 ноября 2006г.

⁵⁹ Невиконання вказаних умов призведе до збільшення фіскальних видатків, а отже – навантаження на платників податків, а також стимулюватиме розвиток спеціальних «схем», що знизить прозорість та ефективність економічної діяльності.

⁶⁰ Джерело: Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2007р. (проект). – Київ, 2006, с.16.

⁶¹ Детальніше про виклики, пов'язані з дефіцитом рахунку поточних операцій, див.: Нові виклики для економічної політики України: рекомендації щодо плану невідкладних дій. – Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ, 2006, с.25-33.

що забезпечило майже половину загального приросту імпорту.

У середньостроковій перспективі сальдо торгівлі товарами, ймовірно, залишатиметься дефіцитним, з огляду на подорожчання енергоресурсів, на які в Україні утримується високий попит, а також високу енергозалежність основних статей експорту (насамперед, металургії та хімії, які, у випадку затримки із впровадженням енергозбереження, можуть втратити певні конкурентні позиції, а з тим – експортні ринки). Більше того, подальша лібералізація зовнішньоекономічного середовища, пов'язана зі вступом України до СОТ, підвищення доходів населення, значна частка яких дедалі більше спрямовується на придбання імпортованих товарів довгострокового користування, зростання попиту на інвестиційні енергозберігаючі товари та технології – вказують на реальні потреби розширення імпортованих витрат.

І хоча безперечною є необхідність державної політики, спрямованої на заохочення експорту, встановлення цілі “формування позитивного зовнішньоторговельного балансу” може призвести до невиправданих дій у майбутньому, коли для досягнення цієї цілі будуть вживатися інструменти обмеження імпорту, а не інструменти стимулювання експорту.

Приєднання до Кіотської конвенції. Позитивним кроком стало приєднання України до Кіотської конвенції у жовтні 2006р. Конвенція спрямована на гармонізацію і спрощення митних процедур та впровадження загально-визнаних митних принципів, що сприяє розвитку міжнародної торгівлі⁶². Приєднання до неї України означає **кращий захист держави в галузі митної справи на міжнародному рівні, підвищення передбачуваності, прозорості та ефективності митних процедур, а отже – стимулюватиме зовнішню торгівлю та економічний розвиток загалом.**

2.8 ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВЛАСНИКА ТА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

Поки що Уряду не вдалося започаткувати впровадження дієвих заходів з підтримки ефективного підприємництва в Україні. Консервація приватизаційних процесів, посилення “рейдерства”, відсутність прискорення дерегуляції вказують на те, що нова влада досі не прийняла принципових рішень, спрямованих на суттєве покращення підприємницького клімату.

Приватизація. Станом на початок листопада 2006р., із запланованих надходжень обсягом 2,12 млрд. грн. Державний бюджет України отримав менше 360 млн. грн., що становить 17% річного планового завдання⁶³. Перед ФДМУ і коаліційним Урядом, постає завдання: виконати понад 80% плану приватизації 2006р. за два місяці за рахунок “малої приватизації”.

Приватизація 76% акцій машинобудівного підприємства “Луганськтепловоз”, яка мала стати наймасштабнішою у 2006р. (стартова ціна пакету складала 292 млн. грн.), була призупинена. Прозорість приватизації цього об'єкту й досі залишається сумнівною, оскільки приватизаційний конкурс не є першим для

цього підприємства. Вагомим чинником такої ситуації стала наявність у конкурсних умовах дискримінаційного положення про те, що потенційні претенденти повинні бути або постачальником комплектуючих, або споживачем продукції заводу. Це суттєво вплинуло на коло учасників процесу, фактично перекресливши можливість участі в конкурсі іноземних інвесторів.

Позов “Укрзалізниці” щодо неможливості продажу вказаного об'єкту через потреби внутрішнього ринку видається абсолютно необґрунтованим, з огляду на те, що майбутній власник був зобов'язаний забезпечувати потреби України в тепловозах до 2015р. Оскільки Державна адміністрація залізничного транспорту є повністю підконтрольною Уряду, то не викликає сумніву, що чітка урядова позиція могла б сприяти якісному проведеному конкурсу.

У 2007р. надходження від приватизації заплановані на рівні 10 млрд. грн.⁶⁴ Перелік об'єктів, що підлягають приватизації, містить 479 підприємств, серед яких близько 120 належать до сільськогосподарських. Однак він не містить таких великих підприємств, як “Укртелеком”, Одеський припортовий завод або “Турбоатом”. Водночас, стосовно 46 об'єктів припиняється дія Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”⁶⁵, що певним чином розширює приватизаційне коло. Парламент, обговорюючи проект Бюджету-2007, ухвалив рішення про винесення статей, які регулюють процес приватизації підприємств у наступному році, в окремий законопроект, що має зробити приватизаційні процеси більш визначеними та чіткими. Проте, існують великі сумніви, що приватизація визначених об'єктів забезпечить очікувані надходження.

Позитивно слід оцінити прийняття за основу Закону “Про Фонд Державного майна України”⁶⁶, який має забезпечити чітке врегулювання взаємовідносин ФДМУ з іншими органами державної влади та закріпить за ним **чітке коло повноважень з формування інвестиційної політики та управління державним майном.** Разом із прийнятим раніше Законом про управління об'єктами державної власності⁶⁷ Закон про ФДМУ сприятиме **підвищенню прозорості та ефективності у сфері управління державною власністю.**

Дотримання прав власності. Особливістю поточного політичного процесу є загострення питань, пов'язаних із системою відносин власності та корпоративного управління в акціонерних товариствах. Суттєві проблеми полягають, *по-перше*, у збалансуванні прав міноритарних акціонерів з правами власника контрольного пакету акцій (здійснення керівництвом підприємства/головним акціонером дій, що призводять до розмивання частки міноритарних акціонерів, зниження вартості належних їм акцій); *по-друге*, у зловживаннях власниками міноритарних пакетів їх правами з метою незаконного отримання контролю над всім підприємством (“рейдерство”).

Чинниками, що сприяють проявам “рейдерства”, є недосконалість законодавства про акціонерні товариства та юрисдикцію судів, а також недостатні напрацювання

⁶² Кіотська конвенція розроблена в 1973р.; нова (розширена) редакція Конвенції датується 1999р.

⁶³ Джерело: Міністерство економіки, власні бази даних Центру Разумкова.

⁶⁴ Див.: Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2007р. (проект). – Київ, 2006, с.113.

⁶⁵ Закон України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації” від 7 липня 1999р.

⁶⁶ Постанова Верховної Ради України “Про прийняття за основу проекту Закону України про Фонд державного майна України” №318-V від 2 листопада 2006р.

⁶⁷ Див.: Закон України “Про управління об'єктами державної власності” від 21 вересня 2006р.

судової практики. “Рейдери” користуються щонайменше трьома прогалинами в чинному законодавстві:

- нечіткі норми законодавства створюють можливість по-різному трактувати їх зміст та ускладнюють їх застосування на практиці;
- невизначеність законодавства щодо територіальної юрисдикції судів дозволяє проводити справи у “дружніх судах”, що знаходяться за межами територій, де фактично розташовані підприємства, та створює можливості паралельного розгляду однієї й тієї ж справи в різних судах;
- надто загальний характер законодавства щодо захисту прав і відсутність єдиного реєстру судових рішень, тривалий процес апеляційного і касаційного розгляду, які дозволяють “рейдерам” багато разів подавати позови із схожих питань і “грати на виснаження”.

Досі Уряд практично не вдавався до вирішення цієї проблеми. Одним із заходів у вказаній сфері став законопроект, ухвалений Парламентом 19 жовтня 2006р., яким було **зменшено кворум**, необхідний для правомочності загальних зборів акціонерного товариства та товариства з обмеженою відповідальністю, з 60% до 50% загальної кількості акцій⁶⁸. Цим законопроектом пропонувалося змістити баланс прав міноритарних і мажоритарних акціонерів на користь останніх, оскільки він дозволив власникам мінімального контрольного пакету проводити збори акціонерів без залучення міноритарних акціонерів. Таке рішення, звичайно, усуне ситуацію, коли міноритарний акціонер, що володіє трохи більше ніж 40% акцій і спирається на дружнє керівництво підприємства, може відсторонити мажоритарного акціонера від управління підприємством, і дозволить власникам контрольного пакету зміцнити свої майнові права, а також ускладнить рейдерські атаки. З іншого боку, воно призведе до погіршення забезпечення прав власників неконтрольних пакетів і, вірогідно, погіршення інвестиційного клімату в країні, а тому є надзвичайно **неефективним способом досягнення позитивного результату для власників контрольних пакетів**. На цей законопроект було накладено вето Президента.

Уряд також продовжував розробку Закону про акціонерні товариства і створення єдиного реєстру судових рішень, плануючи завершити ці роботи в 2007р. Крім того, Уряд має наміри покращити захист майнових прав в Україні, за рахунок: розвитку і підвищення прозорості фінансових ринків; удосконалення діяльності судової системи, зокрема, покращення інформаційної взаємодії судів; спрощення доступу до судових рішень та підвищення надійності їх виконання.

Такі заходи можуть зменшити гостроту проблеми, але не вирішити її. Крім того, реалізація таких заходів потребує скоординованих зусиль Уряду, правоохоронних органів і Верховної Ради.

Регуляторна політика. За час діяльності коаліційного Уряду регуляторна політика не зазнала суттєвих змін. Робота Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва (ДКРПП) мала традиційну спрямованість – недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів; здійснення експертизи нормативно-правових актів центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою виявлення обмежень, що стримують розвиток господарської

діяльності⁶⁹. Поки що Уряд не запропонував значних ініціатив із змін регуляторного середовища, на які очікують підприємницькі кола. Зокрема, Уряд не зробив нічого в напрямі покращення процедур прискореної дерегуляції та відновлення процесу, що припинився на початку 2006р.

Положення проекту Програми соціально-економічного розвитку на 2007р., що стосуються розвитку малого та середнього бізнесу та покращення підприємницького середовища, **не були широко оприлюднені та роз’ясненні суспільству через ЗМІ**. Крім того, в публічних виступах та коментарях представників Уряду, наголос робився переважно на великому бізнесі як партнері держави в реалізації програм соціального партнерства, тоді як **малий і середній бізнес фактично навіть не згадувався у виступах та заявах представників нового Уряду**.

Уряд декларує наміри створення сприятливого підприємницького середовища, забезпечення моніторингу результативності законодавчих актів, подальше спрощення процедури започаткування та провадження господарської діяльності, врегулювання процедури перевірок суб’єктів господарювання, скорочення кількості видів діяльності, що потребують ліцензування, розробки та запровадження на загальнодержавному рівні програми фінансово-кредитної підтримки розвитку малого та середнього підприємництва. Заходи за своєю суттю є вірними, але занепокоєння викликає відсутність чітких механізмів їх реалізації. Зокрема, передбачається, що ресурсне забезпечення виконання Основних завдань та заходів державної регуляторної політики на 2007р. буде здійснюватися через Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва. Але ця програма з року в рік недофінансувалася й не виконувалася, що породжує сумніви в її реалізації і в наступному році.

Занепокоєння стосовно результативності регуляторної політики у 2007р. викликає той факт, що одним із заходів усунення регуляторних бар’єрів є “зміна умов застосування спрощеної системи оподаткування шляхом надання такого права виключно фізичним особам”⁷⁰. *По-перше, не зрозуміло, яким чином подібна “виключність” сприятиме зменшенню бар’єрів і покращенню середовища для ведення бізнесу. По-друге, реорганізація спрощеної системи оподаткування через виведення з-під її дії юридичних осіб фактично означає її ліквідацію як головної рушійної сили розвитку підприємництва в Україні попередніми роками.*

Таким чином, у перші 100 днів роботи Уряду В.Януковича регуляторна політика не зазнала суттєвих змін. Суттєві публічні ініціативи, що сприяли б очікуваним підприємницьким середовищем змінам, не зафіксовані. Заходи, запропоновані Урядом на 2007р., загалом є вірними, але суттєвого доопрацювання потребують механізми їх запровадження.

2.9 АГРАРНА ПОЛІТИКА

Політика Уряду в аграрному секторі має контрпродуктивний характер. З одного боку, давні проблеми, що потребують першочергового розв’язання (торгівля землею сільськогосподарського призначення, система бюджетної підтримки, оподаткування), консервуються на майбутнє, з іншого – спостерігається посилення регуляторного тиску на сектор. Першим прикладом такого тиску є обмеження експорту зернових.

⁶⁸ Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про господарські товариства” (щодо зниження планки кворуму проведення загальних зборів господарського товариства)” від 19 жовтня 2006р.

⁶⁹ Див.: Інформація про роботу Департаменту регуляторної політики ДКРПП за III квартал 2006р. – <http://www.dkrp.gov.ua>

⁷⁰ Проект Державної програми економічного та соціального розвитку на 2007р. Київ, 2006, с.28.

Економічні втрати від обмеження експорту зернових. Виразним свідченням нерациональності та суперечливості дій Уряду є нинішня ситуація на вітчизняному зерновому ринку.

28 вересня 2006р. Уряд запровадив ліцензування експорту зернових з метою попередження дефіциту продовольчого зерна всередині країни⁷¹. Такий захід призвів до повної зупинки експорту зерна (оскільки бюрократичний апарат виявився, як завжди, не готовим до такого повороту подій, і видача ліцензій фактично не розпочиналася).

11 жовтня, Уряд скасував свою постанову щодо ліцензування та запровадив квотування експорту пшениці, ячменю, кукурудзи й жита до 31 грудня 2006р. (пшениці – 400 тис. т., ячменю – 600 тис. т., кукурудзи – 100 тис. т., жита – 3 000 т.)⁷². Встановлені квоти є дійсно обмежувальними, що з економічної точки зору, можна оцінити вкрай негативно.

ОКРЕМА ПОЗИЦІЯ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА

Уряд переважно лише реагує на ринкові ускладнення, не зосереджуючи увагу на превентивних заходах. Ускладнення ситуації на зерновому ринку в жовтні 2006р. не було непередбачуваним, але дієвих заходів з його попередження не вживалося. Ще наприкінці серпня 2006р. при обговоренні проблем ринку зерна та його закупівель для продовольчих потреб у поточному маркетинговому році висловлювалися застереження стосовно експорту зерна⁷³.

У жовтні Прем'єр-міністр обіцяв скасування відповідних обмежувальних постанов, тільки-но буде забезпечено наповнення державних резервів (що, однак, потребує значного періоду для виконання з відповідними економічними втратами). При цьому, Уряд мав наміри впровадити перевірки заяв експортерів, які могли постраждати від впровадження квот на експорт зерна⁷⁴.

Подібної помилки Уряд, очолюваний В.Януковичем, припустився в першій половині 2003р., коли також вчасно не були застосовані заходи прискорення імпорту зерна, що призвело до стрімкого підвищення цін на сільськогосподарську продукцію⁷⁵.

З правової точки зору, приймаючи постанову про запровадження ліцензування та квотування експорту зерна, Уряд порушив ряд законів України⁷⁶ та норми Міжнародного торговельного права. Зокрема, Міжнародна асоціація торгівлі зерном та кормами (GAFTA) наголошувала на тому, що впровадження подібних обмежень вимагає підготовчо-адаптаційного періоду – відповідно до світової практики, він становить 90-120 днів.

Економічні втрати для України в цілому можуть бути значними. *По-перше*, найбільш імовірно, що **кінцевим результатом такого рішення буде зменшення**

закупівельних цін на зерно, а з тим – доходів аграрних підприємств. У короткостроковій перспективі ліцензування та квотування експорту значною мірою збільшило невизначеність і нестабільність на зерновому ринку та спричинило значні втрати зернотрейдерів⁷⁷. Зростання невизначеності збільшує премію за ризик, яку зернотрейдери враховують при розрахунку свого валового прибутку та обговоренні закупівельних цін на зерно з продавцями. Іншими словами, **зернотрейдери перекладають свої втрати прибутку на аграрні підприємства.** Таким чином, саме фермери заплатають за подібні урядові рішення.

По-друге, хоча в короткостроковому періоді переробники зерна, виробники кормів та сектор тваринництва можуть мати вигоду за рахунок менших закупівельних цін і наявності більшої кількості зерна, **проте вона не буде постійною**, оскільки навряд чи вітчизняні борошномельна чи кормовиробнича галузі створять більшу економічну цінність, ніж потужні вітчизняні та міжнародні зернотрейдери. Переробники зерна та виробники кормів отримують вигоду за рахунок аграрних підприємств та зернотрейдерів. Стосовно впливу експортних обмежень на інші сектори АПК існує емпіричне підтвердження того, що після запровадження податку на експорт насіння соняшнику в 1999р. Україна щорічно розплачується втраченим добробутом⁷⁸. Це означає, що **кожна тонна зерна, що не експортується ефективними трейдерами, а натомість потрапляє за зниженою ціною на внутрішній ринок, робить країну в цілому біднішою.**

По-третє, найбільш важливим наслідком у довгостроковому періоді є те, що подібні заходи посиляють чіткий сигнал решті світу про **непослідовність України в запровадженні ринкових реформ**, а інвесторам і країнам, які імпортують зерно, – про те, що в Україні зростають політичні ризики. Вітчизняні та міжнародні інвестори, які протягом останніх років інвестували значні кошти в покращення інфраструктури ринку зерна, зараз “оподатковуються”. **Результатом буде зменшення припливу інвестицій, менш ефективна система збуту, нижчі ціни для аграрних виробників, менші обсяги виробництва, ніж могли б бути за інших умов.**

По-четверте, такий політичний захід **не відповідає курсу України на вступ до СОТ.**

Збільшення підтримки сільськогосподарських виробників у контексті вступу України до СОТ. У проекті Бюджету-2007р. видатки на програми сільського господарства, що знаходяться під наглядом Міністерства агропромислової політики (МінАП), передбачаються в сумі 8,9 млрд. грн., що на 1,6 млрд. грн. більше,

⁷¹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про доповнення додатка 12 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2005р. №1304” №1364 від 28 вересня 2006р.

⁷² Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2005р. №1304 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006р. №1364” №1418 від 11 жовтня 2006р.

⁷³ Див.: Ключев ініціює підписання меморандуму між урядом та провідними експортерами зерна. – УНІАН, 29 серпня 2006р.

⁷⁴ Такий підхід є свідченням того, що Уряд у стосунках з бізнесом виходить з позиції “презумпції винуватості”, вважаючи свої дії єдино правильними і не особливо переймаючись інтересами бізнесу.

⁷⁵ Продукція рослинництва за січень-серпень 2003р. зросла на 40%, порівняно з відповідним періодом попереднього року. Див.: Індекси цін реалізації сільськогосподарської продукції у 2003р. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁷⁶ “Про зерно та ринок зерна в Україні”, “Про інвестиційну діяльність”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та ін.. Див.: “Меморандум щодо порушень, допущених Кабінетом міністрів України прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006р. №1364 про ліцензування експорту зерна”, підготовлений адвокатським об'єднанням “Волков і Партнери”. – Агробізнес сьогодні, №20, жовтень 2006р., с.17-18.

⁷⁷ Простий одного корабля в порту коштує близько \$1 за кожну тону вантажу; невчасні поставки чи зриви контрактів також призводять до додаткових втрат.

⁷⁸ Див.: Кун А., Нів'євський О. Оцінка податку на експорт насіння соняшнику в Україні. У кн.: Сільське господарство України: криза та відновлення. – Київ, 2005, с.154-167.



ніж у 2006р. Частка видатків на бюджет МінАП у структурі загальних видатків Бюджету-2007 зростає з 6,1% до 7,3%. Видатки бюджету МінАП на програми “зеленої” скриньки (заходи державної підтримки, які не обмежуються правилами СОТ) скорочуються на 4,5% – до 4,5 млрд. грн.⁷⁹; видатки на програми “жовтої скриньки” (заходи державної підтримки, що розцінюються СОТ як такі, що викривляють умови торгівлі) зростають на 71% – до 4,4 млрд. грн.

Отже, аналіз видатків бюджету на підтримку АПК свідчить про негативну тенденцію у самій структурі видатків, що спостерігається вже не перший рік⁸⁰. Продовжується зростання частки видатків на програми МінАП, які, за правилами СОТ, підлягають скороченню. Збільшення обсягів “жовтої скриньки” вказує, що вже **вкотре реформа механізмів надання підтримки сільському господарству відкладається**. Тим часом, вона є **вкрай необхідною для підвищення ефективності та конкурентоспроможності вітчизняного АПК**.

Збереження пільг для сільгоспвиробників. Сільськогосподарські підприємства в Україні користуються спеціальними умовами нарахування та сплати ПДВ. До 1 січня 2007р. діє механізм, згідно з яким акумульовані суми ПДВ з продажу підприємством сільськогосподарської продукції повинні зберігатися на спеціальному банківському рахунку та використовуватися лише на закупівлю матеріально-технічних ресурсів⁸¹. Відповідно до проекту Бюджету-2007, з наступного року сільгоспвиробники мали сплачувати до бюджету ПДВ за ставкою 12%. Але ще до голосування законопроекту Парламент подовжив пільговий режим оподаткування для сільгоспвиробників до 1 січня 2008р.⁸²

З економічної точки зору, намагання Уряду скасувати пільги зі сплати ПДВ для сільгоспвиробників та встановити його 12% ставку є позитивним моментом. *По-перше*, на цей час існує дисбаланс між податковими надходженнями та бюджетними видатками, що отримує аграрний сектор⁸³. Тому подібний крок певною мірою зрівноважив би надходження та видатки на АПК, зміцнивши таким чином фінансову стабільність країни. *По-друге*, існування такого роду пільг гальмує процес реструктуризації сільського господарства. Більш слабкі господарства за рахунок такої опосередкованої підтримки “залишаються на плаву”, без особливих стимулів до покращення роботи. Це робить галузь в цілому більш уразливою до інтеграційних процесів, наприклад, набуття членства України в СОТ. *По-третє*, **Україні потрібно буде відмовитися від цих пільг, оскільки правила СОТ вимагають переведення такої підтримки в бюджетні видатки, які можна чітко відстежити**.

Подовження мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення. 4 жовтня 2006р. Парламент прийняв у першому читанні Закон України, який подовжує мораторій на торгівлю землею сільськогосподарського призначення до 1 січня 2008р.⁸⁴ **Рішення продиктоване необхідністю повної законодавчої бази для вказаних операцій.**

Аргументація є, на перший погляд, є переконливою і певною мірою справедливою. Проте,

дискримінація прав сільських жителів та негативні економічні наслідки від подовження мораторію завдають набагато більше шкоди АПК, сільському населенню, місцевим бюджетам і країні загалом.

З правової точки зору, чинний мораторій перешкоджає селянам реалізувати їх конституційне право вільно розпоряджатися своїм майном, як це можуть робити, наприклад, жителі міст.

З економічної точки зору, по-перше, відсутність повноцінного ринку не дозволяє виконати землі перерозподільчу функцію, тобто земля не попадає від менш ефективного до більш ефективного власника, що значно уповільнює процес реструктуризації аграрного сектору та консолідації землі більш успішними виробниками, а також – негативно відбивається на загальній ефективності та конкурентоспроможності сектору. По-друге, відсутність повноцінного ринку землі перешкоджає залученню прямих іноземних інвестицій в Україну, оскільки інвестори не можуть отримати землю у власність, не можуть отримати довгострокових кредитів під заставу землю – що також уповільнює розвиток галузі. По-третє, незважаючи на мораторій, існує тіньовий ринок купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення, де земля скуповується за низькими цінами. Фактично, це є **прямими втратами селян і місцевих бюджетів**, що негативним чином впливає на розвиток сільських територій. **Скасування мораторію уможливило б зростання вартості землі, стимулювало б розвиток сільської економіки.** По-третє, подовження мораторію не гарантує прискорений розгляд законодавчих актів, необхідних для створення повноцінного ринку землі, а скасування мораторію змусило б Парламент до рішучих дій.

2.10 ПОЛІТИКА В ОКРЕМИХ СУСПІЛЬНО ЗНАЧИМИХ ГАЛУЗЯХ

Соціально значимі галузі української економіки, за відсутності стратегій розвитку, досі не стали пріоритетним напрямом діяльності влади. Їх неререформованість та неефективність зумовлює подальші втрати людського капіталу.

Реформа системи охорони здоров'я. Головною проблемою державної політики в цій сфері впродовж років є відсутність єдиної концепції реформування. Тому напоягання багатьох політичних сил на збільшенні фінансування галузі не можуть суттєво вплинути на її результативність та ефективність.

Коаліційний Уряд також проголосив започаткування широких реформ у системі охорони здоров'я, які базуються переважно на запровадженні обов'язкового державного соціального медичного страхування, що фінансуватиметься за рахунок нарахувань на зарплату. Про це свідчать робочі варіанти законопроекту, які розробляються Міністерством охорони здоров'я, а також Міністерством праці і соціальної політики (Мінпраці). Спільним недоліком такого підходу є фактичне збільшення податкового навантаження – що не відповідає проголошеному Урядом скороченню податкового тягара на підприємства.

⁷⁹ Скорочення відбулося головним чином через те, що фінансування Національного аграрного університету перестало бути функцією МінАП.

⁸⁰ Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.14-16.

⁸¹ У 2005р. сільгоспвиробники отримали більше 1 млрд. грн. вигоди від такої пільги.

⁸² Проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про податок на додану вартість” щодо спеціальних режимів оподаткування сільськогосподарських товаровиробників. – <http://www.rada.gov.ua>

⁸³ Нів'євський О. Бюджетна підтримка АПК України. – <http://www.ier.kiev.ua>.

⁸⁴ Проект Закону України “Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів” від 12 вересня 2006р.

Водночас, у Парламенті у вересні 2006р. зареєстровано законопроект “Про фінансування охорони здоров’я та медичне страхування” (№2192). Законопроектом передбачено, що обов’язковий внесок буде встановлюватися як частка прожиткового мінімуму, а не як відсоток від зарплати. Такий підхід є позитивним, оскільки при цьому не виникає стимулів до додаткової тінізації зарплат. Водночас, передбачається, що обов’язкове медичне страхування протягом трьох років буде надаватися лише державною страховою медичною компанією – що може посилити монополізацію ринку медичного страхування.

Урядові та парламентські пропозиції залишаються сконцентрованими на пошуку додаткових джерел фінансування сектору охорони здоров’я. Значно менше уваги надається запровадженню реформ, спрямованих на покращення якості та ефективності його роботи. Зокрема, переходу від “утримання закладів охорони здоров’я” до системи “оплати наданих послуг”. Необхідними є також визначення прав власності в секторі охорони здоров’я, лібералізація і комерціалізація управління закладами охорони здоров’я⁸⁵. Без цих реформ не вдасться покращити результати діяльності сектору.

Зв’язок. Національна комісія з питань регулювання зв’язку України (НКРЗ) затвердила новий Порядок взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій за послуги доступу до телекомунікаційних мереж при наданні послуг телефонного зв’язку⁸⁶, який набуде чинності з 1 січня 2007р. Відповідно до цього документа, взаєморозрахунки між операторами зв’язку відбуватимуться з розрахунку на одиницю переданих даних, на відміну від місячної фіксованої плати за використання ліній, яка сплачувалася раніше (36 грн. на місяць). Однак розмір плати за доступ до мереж інших операторів фіксованого зв’язку для ВАТ “Укртелеком” встановлений на рівні у півтора рази нижчому, ніж для інших операторів при доступі до його мереж. У результаті, можна очікувати значного зростання виплат операторів “Укртелекому”, а відтак – подорожчання послуг доступу до Інтернету, та як наслідок, виходу з ринку малих компаній, уповільнення темпів поширення Інтернету в невеликих містах.

Запроваджений Порядок можна оцінити неоднозначно. З одного боку, він може розглядатись як позитивний, оскільки до цього ВАТ “Укртелеком” часто взагалі не оплачував доступ до мереж інших операторів. З іншого – він суперечить принципу відкритих телекомунікаційних мереж, згідно з яким будь-який оператор має право одержувати до них повний доступ і будь-яка дискримінація при цьому виключається. Отже, зазначений Порядок порушує засади вільної конкуренції.

НКРЗ оголосила тендер на використання радіочастотного ресурсу (РЧР) України в діапазоні 5,47-5,67 ГГц під впровадження нової технології WiMAX. Її поширення сприятиме розвитку інфраструктури пунктів колективного доступу до Інтернету, а відповідно – інформатизації. Оголошений тендер мав на меті підвищення конкуренції в цьому секторі, оскільки до цього часу ліцензією на право використання відповідного РЧР України володіла лише одна компанія – “Українські новітні технології”.

Однак, окремі порушення регламенту засідання НКРЗ, на якому було оголошено тендер, дали привід маловідомій на ринку компанії “Міжнародний центр інформаційних технологій” оскаржити в суді правомірність рішення Комісії. Наразі суд призупинив тендер на національні ліцензії, тому торги проводитимуться тільки щодо регіональних⁸⁷.

Оцінюючи ситуацію, можна зробити припущення, що зрив тендеру був пов’язаний як з розбіжностями позицій членів самої НКРЗ, які представляють інтереси різних політичних сил, що прагнуть отримати доступ до рідкісного РЧР, так і з невдоволенням учасників ринку непрозорими процедурами розподілу перспективного РЧР, що перешкоджають розвитку вільної конкуренції та не відповідають вимогам адекватного регулювання сектору телекомунікацій.

Транспорт. АМКУ розробив проект урядової постанови “Про утворення Національної комісії регулювання транспорту України” (НКРТ)⁸⁸. Комісію передбачається створити як незалежний державний орган у формі центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, якому будуть передані функції Міністерства транспорту та зв’язку (Мінтрансу) України в частині формування цінової політики у сфері транспорту та регулювання транспортних послуг на основі збалансування інтересів суспільства, суб’єктів природних монополій і споживачів послуг.

Проти створення НКРТ виступили Міністерство фінансів і Мінтранс. Перше відомство посиляється на відсутність у бюджеті коштів на фінансування нового державного органу, а друге – не бажає втрачати функції регулювання, зокрема, у сфері встановлення тарифів.

Проте, створення незалежного регулятора у сфері транспорту матиме позитивні економічні наслідки: підвищення прозорості та обґрунтованості механізму формування тарифів на транспортні послуги; підвищення якості послуг; розмежування господарської та управлінської діяльності монополістів; зростання конкуренції та краще використання ресурсів; зменшення кількості зловживань з боку суб’єктів природних монополій.

Державна адміністрація залізничного транспорту “Укрзалізниця” за участі Мінтрансу підготувала проект Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту України. Реформування планується здійснити протягом 10 років у три етапи. На першому етапі (2006-2008рр.) планується розмежувати функції господарського та державного управління та перейти до корпоративної моделі шляхом створення ДАК “Українські залізниці”, 100% акцій якої належатимуть державі. Після створення ДАК, залізниці та державні підприємства, безпосередньо зайняті у процесі залізничних перевезень, реорганізуються в її філії, а інші підприємства, організації та установи, майно яких передане до її статутного капіталу, перетворюються на дочірні підприємства. При цьому, внутрішня структура залізниць, а також існуюча система централізованого формування доходів від перевезень і їх розподіл залишаються без істотних змін. На другому етапі (2008-2010рр.) передбачається розв’язання питань подальшої ринкової трансформації галузі шляхом організаційного

⁸⁵ Див.: Перші кроки реформи сектору охорони здоров’я: підвищити ефективність та залучити приватний сектор. – <http://www.ier.kiev.ua>.

⁸⁶ Рішення НКРЗ “Про затвердження Порядку взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій за послуги доступу до телекомунікаційних мереж при наданні послуг телефонного зв’язку” №351 від 6 вересня 2006р.

⁸⁷ Рішення НКРЗ “Про продовження процедур тендеру” №408 від 19 жовтня 2006р.

⁸⁸ Проект Постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення Національної комісії регулювання транспорту України” від 19 вересня 2006р.

розмежування природно-монопольного, потенційно-конкурентного та конкурентного видів діяльності залізниць. Програма передбачає послідовне припинення перехресного субсидіювання пасажирських перевезень за рахунок більшої диференціації тарифів та їх подальшої лібералізації на третьому етапі (2011-2015рр.), протягом якого має відбутися повне відокремлення управління інфраструктурою та перевезеннями.

У цілому, **оприлюднений проект Концепції відповідей сучасному баченню тенденцій розвитку залізничної галузі та економічного регулювання природних монополій**. Однак, потрібно зазначити, що **подібні кроки неодноразово декларувалися в попередніх програмах реструктуризації залізничної сфери, але не були здійснені повною мірою**. До того ж, ефективність програми залежатиме і від результатів створення незалежного регулятора в цій сфері, який повинен визначити тарифи.

Планами Уряду передбачена **уніфікація тарифів** на експортні, імпорتنі та внутрішні перевезення товарів залізничним транспортом із встановленням, відповідно до вимог СОТ, однакового рівня тарифів незалежно від виду сполучення⁸⁹. Новий Збірник вантажних тарифів залізничного транспорту України (робота над яким ведеться з грудня 2005р.), був схвалений на узгоджувальному засіданні учасників зацікавлених сторін у вересні 2006р. Він відповідає європейським нормам, зокрема, директивам ЄС у сфері залізничного транспорту, нормам та правилам СОТ.

Прийняття нового Збірника дозволить:

- уніфікувати тарифи на вантажні залізничні перевезення за рахунок встановлення їх однакового рівня в межах однієї номенклатурної групи вантажів, незалежно від виду сполучення – що відповідатиме вимогам угод СОТ та сприятиме ліквідації нетарифних обмежень міжнародної торгівлі;
- досягти більшої прозорості та економічної обґрунтованості, завдяки розподілу витрат за операціями перевізного процесу (початково-кінцеві та руху) та його складовими (інфраструктурною, локомотивною, вагонною);
- скоротити перелік додаткових зборів за послуги, пов'язаних з вантажними залізничними перевезеннями, та кількість послуг, які виконуються за договірними тарифами – що сприятиме більшій прогнозованості та зменшенню зловживань при застосуванні тарифів.

Однак наразі набуття чинності новим Збірником зволікається Міністерством промислової політики, яке висунуло ряд зауважень, суть яких полягає у **прагненні отримати пільги для металургійних підприємств – що в кінцевому підсумку гальмує процес прийняття нормативних актів, необхідних для вступу України до СОТ**.

2.11 ПОЛІТИКА В ГАЗОВІЙ СФЕРІ

Чи не найбільш болючим питанням, що має визначальний вплив на соціально-економічний розвиток України, є вартість імпортованого газу. Хоч Уряд анонсував фіксовану ціну газу на 2007р., непрозорість переговорного процесу, *по-перше*, не дає можливості визначитися з потенційними вигодами і втратами країни у

короткостроковій перспективі, *по-друге*, вказує на повну залежність у газовій сфері України від Росії.

“Заморожування” ціни на імпортований природний газ у IV кварталі 2006р. Збереження коаліційним Урядом ціни в \$95 за 1000 м³ на четвертий квартал 2006р. можна віднести до успішних результатів. Водночас, Уряд не пояснив, яким чином це вдалося зробити. Адже Туркменістан – головний постачальник газу до України – починаючи з IV кварталу 2006р. підвищив ціну на свій газ з \$65 до \$100, а ціна російського газу збереглася на рівні \$230. Отже, *по-перше*, понад 75% імпортованого в Україну газу має початкову ціну, вищу за кінцеву. *По-друге*, компанія RosUkrEnergo, яка постачає газ до України, є комерційним підприємством і свідомо не піде на збитки⁹⁰. Компанія має можливість для компенсації постачання “дешевого” газу до України за рахунок прибутків від експорту газу до Європи та від продажу газу українським підприємствам. *По-третє*, питання ціни транзиту російського газу, що могло б стати одним з аргументів, не переглядалося. Більше того, була задекларована незмінність ціни в середньостроковій перспективі – \$1,6 за 1000 м³ на 100 км транспортування. Залишається таємницею: існує взаємозв'язок між вартістю газу та ціною його транспортування, чи фіксація відбулася лише для ціни транспортування, а російський газ може дорожчати й надалі.

Утаємниченість економічного механізму компенсації явно збиткових постачань газу до України викликала недовіру та настороженість з боку опозиційних політиків, експертів і громадськості. Українським урядовцям довелося переконувати громадськість у відсутності таємних угод, у результаті яких Україна може втратити стратегічні підприємства або піти на політичні поступки.

Ціна газу у 2007р. Незважаючи на те, що Казахстан, Узбекистан та Туркменістан за контрактами мають продавати свій газ виключно російському БАТ “Газпром”, 4 жовтня 2006р. міністр палива та енергетики України Ю.Бойко заявив, що Україна підписала контракт на постачання до України узбецького газу в обсягах 8,5 млрд. м³ на рік, казахського – 8,5 млрд. м³, туркменського – 42,5 млрд. м³. Загальні обсяги газу, що постачатимуться до України складуть 58 млрд. м³. Жодних інших деталей щодо того, хто з ким підписував контракти міністр не навів⁹¹ (врізка “Яким чином постачатиметься газ до України”). Переговори про ціну на газ проводилися Ю.Бойком, який майже щотижня відвідував “Газпром”, при цьому не інформуючи МЗС, Міністерство юстиції України, українського посла в Росії.

ЯКИМ ЧИНОМ ПОСТАЧАТИМЕТЬСЯ ГАЗ ДО УКРАЇНИ

Якщо виходити з підписаних контрактів між газовими компаніями Росії, України та республік Середньої Азії і заяви міністра Ю.Бойка, то схема купівлі, продажу і транспортування газу виглядає так:

1) “Газпром” (або його дочірня компанія “Газекспорт”) купує природний газ у національних газових компаній Туркменістану, Узбекистану та Казахстану на їх кордонах;

2) НАК “Нафтогаз” перекуповує цей газ у БАТ “Газпром”;

3) НАК “Нафтогаз України” передає середньоазійський природний газ компанії “RosUkrEnergo” для поставки в Україну;

4) “RosUkrEnergo” підписує відповідні контракти з національними газовими компаніями країн Середньої Азії, БАТ “Газпром” та “Укргаз-Енерго”⁹² щодо передачі та транспортування газу до України.

⁸⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері” №478-р від 30 серпня 2006р.

⁹⁰ Спільне підприємство БАТ “Газпром” (50% акцій) та компанії “Centragas Holding”, яка належить швейцарській компанії “Raiffeisen Investment”, а її бенефіціаріями є громадяни України Д.Фірташ (90%) та І.Фурсін (10%).

⁹¹ Новини нефтьернка. – <http://ukroil.com.ua/news/show/10427.html>.

⁹² Спільне підприємство “RosUkrEnergo” (50% акцій) та НАК “Нафтогаз України” (50%).

24 жовтня 2006р. В.Янукович оголосив про домовленості щодо постачання до України у 2007р. не менше 55 млрд. м³ газу за ціною не вище \$130 за 1000 м³. Уряд обіцяв оприлюднити у ЗМІ угоду про постачання газу з середньоазійських країн, однак досі цього не зроблено. Таким чином, залишається незрозумілим механізм купівлі-продажу, який впливає на гарантії постачання та ціноутворення. Громадськість повністю позбавлена права знати, як вирішиться одне з найважливіших для країни питань.

Наслідки зростання цін на газ для України. Заяви Уряду про “перемогу” в боротьбі за встановлення ціни на газ не відповідають реальному стану справ – насамперед, тому, що така ціна є надто високою для значної кількості українських підприємств. За підрахунками Центру Разумкова, кінцева ціна складе майже \$195 за 1000 м³.

Суттєве підвищення цін на природний газ для промислових підприємств не призведе до колапсу промисловості, але може зупинити частину підприємств хімічної, металургійної, будівельної та інших галузей. Наприклад, поточна рентабельність крупних хімічних підприємств, які використовують природний газ, знаходиться на рівні 0–5%, деяких – до 15%. Виробники хімічної промисловості, такі, як ЗАТ “Севєродонецьке об’єднання “Азот””, черкаський ВАТ “Азот”, ВАТ “Рівнеазот”, ВАТ “Дніпроазот”, заявили про збитковість роботи підприємств у разі підвищення ціни на газ на кордоні Росія-Україна до \$135 за 1000 м³. Рентабельними можуть залишитися більш нові підприємства галузі – ВАТ “Одеський припортовий завод”, який не має видатків на транспортування, та ВАТ “Концерн Стірол”⁹³. На думку першого заступника голови парламентського Комітету з питань промислової та регуляторної політики і підприємництва М.Кравченка, “ряд українських металургійних підприємств... будуть вимушені зняти з виробництва частину продукції внаслідок нерентабельності. Вже сьогодні у деяких підприємств чорної металургії від’ємна рентабельність по деяких видах продукції”⁹⁴.

Ціна на газ для населення. Коаліційний Уряд намагався послабити ціновий шок від подорожчання газу для населення. Постановою НКРЕ ціна на газ для населення знижена майже на 20%⁹⁵. Таке рішення було прийняте за результатами діяльності комісії Верховної Ради з питань забезпечення природним газом українських споживачів, яка виявила, що український газ власного видобутку реалізовувався промисловим підприємствам, що є порушенням чинного законодавства. Комісія також виявила потенціал зниження ціни на газ для населення за рахунок реалізації населенню газу власного видобутку, собівартість якого значно нижча за імпортний, та за рахунок максимального зниження рентабельності підприємств з видобування і транспортування газу.

Попри соціальну значимість такого рішення, вагомими є середньострокові ризики. Зокрема, реалізація

газу власного видобутку виключно на потреби населення за зниженою ціною загострить комплексну проблему неекономічного використання енергоносіїв, не підвищить стимули до енергозбереження, поставить під сумнів розвиток видобування газу в майбутньому, оскільки вітчизняні газовидобувні компанії не матимуть змоги інвестувати достатньо ресурсів у розвиток наявних родовищ газу, пошук та розробку нових родовищ, що може призвести до занепаду газовидобування в Україні.

Уряд також прийняв постанову, якою рекомендує НКРЕ встановити роздрібні ціни на газ для населення диференційовано, залежно від обсягів споживання, а також встановити єдині ціни на газ для населення та для підприємств теплоенергетики⁹⁶. Диференціювання ціни газу залежно від обсягів споживання, загалом, є прийнятним кроком. Таку схему часто використовують під час перехідного періоду до повністю економічно обґрунтованих цін. Мінімальний обсяг газу, що задовольняє базовий рівень потреб, тарифікується за пільговим тарифом, більші обсяги газу – за економічно обґрунтованим. Проте, ефективність використання такої схеми залежить від наявності газових лічильників. Крім того, така схема прийнятна лише в середньостроковому періоді для згладжування переходу до економічно обґрунтованих цін. Наразі про такий перехід не йдеться. Це може означати, що рішення про диференціацію тарифів прийняте не з економічних міркувань.

Загалом, позитивним є намагання влади пом’якшити вплив зростання цін на газ для населення. Проте, за відсутності суттєвих реформ на ринку газу, названі вище кроки свідчать скоріше про схильність до популістських, а не економічно доцільних заходів.

Україна повністю втратила важелі впливу на переговорний процес щодо ціноутворення та обсягів поставок середньоазійського газу, оскільки Росія одноосібно домовляється про його обсяги та ціну. Україні пропонують ціну, яка склалася в результаті переговорів без її участі та не в її інтересах.

Забезпечення обсягів постачання газу та стабільність його ціни для України не гарантуються, тому що контракт з постачання газу до України підписують компанії-посередники, які фізично не видобувають і не транспортують його.

Кінцева ціна природного газу для підприємств України складатиме майже \$195 за 1000 м³, що загрожуватиме закриттям не тільки окремим крупним українським підприємствам, а й занепадом окремих галузей промисловості.

Відсутність детальної інформації щодо підписаних угод з постачання та цін на газ для України свідчить про непрозорість політики Уряду в газовій сфері. Така політика викликає недовіру з боку світової спільноти, громадян України та фахівців. ■

⁹³ “Стірол” прогнозує нульову рентабельність виробництва за ціни на газ \$165/1000 м³. – <http://www.economica.com.ua>.

⁹⁴ Новости Украины. Бизнес и экономика. – http://news.qs.kiev.ua/lenta/news_full.php?id=14669.

⁹⁵ Постанова НКРЕ “Про ціни на газ природний, що використовується для потреб населення” №1345 від 19 жовтня 2006р.

⁹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України “Про природний газ, що використовується підприємствами комунальної теплоенергетики для надання послуг з опалення та гарячого водопостачання населенню, та запровадження соціально орієнтованих диференційованих цін на природний газ для населення” №1420 від 11 жовтня 2006р.

3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Оцінюючи дії влади у зовнішньополітичній сфері, слід мати на увазі ряд принципових обмежень.

По-перше, результати дій влади, зокрема, нового Уряду виявлятимуться на різних часових етапах (короткострокових, середньострокових), що зумовлено специфікою міжнародної сфери, складною процедурою діяльності міжнародних інституцій.

По-друге, заходи в зовнішньополітичній сфері реалізуються у двосторонньому (багатосторонньому) форматі, іноді – через тривалий переговорний процес. Тому конкретні результати дій залежать не лише від їх ефективності, але й від позицій партнерів.

По-третє, зовнішньополітичний процес триває на фоні суперечливих функціональних, структурно-кадрових трансформацій системи державної влади, зумовлених політичною реформою. Перехід до парламентсько-президентської республіки, до якого державно-політична еліта виявилася неготовою, відбивається на ефективності реалізації зовнішньополітичного курсу держави.

Зовнішня політика, за всіх об'єктивних здобутків, містить ряд гострих проблем, що не лише ускладнюють її подальше розгортання, але й свідчать про накопичення кризових тенденцій. Окремі з них набувають “хронічного” характеру¹.

(1) Політико-дипломатичний діалог не підкріплюється відповідними діями всередині країни: (а) результативними соціально-економічними реформами; (б) створенням системи ефективних інституційно-правових механізмів реалізації зовнішньої політики; (в) забезпеченням координації дій органів державної влади.

(2) Протистояння у владному трикутнику Президент-Уряд-Парламент, а також наявність принципових розбіжностей позицій членів Уряду, депутатського корпусу стосовно ключових напрямів зовнішньої політики призводять до розбалансування і зниження ефективності механізму розробки, прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень. Виникла загроза створення кількох центрів здійснення зовнішньої політики та ревізії зовнішньополітичного курсу держави.

(3) Не забезпечені прозорість, відкритість і підконтрольність суспільству процесів формування та реалізації зовнішньої політики в результаті чого не сформована широка і стабільна підтримка зовнішньополітичного курсу.

(4) Не вдалося досягти системного прогресу на ключових напрямках зовнішньої політики – у відносинах з ЄС, Росією та США. Помітно ускладнився курс України на регіональне лідерство, по-суті, зазнала поразки політика “просування демократії” на пострадянському просторі. Залишилися невирішеними проблеми остаточного оформлення державного кордону по всьому периметру². Загострилася проблема Придністровського врегулювання.

Загалом, доводиться констатувати, що ускладнення внутрішньої ситуації в країні, нескоординованість та суперечливість дій органів державної влади негативно вплинули на ефективність реалізації зовнішньополітичного курсу, послабили позиції України в діалозі з іноземними партнерами, погіршили її міжнародний авторитет.

3.1 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ ВСЕРЕДИНІ КРАЇНИ

У серпні-жовтні 2006р. в контексті реалізації політичної реформи здійснені ряд кроків з трансформації організаційно-правових засад діяльності державних органів, що забезпечують реалізацію зовнішньої політики. Однак, ці заходи в умовах протистояння гілок влади, відсутності правового закріплення розподілу їх функцій, мали скоріше “точкові”, часом суперечливі результати.

Така ситуація гальмує створення ефективної, законодавчо встановленої та чітко скоординованої системи державного менеджменту, яка б оптимізувала та забезпечила збалансовану діяльність владних структур на зовнішньому напрямі.

Інституційно-правове забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу

Реорганізація владних структур. Чергова реорганізація владних структур (Уряд, Секретаріат Президента, РНБО) мала суперечливий характер, була зорієнтована скоріше на зміцнення їх позицій у внутрішньополітичному протистоянні (Президент – Прем'єр-міністр), ніж на створення єдиного державного механізму для реалізації внутрішньої та зовнішньої політики.

Відбулась кардинальна структурно-кадрова реорганізація *Кабінету Міністрів* (змінено схему розподілу

¹ Див.: Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. Національна безпека і оборона. – 2005, №12, с.67.

² Не вдалося досягти суттєвого прогресу у переговорах з РФ стосовно делімітації Азово-Керченської акваторії, з Білоруссю – щодо ратифікації договору 1998р. про державний кордон, з Румунією – про делімітацію континентального шельфу та виключних економічних зон у Чорному морі.

функцій членів Уряду, модель урядових комітетів). Зовнішньополітична діяльність Уряду повністю зосереджена в руках Прем'єр-міністра та Першого віце-прем'єра³. Закріплені на законодавчому рівні координаційні повноваження МЗС фактично залишилися “поза кадром”, що суперечить Закону України “Про дипломатичну службу” та Указом Президента України⁴.

Де-факто, ключові зовнішньополітичні питання в Уряді вирішуються на рівні Прем'єр-міністра. Наприклад, на засіданні профільного Урядового комітету з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції, що відбулося напередодні візиту В.Януковича до Брюсселя (11 вересня 2006р.) питання стосовно цілей, термінів та механізмів євроатлантичної інтеграції не розглядалося⁵. На етапі підготовки візиту також не було відповідних консультацій з профільними міністрами.

Жовтнева трансформація Секретаріату Президента (четверта за час каденції В.Ющенко), попри прихід до його керівництва нових високопрофесійних кадрів, зокрема – з питань зовнішньої політики, поки що не відповідає попереднім планам Президента створити компактну, ефективно діючу канцелярію⁶.

З одного боку, підвищилась ініціативність та оперативність реагування Президента на актуальні питання⁷. З іншого – реформа Секретаріату зорієнтована переважно на зміцнення позицій Президента у діалозі з Урядом та Парламентом і не вирішує остаточно проблему ефективного забезпечення його зовнішньополітичної діяльності.

РНБО України та її Апарат перебували у стані перманентної трансформації⁸. З одного боку, в Апараті вдалося зберегти групу кваліфікованих експертів з питань зовнішньополітичних аспектів національної безпеки, з іншого – спроби у форсованому режимі виправити диспропорції, закладені в попередній період, не сприяли ефективності та злагодженості дій відповідних підрозділів. До того ж, реформування відбувалося на фоні політичних дискусій навколо ролі самої РНБО

як інструменту координації дій влади у сфері національної безпеки. Через проблеми з імплементацією політичної реформи, знизився рівень виконання прийнятих рішень⁹. Оскільки процес реформування РНБО не завершився, говорити про якісне покращання роботи її служб передчасно.

Реорганізація не призвела до кадрового зміцнення владних структур, причетних до реалізації зовнішньополітичного курсу. Порівнюючи нинішню ситуацію з результатами попереднього моніторингу дій влади в цій сфері (за 2005р.), доводиться констатувати, що в системі державних органів не подоланий гострий дефіцит спеціалістів, зокрема, з питань європейського права та економіки, юристів, експертів з інформаційної політики, фахівців з питань взаємовідносин з НАТО та ін. Недостатнім є рівень виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр.

Загалом, ряд кадрових рішень мали кон'юнктурний, непрозорий, суперечливий характер, викликали негативний суспільний резонанс¹⁰. Кадрова політика залишається значною мірою непідконтрольною і незрозумілою громадянам, часто має кулуарний характер. З іншого боку, зміни в структурах влади свідчать про обмеженість кадрових ресурсів, брак високопрофесійних державних управлінців. По-суті, реформування відбувається переважно за рахунок рекрутування старих кадрів.

Координація гілок влади. Координація дій гілок влади на зовнішньому напрямі послабилася. Відсутність чіткої координації дій у трикутнику Президент-Уряд-Парламент виникає навіть у питаннях, де між цими владними інституціями існує політичний консенсус, зокрема – стосовно вступу України до СОТ. Президент наголошував на необхідності вступу до цієї організації у 2006р. Для активізації роботи Уряду Глава держави був змушений ініціативно, як першочергові, внести на розгляд Парламенту пакет з 16 відповідних

³ Зокрема, новий Урядовий комітет з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції очолив Прем'єр-міністр (Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в Уряді Ю.Бірюкова очолював Міністр закордонних справ). Відносини з ЄС та питання вступу до СОТ курує Перший віце-прем'єр-міністр. Водночас, він представляє Україну у Групі високого рівня з формування Єдиного економічного простору. Див.: Постанова Кабінету Міністрів України “Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України №1269 від 4 серпня 2006р. (в редакції від 4 вересня 2006р.); Указ Президента України “Питання забезпечення представництва України у Групі високого рівня з формування Єдиного економічного простору” №874 від 13 жовтня 2006р.

⁴ Згідно із Законом “Про дипломатичну службу України”, МЗС є “центральною органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України”; одним з основних завдань дипломатичної служби є “координація діяльності інших органів виконавчої влади щодо забезпечення проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України”. Указом Президента України №1188 від 22 серпня 2005р. на МЗС покладено “координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин”. Згодом координуюча роль МЗС була закріплена Указом Президента України “Про внесення змін до Положення про Міністерство закордонних справ України” №1660 від 29 листопада 2005р.

⁵ Про організацію роботи Урядового комітету з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції. Інформація прес-служби Кабінету Міністрів України. – <http://www.kmu.gov.ua>

⁶ Див.: Указ Президента України “Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України” №814 від 2 жовтня 2006р. Зокрема, Указом збільшено кількість заступників Глави секретаріату (до шести), змінена схема розподілу обов'язків між ними. Кількісний склад Секретаріату залишився фактично на попередньому рівні.

⁷ Наприклад, внесення пакету законопроектів по СОТ, акценти на забезпечення національних інтересів в енергетичному діалозі з РФ, реагування на заяви українських та іноземних політиків щодо корекції зовнішньополітичного курсу держави.

⁸ Загалом, за період президентства В.Ющенко змінилося чотири секретарі РНБО. Чотири місяці (з 24 травня 2006р.) тривав “перехідний” період секретарства В.Горбуліна до моменту призначення 10 жовтня 2006р. секретарем РНБО В.Гайдука. За оцінками В.Горбуліна, у вересні ще не була завершена реформа Апарату.

⁹ Привертає увагу заява тодішнього Глави Секретаріату Президента України О.Рибачука, що загалом рішення РНБО виконуються “на рівні десяти відсотків”. Див.: Сидоренко С. “Олег Рыбачук: не считаю, что президент сегодня думает о выборах”. – Коммерсант-Украина, 5 сентября 2006г. – <http://www.kommersant.ua>

¹⁰ На початку жовтня в ЗМІ викликало негативний резонанс призначення В.Базіва на посаду радника Глави Секретаріату Президента України. Згодом його було звільнено, і В.Балога визнав це “політичною помилкою”. – Див.: Інтерфакс-Україна, 10 жовтня 2006р. Різко негативну реакцію “Народного Союзу “Наша Україна” викликало призначення 9 жовтня 2006р. О.Зінченка радником Президента України.



законопроектів¹¹. Ряд політиків звинуватили Уряд і Парламент у зриві графіку вступу до СОТ, у т.ч. в інтересах “третьої сторони”¹².

Різні позиції продемонстрували представники керівництва країни в питанні термінів перебування ЧФ РФ на території України. Так, Президент України наголошує на вирішенні цього питання відповідно до конституційних норм, які не передбачають перебування іноземних воєнних баз на території України¹³; водночас, Прем'єр-міністр оприлюднює принципово іншу позицію, заявляючи про можливість пролонгації перебування ЧФ РФ у Криму¹⁴.

Загострилися розбіжності між Президентом та Прем'єр-міністром навколо європейської та євроатлантичної інтеграції України. В.Ющенко дезавував заяву В.Януковича стосовно неготовності України приєднатися до Плану дій з набуття членства в НАТО. Глава держави висловив також занепокоєння затримкою Урядом опрацювання угод між Україною та ЄС про спрощення візового режиму та про реадмісію¹⁵.

Поглибилися також розбіжності позицій високопосадовців з “чутливих” для України питань. Так, 17 жовтня Прес-служба МЗС виступила із заявою про те, що зовнішньополітичне відомство не одержує від Міністерства палива та енергетики оперативної інформації про перебіг переговорів з РФ щодо поставок газу у 2007р.¹⁶ 24 жовтня глава зовнішньополітичного відомства наголосив, що ряд міністрів, всупереч Указу Президента, не узгоджують з МЗС зовнішньополітичні контакти¹⁷.

Фактично, зовнішня політика здійснюється **через кілька державних інституцій**. Зокрема, у вересні-листопаді загострився діалог із зовнішніх проблем (відносини з НАТО, СОТ, ЄС) на рівні Прем'єр-міністр – МЗС, Прем'єр-міністр – Міністерство оборони¹⁸. Прем'єр-міністром та главами цих відомств заявлені на внутрішньому та зовнішньому рівнях принципово різні позиції. Отже, виникло політичне протистояння між членами коаліційного Уряду стосовно реалізації зовнішньополітичного курсу на ключових напрямках.

Правове забезпечення. Загострилися проблеми вдосконалення правового забезпечення зовнішньої політики України. Президентська команда втратила час для повномасштабного законодавчого закріплення нового зовнішньополітичного курсу¹⁹. Досі продовжує діяти

застарілий документ “Основні напрями зовнішньої політики України”, ухвалений Постановою Парламенту від 2 липня 1993р. Потребують оновлення концептуальні документи стосовно євроінтеграції України²⁰.

Сьогодні ситуація набуває критичного характеру, коли в умовах зміни повноважень гілок влади, відсутності збалансованої системи “стримувань і противаг” між Президентом, Парламентом та Урядом, законодавчо не внормована чітка система функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики. Водночас ініціативи щодо прийняття нового документа спрямовані не на покращення ситуації, а фактично на зміну стратегічного курсу України.

Глава Уряду наголосив на необхідності перегляду чинного документа. 16 жовтня Координаційна рада коаліції парламентських фракцій і Кабінету Міністрів розглянула спільний проект закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України”. Водночас, представниками фракцій БЮТ, КПУ, “Наша Україна” були внесені на розгляд Парламенту ряд відповідних законопроектів, які демонструють принципово різні підходи до визначення ключових зовнішньополітичних пріоритетів. У рамках законодавчого процесу підготовки нового документа не скоординовані дії державних інституцій, політичних сил, представлених у Парламенті²¹. Ця проблема є вкрай заполітизованою.

Є підстави прогнозувати, що урядово-парламентський законопроект стане спробою ревізії нинішнього зовнішньополітичного курсу України – з огляду на позиції політичних сил, причетних до розробки документа²². Існує висока ймовірність того, що законопроект буде заблоковано Главою держави та буде збережено “статус кво”. Відтак, може бути законсервована конфліктна практика здійснення зовнішньої політики в “ручному режимі” різними державними інституціями. Така ситуація об'єктивно не відповідає національним інтересам країни.

Брак чіткого внормування процедур реалізації повноважень органів влади в нових умовах призводить до конфліктних ситуацій і негативно позначається на реалізації зовнішньої політики. Зокрема, виникло “юридичне” протистояння Глави держави й Уряду стосовно процедури скріплення підписом Прем'єр-міністра ряду указів виданих Президентом у серпні-вересні 2006р., які стосуються в т.ч. призначення послів України в Республіку Сербія та в Канаду і звільнення глави дипломатії в Японії.

¹¹ На цей момент у Верховній Раді було зареєстровано лише три урядових законопроекти.

¹² Глава МЗС заявив: “Якщо це не буде зроблено (завершення процесу вступу до СОТ у 2006р. – *ред.*) то це стане ще одним підтвердженням ігнорування положень Універсалу, тим більше, якщо це робиться або буде зроблено навмисне, з метою задовольнити інтереси третьої сторони”. Див.: Українська правда, 21 жовтня 2006р. – <http://pravda.com.ua>. В цьому контексті виглядає красномовною заява Глави Уряду РФ М.Фрадкова під час його візиту до Києва 24 жовтня 2006р. про необхідність синхронізувати процес приєднання обох країн до СОТ. Див.: Інтерфакс-Україна, 24 жовтня 2006р.

¹³ Інтерфакс-Україна, 1 листопада 2006р.

¹⁴ УНІАН, 2 листопада 2006р.

¹⁵ Президент занепокоєний затримкою урядом опрацювання угод між Україною та ЄС. – <http://www.president.gov.ua>

¹⁶ УНІАН, 17 жовтня 2006р. По суті, від цього напрямку переговорного процесу з РФ були відсторонені міністерства (МЗС і Мін'юст), які мають забезпечувати його політико-правове супроводження.

¹⁷ Інтерфакс-Україна, 24 жовтня 2006р.

¹⁸ Зокрема, Міністр оборони А.Гриценко та Глава МЗС Б.Тарасюк оприлюднили позиції щодо помилковості заяви В.Януковича про неготовність України приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО. Глава МЗС також звинуватив Уряд у зволіканні процесу вступу України до СОТ, зниженні темпів переговорів з ЄС.

¹⁹ У плані заходів з реалізації Програми попереднього Уряду “Назустріч людям” передбачалося внесення на розгляд Парламенту законопроекту “Основні засади зовнішньої політики України”. Хоч це завдання планувалося лише на грудень 2005р., виконане воно не було.

²⁰ Стратегія інтеграції України до ЄС (1998р.), Програма інтеграції України до ЄС (2000р.), Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011рр.” (2002р.).

²¹ Очевидно, на стадії підготовки урядового законопроекту необхідно проводити відповідні консультації з Президентом України, створити відповідну робочу групу.

²² Слід нагадати, що представники Антикризисової коаліції протягом 2006р. внесли на розгляд Парламенту ряд законопроектів про нейтральний, позаблоковий статус України, що принципово суперечить закріпленому в Законі України “Про основи національної безпеки України” курсу на інтеграцію до НАТО.

Розробка чіткої стратегії дій на ключових для країни зовнішніх напрямках: європейської та євроатлантичної інтеграції, відносин з Росією та США.

Зазначене вище протистояння між державними структурами у сфері реалізації зовнішньополітичного курсу ґальмує процес розробки єдиного бачення перспектив розвитку зовнішніх відносин на середньо- та довгострокову перспективу – що, своєю чергою, викликає сумніви стосовно прогнозованості та незмінності курсу країни на світовій арені.

Про брак державної стратегії на європейському напрямі свідчать неадекватні дії влади з виконання Плану дій Україна-ЄС (зокрема, в частині термінів приєднання до СОТ, від чого залежить створення зони вільної торгівлі з ЄС). Не вдалося досягти широкого національного консенсусу навколо євроінтеграції України. Серед державно-політичної еліти посилюється протистояння відносно євроатлантичного вектору зовнішньої політики.

Не вдалося також сформулювати чітку стратегію дій на американському напрямі²³. Задеклароване раніше зближення із США на основі “просування свободи”, по суті, було виключене із зовнішньополітичної практики України. Після провалу ідеї створення “помаранчевої” коаліції та формуванні коаліційного Уряду виникли нові акценти у двосторонньому діалозі. Остаточного завершення попередній ейфорійний період “прориву на американському напрямі”.

Немає підстав говорити про наявність у керівництва України єдиної чіткої стратегії співробітництва з Російською Федерацією. Спільний План дій Україна-Росія на 2005-2006рр., в якому визначені ключові аспекти розвитку відносин, не виконується повною мірою. Політика на російському напрямі часто здійснюється в “ручному” режимі, набуває ознак непрозорості. Рішення на ключових напрямках відносин (енергетична сфера) мають короткостроковий характер. Бракує координації дій, узгодженості позицій представників керівництва України у сфері взаємовідносин з РФ, що призводило до виникнення проблем у двосторонніх відносинах.

Відсутність чіткої та зрозумілої суспільству стратегії влади на ключових зовнішньополітичних напрямках, зростання непрозорості, закритості відносин з іноземними партнерами на державному рівні (зокрема, з РФ) дезорієнтує громадськість у питанні реального змісту дій представників держави на світовій арені, порушує їх право на отримання об’єктивної, достовірної інформації. Крім того, така ситуація ускладнює здійснення ефективного громадського контролю над діяльністю влади у сфері зовнішньої політики.

Забезпечення суспільної підтримки зовнішньополітичного курсу

За результатами останніх за часом соціологічних опитувань (грудень 2005р. – листопад 2006р.), спостерігається досить низький рівень громадської підтримки

зовнішньополітичного курсу²⁴. Так, у листопаді 2006р. підтримку зовнішньополітичного курсу керівництва країни засвідчили лише 30,8% громадян проти 59% у квітні 2005р., не підтримку – 29,4 і 24,3%, відповідно.

Також громадяни досить критично оцінюють рівень прозорості та відкритості зовнішньої політики країни – більшість (56,5%) респондентів не вважають її прозорою та відкритою. Протилежної думки дотримуються лише 23,3% опитаних. Водночас, за оцінками більшості (57,3%) громадян, нинішня зовнішня політика країни не є зрозумілою для суспільства. Не поділяє таку думку лише кожен п’ятий з опитаних (19,4%).

Дуже низьким є рівень поінформованості громадян стосовно співробітництва України з іншими країнами та міжнародними структурами. У цьому аспекті досить показовими є оцінки громадянами рівня своєї поінформованості про відносини України з країнами – стратегічними партнерами (РФ, США) та міжнародними організаціями (таблиця “Як Ви оцінюєте рівень своєї поінформованості...”).

Як Ви оцінюєте рівень своєї поінформованості про відносини України з наступними країнами та міжнародними структурами?
% опитаних

	Високий	Середній	Низький	Не маю жодної інформації	Важко відповісти
з ЄС	6,1	41,2	38,7	10,4	3,6
з Росією	15,7	52,9	25,4	3,2	2,8
з США	5,7	37,0	40,6	12,7	4,1
з НАТО	6,8	29,3	40,7	18,7	4,6
з СОТ	3,5	24,2	39,2	27,7	5,4
з БЄП	4,7	29,7	35,7	23,9	6,0
з ГУАМ	2,3	16,2	31,9	41,2	8,3
з СНД	8,6	35,0	34,3	15,4	6,8

Водночас, зміна оцінок зовнішньої політики також певною мірою зумовлена тим, що **влада не створила умов для забезпечення широкої громадської підтримки курсу європейської та євроатлантичної інтеграції.**

Як свідчать результати соціологічних досліджень Центру Разумкова (2002-2006рр.), у суспільстві домінує загально сприятливе ставлення до вступу країни до ЄС, однак, протягом останніх років особливих змін на краще не спостерігається²⁵.

Найбільш гострою є проблема інформаційного забезпечення євроатлантичного курсу України²⁶. Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр. не виконувалася у 2005р. через відсутність бюджетного фінансування²⁷. У 2006р. на інформаційні заходи планувалося виділити 5,2 млн. грн. Очевидно, що в загальноукраїнському масштабі це недостатня сума. (Наприклад, витрати на інформаційну кампанію політичних сил, які виступали проти вступу до НАТО під час минулої парламентської кампанії, на порядок перевищували

²³ Після проголошення президентами США та України у спільній заяві (4 квітня 2005р.) “нової ери стратегічного партнерства” не сформований план дій з реалізації цього документа та подальшого розвитку відносин.

²⁴ Тут і далі в тексті розділу наводяться дані попередніх соціологічних опитувань Центру Разумкова за 2005р. Див.: Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, №12. 2005р. с. 84-104. Ці дані порівнюються з результатами останніх соціологічних досліджень, проведених з 19 по 26 жовтня та з 27 жовтня по 1 листопада 2006р. Було опитано по 2006 респондентів у всіх регіонах України віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%. Докладно результати соціологічного дослідження див. Розділ 4 цієї Доповіді.

²⁵ За результатами опитування в жовтні 2006р., вступ до ЄС підтримували 48,4% громадян, 31,4% – вважали, що вступати до ЄС не потрібно. Дані попередніх досліджень див.: Європейська інтеграція України: позиції та оцінки громадян. – Національна безпека і оборона, 2005, №7, с.52.

²⁶ Докладно про інформаційне забезпечення курсу України на вступ до НАТО див. спеціальний випуск журналу „Національна безпека і оборона” №9, 2006.

²⁷ Програма затверджена Указом Президента України “Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр.” №1433 від 13 грудня 2003р. За реалізацію Програми відповідає Державний комітет телебачення та радіомовлення України.



зазначену суму²⁸). З іншого боку, ряд здійснюваних нині заходів не мають системного та адресного характеру, а тому – не набули помітного інформаційного ефекту. Національний консенсус навколо євроатлантичної інтеграції України сформувати не вдалося.

Брак ефективних дій влади на цьому напрямі, відсутність дієвої роботи серед населення є однією з головних причин того, що курс на приєднання до НАТО залишився для українського суспільства скоріше роз'єднуючим чинником, не набув широкої підтримки всередині країни, а відтак – не має суспільної легітимності.

Громадська думка. Рівень поінформованості громадян України про НАТО залишається вкрай низьким. Частка респондентів, які оцінюють свій рівень поінформованості про Альянс як високий, не перевищує 7%. Протягом вересня–жовтня 2006р. помітно зросло число громадян (з 39% до 47%), які вважають зазначений рівень низьким.

Очевидно, що рівень поінформованості громадян про НАТО певною мірою визначає їх позиції стосовно підтримки євроатлантичного курсу країни: серед більш обізнаних респондентів спостерігається більш високий рівень підтримки вступу України до НАТО.

Дефіцит громадської підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію, з одного боку, викликає сумніви Альянсу у спроможності нової влади його реалізувати. З іншого – створює вкрай небезпечну конфліктну внутрішню ситуацію, є предметом небезпечних політичних маніпуляцій, що поглиблюватиме розбіжності серед громадян.

Є підстави констатувати, що за досліджуванний період загострилися проблеми інституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності влади. Конфліктність на рівні Президент-Уряд-Парламент гальмує створення якісно нових, ефективних механізмів розробки, ухвалення та реалізації зовнішньополітичних рішень, оновлення нормативно-правового забезпечення зовнішньої політики. По суті, блокується процес вироблення єдиної чіткої стратегії державної політики європейської та євроатлантичної інтеграції України, її відносин із стратегічними партнерами – США та Росією. Часто політика владних структур на зовнішній арені здійснюється в “ручному”, “кулуарному” режимі, що певною мірою заважає забезпеченню її відкритості, прозорості та підконтрольності суспільству, загалом обмежує право громадян як на участь у здійсненні зовнішньої державної політики, так і на отримання об'єктивної, неупередженої інформації.

3.2 ЄВРОПЕЙСЬКА І ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ

Інтеграція до ЄС і вступ до НАТО визначені одними з головних пріоритетів зовнішньої політики держави. Аналізуючи дії влади за досліджуваний період, можна говорити, що на європейському напрямі вдалося досягти певних успіхів – розвивається співробітництво в різних сферах, вдосконалюється договірно-правова база

відносин, триває реалізація спільних проєктів. Під час ряду зустрічей з керівництвом ЄС Прем'єр-міністр України заявив про незмінність євроінтеграційного курсу країни, наголосивши, що “Україна готова пройти шлях, який приведе Україну до вступу в ЄС”²⁹.

Проте, результати дій влади в напрямі євроінтеграції дають підстави констатувати скоріше ряд певних локальних успіхів, ніж системний прогрес.

Під час жовтневого самміту Україна-ЄС, були парфоровані угоди про реадмісію та спрощення візового режиму. Сторони також узгодили новий План у сфері юстиції, свободи та безпеки, домовилися про співробітництво у диверсифікації джерел енергоресурсів. Однак, результати самміту мають відкладений ефект, тому їх, очевидно, слід оцінювати скоріше як передумову для ефективного співробітництва з ЄС, ніж започаткування якісного покращення взаємовідносин.

Ситуація довкола євроатлантичної інтеграції України за період діяльності коаліційного Уряду помітно ускладнилася. Тема приєднання до НАТО набула гостро конфліктного характеру серед державно-політичної еліти України.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Стосовно ефективності дій влади на європейському напрямі у громадській думці протягом 2005р. загалом переважали позитивні оцінки. У квітні 2005р. 62,4% опитаних вважали, що Президенту та Уряду вдалося досягти успіхів у відносинах з ЄС; дотримувалися протилежної думки лише 15,2%. У грудні це співвідношення складало 49,6% і 22,6%, відповідно. У жовтні 2006р. лише 24,5% опитаних були переконані, що новий Уряд досяг успіхів на європейському напрямі; 45,3% – вважали, що успіхів не досягнуто.

Аналізуючи ситуацію на європейському напрямі, можна відзначити наступне.

Атмосфера відносин не зазнала змін на краще, намітилися ознаки більш критичного ставлення ЄС до України. На характері діалогу несприятливо позначається протистояння на рівні Президент – Уряд, кон'юнктурно-політичний контекст кадрових змін у владних структурах. Керівництво ЄС висловило занепокоєння “швидкими і частими” змінами в Уряді³⁰. Напередодні самміту Україна-ЄС пролунали звинувачення з боку ЄС в затримці Україною переговорного процесу³¹.

З іншого боку, на відносини Україна-ЄС дедалі більшою мірою впливає російський фактор. Україна йде на поступки РФ (зазначена заява В.Януковича стосовно НАТО, його висловлювання про можливість пролонгації перебування ЧФ РФ в Криму тощо) на фоні певного загострення діалогу у форматі Росія-ЄС. Очевидно, у європейських партнерів це викликає сумніви в незалежності зовнішньої політики України, незворотності її курсу на євроінтеграцію. За оцінками окремих європейських чиновників, Україна втрачає позитивний імідж на Заході³².

Також не сприяє покращанню атмосфери відносин продовження українським керівництвом непродуктивної практики вимог щодо визначення з боку ЄС перспектив членства для України. У вересні-жовтні керівництво ЄС виступило з рядом заяв, зміст яких зводиться до того, що

²⁸ За результатами моніторингу Коаліції громадських організацій України “Свобода вибору”, витрати на передвиборну рекламу Партії регіонів склали 38 757 000 грн., блоку “Не Так!” – 8 449 000 грн. Див.: Вибори-2006 оцінили майже в 3 мільярди доларів. – Українська правда, 23 березня 2006р., <http://pravda.com.ua>.

²⁹ Інтерфакс-Україна, 21 вересня 2006р.

³⁰ Таку позицію висловив Верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Х.Солана на спільній прес-конференції з В.Януковичем 19 жовтня 2006р. – Інтерфакс-Україна, 19 жовтня 2006р.

³¹ Представництво України в ЄС різко негативно відреагувало на звинувачення речника Комісара ЄС з питань юстиції Ф.Роскам-Абінга про затримку українською стороною підписання угод про спрощення візового режиму. – УНІАН, 5 жовтня 2006р.

³² На думку керівника делегації Європарламенту в комітеті з питань парламентського співробітництва Україна-ЄС, М.Сівеца “частково позитивний імідж України та її Президента на Заході втрачено...” – <http://www.forua.com>.

питання європейської перспективи України не стоїть на порядку денному³³. Певним сигналом на адресу України є й те, що Європейська комісія розробила нові умови вступу країн до ЄС³⁴. Позиція України стосовно визначення її європерспектив може ускладнити переговорний процес довкола нової поглибленої Угоди Україна-ЄС.

Ряд угод (програм) з ЄС в різних сферах співробітництва мали переважною мірою “точковий”, або “відкладений” характер. У вересні 2006р. укладено Меморандум з ЄС з питань забезпечення підтримки спільних проєктів у сфері енергетики³⁵. Водночас, сторони підписали спільний звіт Україна-ЄС стосовно реалізації положень Меморандуму про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі. В жовтні 2006р. з ЄС підписано Меморандум, спрямований на розвиток співробітництва в секторі сільського господарства. По лінії Міжнародного Вишеградського фонду надано фінансову підтримку реалізації ряду проєктів навчання українських студентів у провідних вищих навчальних закладах країн “четвірки”.

Також за цей період стартувала серія проєктів ЄС в Україні, спрямованих на: підтримку малого та середнього бізнесу (програма *TACIS*), реформування системи державного управління, технічного оснащення кордонів, протидії корупції в Україні, вирішення міграційних проблем тощо.

Водночас, реалізація угод, укладених під час жовтневого саміту Україна-ЄС, зокрема, щодо спрощення візового режиму, перебуватиме, за експертними оцінками, близько року у “відкладеному” стані через бюрократичні процедури введення їх в дію³⁶.

Через ряд внутрішніх факторів, діяльність влади з реалізації Плану дій Україна-ЄС не досягла бажаних результатів. Реалізація пріоритетів євроінтеграції (в т.ч. виконання Плану дій Україна-ЄС), зводиться через наступні внутрішні фактори.

По-перше, негативно впливає на розвиток партнерства з ЄС внутрішньополітична нестабільність в країні (протистояння на рівні Президент-Прем’єр-міністр, нещодавні відставки ряду членів Уряду, політична кампанія проти міністрів закордонних справ, оборони, внутрішніх справ). Також відсутня єдність між членами Кабінету Міністрів, про що публічно заявив Голова Уряду³⁷.

По-друге, владі бракує ефективних зусиль для вирішення внутрішніх проблем, що заважають руху на

європейському напрямі, зокрема – боротьби з корупцією, створення сприятливих умов для розвитку бізнесу, покращення інвестиційного клімату тощо³⁸. Так, за оцінками Директора Всесвітнього банку по Білорусі, Україні та Молдові П.Бермінгема, в Україні досі продовжує діяти одна з найобтяжливих у світі система оподаткування³⁹. Незадовільними виявилися дії влади із захисту інтелектуальної власності. У жовтні 2006р. Голова Європейської комісії з питань торгівлі П.Мандельсон виніс попередження українській стороні за недостатню боротьбу з піратською продукцією. Україна внесена до переліку країн з найбільш активним оборотом контрафактної продукції. Останнім часом в країні різко загострилася проблема “рейдерства”⁴⁰.

По-третє, як відзначалося вище, відчувається дефіцит скоординованих ефективних дій гілок влади, спрямованих на завершення процедури вступу до СОТ. З іншого боку, на ситуацію зі вступом до СОТ активно впливає російський фактор. Зволікання з вирішенням цієї проблеми автоматично віддаляє започаткування переговорного процесу про створення зони вільної торгівлі з ЄС.

По-четверте, не вдалося повністю подолати певні структурні і змістовні недоліки минулорічного комплексу урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС⁴¹. Зокрема, бракує чіткості у визначенні змісту конкретних заходів. Нинішній план містить значну кількість заходів, сформульованих настільки загальною, що будь-які дії можна буде кваліфікувати як їх виконання⁴². Це ускладнює моніторинг дій влади на європейському напрямі, обмежує можливості громадського контролю.

За досліджуваній період набули невизначеності відносини Україна-НАТО, є підстави говорити про можливість виникнення певної паузи в діалозі з Альянсом.

Зроблено ряд кроків у напрямі активізації співробітництва з Альянсом. Зокрема, триває виконання Цільового Плану Україна-НАТО на 2006р., здійснюється ряд спільних проєктів. Верховна Рада ухвалила Меморандум про використання стратегічної транспортної авіації України в операціях і навчаннях НАТО. Міністерством оборони започатковано реалізацію проєкту НАТО з автоматизації систем управління.

Водночас, проблема євроатлантичної інтеграції опинилася в центрі гострої внутрішньополітичної дискусії, набула широкого міжнародного резонансу внаслідок того,

³³ Зокрема такі заяви зробили президент Європейської Комісії Ж.Баррозу, Верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Х.Солана, комісар ЄС із зовнішніх відносин та європейської політики сусідства Б.Ферреро-Вальднер. Аналогічну позицію озвучила федеральний канцлер Німеччини А.Меркель.

³⁴ Європейська комісія підготувала доповідь “Спроможність Союзу інтегрувати нових членів”, де пропонується ухвалення вступу нових країн громадянами країн ЄС. Доповідь буде винесена на розгляд Ради ЄС.

³⁵ В цьому контексті ЄБРР запланував у 2007р. вдвічі збільшити фінансування (з EUR 200 млн. до EUR 400 млн.) на реалізацію проєктів з підвищення ефективності енергосистеми України.

³⁶ Слід нагадати, що у вересні 2006р., згідно з рекомендаційним рішенням Європарламенту, уряди Чехії, Словаччини, Латвії та Угорщини прийняли рішення про скасування транзитних віз для громадян України. Польща запровадила спрощений порядок отримання віз для сезонних робіт у сільському господарстві.

³⁷ Прем’єр-міністр заявив про розбіжності в позиціях з міністром закордонних справ. – УНІАН, 2 листопада 2006р.

³⁸ Це було підтверджено на засіданні Ради з питань співробітництва Україна-ЄС 14 вересня 2006р.

³⁹ За його оцінками, в Україні діє 98 видів податків, на виконання всіх процедур, пов’язаних з їх виплатою, втрачається 2185 годин на рік. Українські підприємства змушені у вигляді податків платити 60% власного прибутку, тоді як середній світовий показник складає 40%. – Подробности, 7 вересня 2006г. <http://podrobnosti.ua>

⁴⁰ Зокрема, у вересні 2006р. до ЄС звернулася Міжнародна сільськогосподарська компанія “Bunge Україна” із закликом припинення спроб захоплення її підприємств в Україні. Див.: Інтерфакс-Україна, 13 вересня 2006р.

⁴¹ Див.: Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. Національна безпека і оборона, 2005р., №7, с.4.

⁴² Наприклад, пункт 118: “Визначити можливості розширення регіонального співробітництва із країнами – сусідами, особливо щодо питань транскордонного співробітництва”; пункт 128: “Розглянути можливість підтримки транскордонних культурних зв’язків”; пункт 130: “Вивчити можливості співробітництва в рамках програм ЄС у сфері культури”.

що Прем'єр-міністр В.Янукович, на прес-конференції за підсумками зустрічі з керівництвом НАТО (Брюссель, 14 вересня 2006р.), заявив про неготовність України приєднатися до Плану дій з набуття членства в Альянсі (ПДЧ). Глави МЗС та Міністерства оборони виступили з різкою критикою такої позиції. Усе це засвідчило розбіжності в позиціях стосовно темпів та реальних перспектив інтеграції до НАТО не лише між Президентом і главою Уряду, але й серед членів Кабінету Міністрів.

Відсутність національного консенсусу навколо приєднання України до НАТО заважає ефективній реалізації курсу євроатлантичної інтеграції, загострює внутрішньополітичну ситуацію в країні.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Рівень підтримки громадянами України вступу до НАТО протягом 2005-2006рр. був низьким, тенденції щодо його підвищення не спостерігалося.

Якщо б наступної неділі відбувався референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?
% опитаних

	Лютий 2005р.	Червень 2005р.	Вересень 2005р.	Жовтень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2005р.	Вересень 2006р.	Жовтень 2006р.
За вступ до НАТО	18,5	21,1	15,3	17,5	16,0	16,3	18,2	17,2
Проти вступу до НАТО	54,2	55,0	60,3	59,2	61,4	63,2	60,9	54,1
Не голосував би	19,6	18,9	8,7	6,3	4,7	8,7	3,5	12,4
Важко відповісти	7,7	5,0	15,7	17,0	17,9	11,7	17,4	16,3

Проблема відносин Україна-НАТО спричинила гостру внутрішньополітичну дискусію навколо моделі забезпечення національної безпеки України. За досліджуваний період поживалися дискусії серед державно-політичної еліти країни навколо можливості набуття у перспективі країною нейтрального статусу як альтернативи вступу до НАТО (було внесено відповідні законопроекти на розгляд Парламенту), про приєднання України до Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ), а також про збереження у майбутньому позаблокового стану країни. По суті, йдеться про більш широкую проблему глобального цивілізаційного вибору країни. На жаль, публічне обговорення цієї проблеми набуло вкрай заполітизованого характеру, стало знаряддям у боротьбі політичних сил, предметом маніпуляцій громадською думкою. Бракує виваженого об'єктивного експертного обговорення цієї тематики.

Конфронтація довкола проблем НАТО серед української еліти негативно позначається на ефективності реалізації зовнішньополітичного курсу країни, послаблює її позиції на світовій арені. У цьому контексті слід відзначити наступні аспекти.

По-перше, протистояння на рівні Президент-Уряд набуло зовнішньополітичного виміру, що дає підстави говорити про загрозу ревізії євроатлантичного курсу України. Триває розбалансування державних механізмів реалізації зовнішньої політики.

По-друге, ескаляція внутрішньої конфліктної ситуації довкола НАТО має негативний геополітичний ефект. Зокрема, це несприятливо впливає на ставлення до України з боку ряду країн ЄС, які активно підтримують її європейський та євроатлантичний курс (Польща, Словаччина, країни Балтії). Водночас, у керівництва НАТО виникають сумніви у стабільності та прогнозованості партнерства з Україною.

По-третє, оголошена Україною неготовність до започаткування ПДЧ, по суті, може розцінюватися як результат активного політичного впливу РФ. Відтак, зовнішня політика країни сприйматиметься як така, що знаходиться під певним зовнішнім контролем. Це загалом негативно позначається на міжнародному авторитеті України.

Ситуація з євроатлантичною інтеграцією України свідчить про те, що існує обмеження права громадян на отримання достовірної, правдивої і об'єктивної інформації стосовно відносин України з НАТО. Як зазначалося вище, результати соціологічних досліджень свідчать про досить низький рівень обізнаності громадян про НАТО. Відчувається дефіцит об'єктивної інформації про Альянс. Бракує толерантного професійного діалогу в медійному просторі про переваги та недоліки приєднання країни до Альянсу.

Проблема інформаційного супроводження процесу євроатлантичної інтеграції фактично залишається поза увагою влади (незважаючи на те, що виконання Цільового Плану Україна НАТО є завданням усього Уряду, достатньо активними є лише Міністерство оборони та МЗС України). З іншого боку, на фоні гострого політичного протистояння триває тиражування міфів та викривлених оцінок про НАТО. За цих умов, різні апеляції до позицій населення щодо НАТО мають значною мірою спекулятивний характер – оскільки не забезпечені умови для свідомого вибору громадян, який базуватиметься на об'єктивних знаннях, неупереджених оцінках переваг та проблем приєднання країни до Альянсу.

Таким чином, ситуація на європейському та євроатлантичному напрямках не зазнала якісних змін на краще. У відносинах з ЄС досягнуто ряд локальних позитивних результатів, які лише закладають умови для забезпечення в перспективі системного прогресу у відносинах. При цьому, слід констатувати, що діалог з ЄС не був підкріплений адекватними ефективними діями всередині країни, ускладнювався непродуктивними діями української сторони, зростанням політичного протистояння в системі державного управління. Внаслідок цього, темпи інтеграції до ЄС уповільнилися, знизилася привабливість України як надійного та перспективного партнера ЄС.

Досліджуваний період можна характеризувати як "період невизначеності" у відносинах з НАТО. Альянс отримав сигнал про зниження темпів співробітництва. Водночас, тема євроатлантичної інтеграції поглибила розмежування серед державно-політичної еліти країни, набула різко конфліктного характеру. Нинішня ситуація не лише створює загрозу для подальшої реалізації євроатлантичного курсу, але й таїть у собі ризики руху у зворотному напрямі.

3.3 РОЗВИТОК ВІДНОСИН ЗІ США

Поглиблення відносин зі США було визначено одним з ключових пріоритетів зовнішньої політики країни. За попередній період вдалося досягти помітного прогресу у відносинах із Сполученими Штатами. Однак, ейфорія "прориву" на американському напрямі змінилася більш прагматичними стосунками. Формування парламентської більшості, створення коаліційного Уряду з боку США було оцінене в контексті демократичних перетворень, що відбуваються в країні. Американська сторона заявила про готовність працювати з новим Кабінетом Міністрів⁴³.

Аналіз двостороннього співробітництва на нинішньому етапі дає підстави говорити про певні зміни в

⁴³ Про це заявив заступник Державного секретаря США Д.Фрід під час перебування в Києві. Див.: Інтерфакс-Україна, 7 вересня 2006р.

характері взаємовідносин, виникнення нових аспектів. Попередні декларації стосовно формування стратегічного партнерства на підґрунті демократичних цінностей, “просування свободи” залишилися поза межами переговорного процесу. Відчувається зростання стриманості у двосторонньому діалозі, що переважною мірою зумовлюється внутрішньополітичною ситуацією в Україні. В цілому, важко говорити, що нинішній стан відносин забезпечує ефективне формування умов для реального стратегічного партнерства між країнами, новий етап розвитку якого був проголошений під час візиту Президента України до США у 2005р.⁴⁴ Водночас, співробітництво із США не стало вагомим контраргументом зусиллям Росії залишити Україну у сфері власного впливу.

Коаліційний Уряд на фоні активного діалогу з РФ і ЄС не здійснив помітних дій на американському напрямі⁴⁵. Не вдалося досягти відчутного прогресу насамперед, в економічній сфері. Не задіяні ефективні двосторонні механізми співробітництва. Водночас, є підстави констатувати певне ускладнення контактів на політичному рівні.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА

У квітні 2005р. більшість респондентів (74,4%) вважали, що Президенту та Уряду вдалося досягти успіхів у співробітництві зі США; протилежної думки дотримувався лише кожен десятий (9,5%). У грудні успішність дій влади на американському напрямі відзначили 55,1% опитаних – проти 17,9% тих, хто дотримувався протилежної думки. В листопаді 2006р. лише 16,5% опитаних відзначили успіхи нового Уряду у відносинах з США; 48,4% респондентів – відзначили відсутність таких успіхів.

Аналізуючи розвиток співробітництва зі США, можна відзначити наступні аспекти.

На відміну від попереднього етапу (2005р.), спостерігається зниження активності політико-дипломатичних контактів, не змінилася на краще атмосфера відносин. Внаслідок невизначеної внутрішньополітичної ситуації (тривалий процес формування коаліції у Парламенті) не відбувся в червні 2006р. візит до України Президента США Дж.Буша. Візит до України заступника Державного секретаря США Д.Фріда (7 вересня 2006р.) мав переважно ознайомчий характер. Контакти здійснювалися переважно на рівні зовнішньополітичних відомств, у рамках співробітництва оборонних структур⁴⁶. Зустрічі Прем'єр-міністра України з представниками політичної еліти США мали епізодичний характер⁴⁷. Загалом, помітним є дефіцит контактів керівництва Уряду України з представниками американської сторони, що дає підстави говорити про можливість виникнення загрози повернення політико-дипломатичних контактів із США в режим “заочного

діалогу”. Втім, висновки про рівень і якість діалогу нового Уряду з керівництвом США дозволять зробити результати очікуваного на початку грудня 2006р. візиту до США Прем'єр-міністра України.

Внутрішньополітична ситуація може несприятливо позначитися на подальшій підтримці США здійснення Україною зовнішньополітичного курсу. Очевидно, що несприятливий вплив на атмосферу діалогу та позиції США стосовно України справили результати її непрозорих “газових” домовленостей з РФ, зниження темпів руху до СОТ, а також нещодавні заяви Прем'єр-міністра В.Януковича про неготовність України приєднатися до ПДЧ та можливість пролонгації перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму. Слід нагадати, що США активно й послідовно підтримують європейську та євроатлантичну інтеграцію України, її вступ до СОТ. Вони також висловлювали готовність допомогти Україні в енергодіалозі з РФ, підтримали ряд регіональних ініціатив України (план Придністровського врегулювання, створення Спільноти демократичного вибору), реалізація яких наразі помітно ускладнилася⁴⁸.

Загалом, така ситуація створює проблеми навколо подальшої підтримки Сполученими Штатами реалізації зовнішньополітичного курсу України. Не можна виключати виникнення “латентної кризи довіри” між елітами країн, яка, очевидно, не виходитиме на публічний рівень, але негативно позначатиметься на атмосфері діалогу, унеможлививатиме виведення співробітництва країн на рівень реального стратегічного партнерства.

Не вдалося запровадити ефективні двосторонні механізми співробітництва. Не відновлена діяльність україно-американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами⁴⁹. Не подолано дефіцит механізмів міжпарламентського співробітництва. Залишилися не сформованими стабільні канали співробітництва з українською діаспорою у США для лобювання інтересів України. Дедалі гостріше відчувається брак ефективної системи комунікацій між виробничими, комерційними, інформаційними, фінансовими, громадськими структурами країн.

Можна відзначити певний позитивний ефект, який мала чергова зустріч українських та американських політиків, урядовців, представників “третього сектору”, що відбулася в рамках проекту “Українсько-американський політичний діалог” (Вашингтон, вересень 2006р.). Однак, це свідчить скоріше про активність неурядових структур, ніж державних інституцій.

Не досягнуто якісних результатів у сфері економічних відносин. В Україні розгортаються нові

⁴⁴ Під час цього візиту (4-7 квітня 2005р.) президенти України та США підписали спільну заяву “Порядок денний нового сторіччя для українсько-американського стратегічного партнерства”, де наголошується: “Сьогодні Україна та Сполучені Штати утворюють нову еру в стратегічному партнерстві між нашими державами та дружби між нашими народами”. Див.: Спільна заява Президента України В.Ющенка та Президента США Дж.Буша. – <http://www.yuschenko.com.ua>.

⁴⁵ Привертає увагу та обставина, що у програмному виступі В.Януковича перед депутатами Верховної Ради 5 вересня 2006р. про розвиток відносин із США взагалі не згадувалося.

⁴⁶ Зокрема, у вересні 2006р. під час проведення сесії Генеральної Асамблеї ООН відбулася зустріч Державного секретаря США К.Райс і Міністра закордонних справ України Б.Тарасюка.

⁴⁷ Прем'єр-міністр України В.Янукович 6 листопада 2006р. зустрівся із заступником командувача Командування Збройних Сил США у Європі У.Уордом. Див.: Повідомлення прес-служби Кабінету Міністрів від 6 листопада 2006р. – <http://www.kmu.gov.ua>

⁴⁸ У Спільній заяві президентів наголошується на підтримці з боку США здійснення демократичних реформ в Україні, реалізації поставлених новою владою завдань – інтеграції до ЄС і НАТО, вступу до СОТ. Позиція США щодо сприяння європейської та євроатлантичної інтеграції України була підтверджена під час візиту до України (грудень 2005р.) Державного секретаря США К.Райс. Також під час Форуму Спільноти демократичного вибору заступник Держсекретаря П.Добрянський заявив: “Ми підтримуємо ваше прагнення зміцнювати вільну демократичну Європу і ми завжди будемо з вами, нашими друзями, на вашому шляху до цієї мети”. – Інтерфакс-Україна, 2 грудня 2005р.

⁴⁹ Створена у 2005р. Українсько-американська двостороння координаційна група за своїм статусом та повноваженнями має значно менші можливості підвищення ефективності взаємодії.

(і тривають вже започатковані) двосторонні проекти⁵⁰. Зокрема, Національне агентство з ефективного використання ресурсів та *International Resources Group (IRG, США)*, підписали 17 жовтня 2006р. протокол у рамках реалізації програми “Ініціатива з енергоефективності української промисловості”⁵¹. Агентство США з міжнародного розвитку (*USAID*), започаткувало ряд нових програм в Україні на 2006р., зокрема, у сфері охорони здоров’я, покращання інвестиційного клімату міст України. Проте, ці програми мають локальний характер і не справляють відчутного впливу на розвиток економічного партнерства.

Водночас, існують ряд проблемних моментів. Остаточно не вирішена проблема поновлення США фінансування програм з утилізації ракетного палива в рамках Угоди між Україною і США про надання допомоги Україні в ліквідації ядерної зброї та нерозповсюдженню зброї масового ураження від 25 жовтня 1993р.⁵² В жовтні 2006р. Уряд України прийняв рішення про ліцензування та квотування експорту зерна з України, що викликало різко негативну реакцію американської сторони⁵³.

Активність американського бізнесу стримується внутрішніми проблемами в Україні – браком ефективних дій влади із забезпечення економічної стабільності, викорінювання корупції, протидії “рейдерству”, створення сприятливого інвестиційного клімату, надійного захисту іноземних інвестицій. В серпні 2006р. міжнародне рейтингове агентство *Standard&Poor’s* оприлюднило повідомлення, в якому наголошується на слабких перспективах проведення реформ в Україні і можливості ревізії політичного курсу держави⁵⁴.

Така ситуація змушує провідні американські компанії займати вичікувальну позицію, повільно розвиваються інвестиційні контакти, бракує крупних портфельних інвестицій⁵⁵. Загалом, показники торгово-економічного співробітництва не відповідають потенціалу економічних взаємин.

За досліджуваний період помітних успіхів на американському напрямі досягти не вдалося. Знизилася активність політико-дипломатичних контактів, дещо ускладнилася атмосфера діалогу, не досягнуто прогресу в економічній сфері. Підтримка США зовнішньополітичного курсу України залишається фактично нереалізованою через внутрішньополітичні проблеми. Україна виявилася не готовою до реалізації ряду спільних ініціатив.

Загалом, можна констатувати, що нинішній стан відносин не достатньою мірою сприяє формуванню стратегічного партнерства між країнами.

Очевидно, що поглиблення відносин зі США, майбутні перспективи співробітництва залежать від ефективності внутрішніх трансформацій в Україні.

3.4 РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ

Після створення парламентської більшості та призначення коаліційного Уряду у взаємовідносинах з РФ виникли нові аспекти. Уряд задекларував одним з ключових пріоритетів “відновлення взаємовигідних добросусідських відносин з Росією”⁵⁶. Вдалося певною мірою активізувати діалог з керівництвом РФ⁵⁷. Досягнуті попередні компромісні рішення з окремих проблемних питань (демаркація кордонів), розблокована робота Українсько-Російської міждержавної комісії. Укладено ряд домовленостей у пріоритетних сферах співробітництва (електроенергетика, авіаційна промисловість), здійснені кроки з вирішення “хронічних проблем” у взаємовідносинах. Підписані довгострокові програми міжрегіонального та прикордонного співробітництва до 2010р.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Оцінка успіхів влади у відносинах з РФ. У квітні 2005р. респонденти досить критично оцінювали успішність дій Президента та Уряду України на російському напрямі (50,7% опитаних вважали, що досягти успіхів не вдалося, лише 29,5% дотримувалися протилежної думки). У грудні 2005р. (під час газового конфлікту) помітно зросли негативні оцінки ефективності дій влади у відносинах з РФ. 80,6% респондентів не бачили успіхів влади на російському напрямі. В листопаді картина оцінок змінилася – 55,3% опитаних вважають, що новому Уряду вдалося досягти успіхів у співробітництві з Росією.

З іншого боку, є підстави говорити, що в активності Уряду на російському напрямі простежується й певна “внутрішньополітична” складова – його керівництво на фоні перманентних конфліктів з Президентом намагається закріпити лідерство на російському напрямі, заручитися підтримкою державно-політичної еліти РФ. Урядова команда намагається “міксувати” теми, що негативно сприймаються Росією (курс України на вступ до НАТО, прискорення приєднання до СОТ, обмеження участі в СЕП, активізація регіональної політики України на пострадянському просторі тощо). Загалом це зміцнює позиції тієї впливової частини державно-політичної еліти РФ, яка переконана в тому, що Україна не пройшла на європейському та євроатлантичному шляху “точку неповернення”. Відтак, виглядає логічним зміцнення скоординованого політико-економічного тиску на Україну.

Попри певні позитивні зрушення, слід констатувати, що загалом не вдалося досягти “прориву” на російському напрямі, більше того – посилилися деякі негативні тенденції.

По-перше, є певні підстави констатувати відновлення практики “політико-економічного бартеру” – економічних преференцій в обмін на політичні поступки⁵⁸. Зокрема, після “газових” домовленостей з російською стороною Прем’єр-міністр В.Янукович заявив на прес-конференції

⁵⁰ У 2005р. в Україні впроваджувалося 78 проектів американської технічної допомоги.

⁵¹ Див.: Інтерфакс-Україна, 17 жовтня 2006р.

⁵² З 2003р. Міністерство оборони США припинило фінансування програм з утилізації ракетного палива та комунікацій ракетно-ядерного комплексу.

⁵³ Посольство США в Україні виступило із заявою, в якій підкреслюється, що “запровадження таких заходів може негативно вплинути на інвестиційний клімат в Україні...викликати недовіру до зусиль України у напрямку подальшої лібералізації торгівлі”. – <http://www.expert.org.ua>

⁵⁴ У документі, розповсюдженному Агентством, зазначається, що: «перспективи твердого й послідовного здійснення реформ у середньостроковому періоді залишаються порівняно слабкими, у той час як ризики раптового повороту політичного курсу назад – досить істотними». – Українська правда, 31 серпня 2006р., <http://pravda.com.ua>

⁵⁵ За даними Держкомстату України, станом на липень 2006р, прямі інвестиції США в українську економіку склали лише \$1,3 млрд.

⁵⁶ Повідомлення прес-служби Кабінету Міністрів від 9 вересня 2006р. – <http://www.kmu.gov.ua>

⁵⁷ Зокрема, за досліджуваний період відбулися три зустрічі на рівні прем’єр-міністрів України і РФ.

⁵⁸ Газета “Коммерсант-Україна” оприлюднила інформацію з посиланням на джерела в російському Уряді та ВАТ “Газпром”, про те, що ухвалення газової угоди супроводжується рядом політико-економічних умов з боку РФ. Ідеться про якнайшоріше проведення референдуму стосовно вступу України до НАТО, пролонгації термінів перебування ЧФ РФ у Криму, збереження на п’ять років співробітництва з компанією *RosUkrEnergo*. Див.: Коммерсант-Україна, 20 жовтня 2006р. – <http://www.kommersant.ua>

2 листопада 2006р. про можливість пролонгації перебування ЧФ РФ у Криму⁵⁹. Такий формат відносин в умовах зростання тиску РФ, неспівмірності потенціалів країн створює, по суті, залежність зовнішньої політики України від російських геополітичних інтересів.

По-друге, двосторонні відносини залишаються в режимі ручного управління. Відсутня чітка стратегія співробітництва. Практика відносин свідчить про короткостроковий, оперативний характер домовленостей. Такий стан справ не відповідає принципам стратегічного партнерства, зафіксованим у Договорі про дружбу, співробітництво та партнерство.

По-третє, контакти з РФ набувають непрозорого, характеру. Зокрема, підписання 24 жовтня 2006р. угоди між “RosUkrEnergo” та “Укргаз-Енерго” відбулося в закритому режимі, залишивши без відповіді питання про забезпечення надійності схем поставок газу та механізму формування ціни на нього. При цьому, непрозорість газових домовленостей спричинила хвилю чуток (у т.ч. серед політичної еліти України) про “здачу національних інтересів”. Представники Уряду були змушені спростовувати таку інформацію⁶⁰.

По-четверте, де-факто, сьогодні політика України стосовно РФ визначається одночасно кількома державними інституціями (Президент, Уряд, Парламент) позиції яких з окремих проблем не збігаються, а дії – не повною мірою координуються. (Зокрема, різні позиції висловлювалися представниками української сторони стосовно проблеми використання навігаційно-гідрографічного обладнання ЧФ РФ у Криму). Це призводить до негативного ефекту в переговорному процесі, послаблює позиції України. З іншого боку, Росія здійснює спроби диверсифікувати переговорний процес (у цьому контексті доречно нагадати про найвищий рівень нещодавнього візиту спікера українського парламенту О.Мороза до Москви, активізацію міжурядових контактів і “паузу” в діалозі глав держав).

По-п'яте, не знижується тиск з боку РФ стосовно чутливих для України питань. Зокрема, 24 жовтня 2006р. під час візиту до Києва Прем'єр-міністр РФ М.Фрадков наголошував на необхідності синхронізувати вступ України і Росії до СОТ⁶¹. З іншого боку, Росія позиціює себе як країну, яка може “патрунувати” Україну в зовнішній сфері. 25 жовтня 2006р. Так, Президент РФ В.Путін під час інтерв'ю в прямому телерадіоефірі заявив, що Росія може захистити Україну від втручання в її внутрішні справи⁶².

Загалом, нинішній стан взаємовідносин з РФ не є задовільним і таким, що забезпечує на перспективу

стабільний розвиток взаємовигідного рівноправного партнерства.

Аналізуючи ситуацію, що склалася в україно-російських відносинах, можна відзначити наступні аспекти.

Загальна атмосфера двосторонніх відносин дещо покращилася на рівні міжурядових та міжпарламентських контактів. Але це сталося скоріше не за рахунок встановлення рівноправних, партнерських відносин, а внаслідок серії “лояльних” заяв з боку української сторони. (Йдеться про надання в перспективі російській мові державного статусу, узгодження позицій щодо вступу країн до СОТ, відродження ідеї створення газового консорціуму тощо). Таке “потепління” має ситуативний характер. Водночас, значна частина російського істеблішменту демонструє критичне ставлення в цілому до “помаранчевої” української влади та її діяльності⁶³.

Виникли конфліктні ситуації, в які втягувалися державні органи обох країн, парламентарі, політичні діячі, ЗМІ, громадські організації. Так, 27 вересня 2006р. МЗС РФ виступило з жорсткою заявою стосовно дискримінації російської мови в Україні. Зовнішньополітичне відомство України оцінило цей крок як “втручання у внутрішні справи”⁶⁴. У вересні-жовтні 2006р. року у зв'язку з рішенням Севастопольського апеляційного господарчого суду різко загострилася ситуація довкола проблем, пов'язаних з об'єктами навігаційно-гідрографічного забезпечення безпеки мореплавства⁶⁵. Тривали дипломатичні конфлікти довкола заборони в'їзду на територію України ряду державних та політичних діячів РФ.

Розпочатий діалог у рамках Українсько-Російської міждержавної комісії не вніс якісних змін у двосторонні відносини. 24 жовтня 2006р. в Києві відбулося засідання Комітету з питань економічного співробітництва під керівництвом глав урядів⁶⁶. Однак, ця зустріч була скоріше підготовчою, технічною. Протокольні зафіксовані наміри розвивати контакти в ряді сфер співробітництва, провести інвентаризацію міжурядових угод в газовій сфері. Підписання довгострокових програм співробітництва мало певний “церемоніальний” характер, оскільки їх тексти були узгоджені ще на початку 2006р.⁶⁷ Водночас, ряд гострих проблем було відкладено, або залишилося “поза кадром”. Очевидно, вони стануть предметом розгляду наступного засідання міждержавної комісії на чолі з президентами, терміни проведення якого остаточно не з'ясовано.

Не задіяні повною мірою механізми міжпарламентського співробітництва⁶⁸. Не є ефективними контакти на рівні регіонів, ускладнена співпраця ділових кіл країн.

⁵⁹ В.Янукович зазначив, що перебування ЧФ РФ у Криму залежатиме від того, наскільки це буде необхідно та вигідно Україні і Росії. Це питання, на його думку, буде розглядатися “під кутом зору і політичних, і економічних відносин з РФ”. – Інтерфакс-Україна, 2 листопада 2006р.

⁶⁰ З такими заявами 23 жовтня 2006р. виступили віце-прем'єр-міністр А.Клюєв і міністр палива та енергетики Ю.Бойко.

⁶¹ Інтерфакс-Україна, 24 жовтня 2006р.

⁶² Інтерфакс, 25 жовтня 2006р.

⁶³ Так, віце-спікер Державної Думи РФ О.Морозов (фракція “Єдина Росія”) оцінив перспективи створення “помаранчевої” коаліції у Верховній Раді як можливу перемогу “антиросійських сил”. Див.: Інтерфакс, 21 червня 2006р.

⁶⁴ УНІАН, 28 вересня 2006р.

⁶⁵ Апеляційний господарчий суд Севастополя 11 вересня 2006р. ухвалив рішення про вилучення з володіння Міністерства оборони РФ 22 навігаційно-гідрографічних об'єктів і передачу їх Міністерству транспорту України без права оскарження цього рішення.

⁶⁶ Засідання комітету планувалося провести ще рік тому, у грудні 2005р. Однак очікуваний візит М.Фрадкова до Києва не відбувся через загострення “газового конфлікту” між країнами.

⁶⁷ Оновлений варіант Програм міжрегіонального та прикордонного співробітництва між Україною та РФ до 2010р. був узгоджений 21 березня 2006р.

⁶⁸ Сьоме засідання міжпарламентської Комісії заплановано провести в листопаді 2006р. в Києві. Планується відновити роботу над Угодою про поглиблення співробітництва між Федеральними Зборами РФ і Верховною Радою України, яка має змінити чинний Протокол про співробітництво.



Не налагоджені стабільні та ефективні канали співпраці між структурами третього сектору.

Не вдалося скоротити список проблемних питань. Спостерігаються розбіжності в баченні шляхів вирішення як “хронічних” проблем (делімітація водної частини кордонів, розподіл закордонного майна СРСР, скасування вилучень з режиму двосторонньої торгівлі, виконання угод з тимчасового перебування ЧФ РФ в Україні, “заморожені” конфлікти на пострадянському просторі тощо), так і відносно нових, про які вже йшлося вище (формування ЄЄП, вступ до СОТ). З іншого боку, відновлена проблематика, що останнім часом залишалася за рамками переговорного процесу. Російська сторона під час зустрічі глав урядів 16 серпня 2006р. в Сочі “реанімувала” тему вступу України до ЄвразЕС. Різні позиції висловили сторони із згаданого вище питання перспектив перебування ЧФ РФ у Криму⁶⁹. Остаточного не вирішені проблеми визначення переліку документів для перетинання україно-російського кордону, спрощення процедур набуття та позбавлення громадянства.

Залишається незадовільним стан економічного співробітництва. Сьогодні немає підстав говорити, що Росія відмовилася від практики використання економічних важелів тиску на Україну.

Попри активні переговори, досі повною мірою не вирішена проблема скасування заборони поставок до РФ продукції українських м'ясопереробних підприємств, що завдає відчутної економічної шкоди сектору тваринництва⁷⁰. Після серії перевірок лише шість українських молочних підприємств (з 80, що зацікавлені в поставках до РФ) отримали дозвіл на експорт продукції.

Невизначеною є ситуація у співробітництві в енергетичній галузі. Короткострокові газові домовленості між “RosUkrEnergo” та “Укргаз-Енерго” мають загально критичний характер для ряду секторів національної економіки⁷¹. Зруйнована попередня практика підписання відповідних міжурядових протоколів. Натомість, відновлена ідея створення газотранспортного консорціуму не відповідає національним інтересам України⁷².

Очевидний негативний ефект для двостороннього співробітництва має рішення російської сторони про вихід зі спільного проекту будівництва літака АН-70.

Загалом, темпи зростання обсягів двосторонньої торгівлі не відповідають потенціалу економічного співробітництва. Низьким залишається рівень інвестиційної співпраці.

Отже, помітного прогресу у відносинах з РФ досягти не вдалося. Попри певні успіхи, в політиці України на російському напрямі відчувається дефіцит скоординованості, стратегічних підходів, ефективності дій у відстоюванні національних інтересів.

Цей комплекс проблем, з одного боку, помітно послаблює позиції України в умовах асиметрії відносин і неспівмірності економічного та воєнно-політичного потенціалів країн. З іншого – об'єктивно провокує

зростання жорсткого тиску з боку РФ. Існує загроза втягнення України в політичну орбіту російського впливу, слідування у фарватері політики РФ.

Політика України стосовно Росії (зокрема, в енергетичній сфері) має ознаки закритості та не підконтрольності суспільству. Така ситуація не сприяє утвердженню демократичних засад державного врядування.

3.5 РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ

Процеси регіональної інтеграції на просторі Співдружності незалежних держав (СНД) визначаються наступними факторами:

- в умовах політико-економічного розмежування країн СНД, Росія дедалі активніше виступає з жорстких позицій “енергетичної наддержави”, використовуючи різні форми тиску для розширення впливу та забезпечення контролю в регіоні. Прикладом цього стала економічна блокада Грузії;
- загострює ситуацію “парад проросійських суверенітетів” невизнаних республік (Придністров'я, Абхазія, Південна Осетія), які політично та економічно підтримуються РФ⁷³. За таких умов, РФ фактично перетворилася з нейтрального гаранта врегулювання конфліктів на зацікавлену сторону. По суті, загальмована діяльність переговорних, миротворчих механізмів. Зокрема, заблоковано реалізацію ініціативи України (план “Врегулювання через демократизацію”) із забезпечення переговорного процесу стосовно придністровського конфлікту у форматі (5+2) із залученням ЄС і США. Існує загроза переходу “заморожених” конфліктів у “гарячу” фазу;
- якісно різні підходи країн різко ускладнюють двосторонні відносини, зокрема, україно-російські. Росія намагається сфокусувати інтеграційні процеси у форматі ЄвразЕС та ЄЄП, Україна зосереджує зусилля на формуванні на базі ГУАМ альтернативи реінтеграційним процесам під егідою Росії, обмежує діяльність у рамках ЄЄП зоною вільної торгівлі;
- в нинішніх умовах важко говорити про ефективну реалізацію проголошеного раніше курсу України на набуття ролі країни-регіонального лідера, модератора процесу забезпечення демократії і стабільності в Чорноморсько-Каспійському регіоні. Здійсненню такого курсу заважає брак політико-економічної підтримки з боку ключових гравців – ЄС і США, та забезпечення продуктивного співробітництва, насамперед, в енергетичній сфері з державами Каспійського регіону.

Підсумки діяльності влади за досліджуваній період на теренах Співдружності дають підстави говорити про те, що досі не знайдені адекватні, ефективні відповіді на

⁶⁹ Під час прямого телерадіофірму 25 жовтня 2006р. Президент РФ В.Путін заявив що “Росія готова буде вести переговори про подовження термінів перебування нашого флоту”. Див.: Інтерфакс-Україна, 25 жовтня 2006р. У свою чергу, перший заступник Міністра закордонних справ України В.Огризко 27 жовтня 2006р. заявив: “Ми виходимо з того, що Договір (про перебування ЧФ РФ на території України – ред.) діє до 2017р. і Конституція України не передбачає перебування на території держави іноземних військових баз”. Див.: Інтерфакс-Україна, 27 жовтня 2006р.

⁷⁰ У 2005р. Україна експортувала до РФ продукцію тваринництва, яка зараз заборонена, на суму \$620 млн.

⁷¹ За оцінками заступника міністра промислової політики К.Кучера, підвищення цін на імпортований газ до \$135 за 1000 м³ призведе до нерентабельності ряду підприємств хімічної промисловості. Див.: Інтерфакс-Україна, 24 жовтня 2006р.

⁷² 1 квітня 2005р. на прес-конференції Президент В.Ющенко зазначив: “Предметом консорціуму не може бути газотранспортна система України. Не може бути предметом те, що вже створено і нині функціонує”. – Інтерфакс-Україна, 1 квітня 2005р.

⁷³ Зокрема, в липні 2006р. високопоставлені представники трьох невизнаних республік (Придністров'я, Абхазії, Південної Осетії) підписали в Москві Угоду про співробітництво. Див.: Інтерфакс, 4 липня 2006р.

зростаючи активність РФ на пострадянському просторі. Аналізуючи діяльність влади у сфері регіональної інтеграції, можна відзначити наступне.

Україна продовжує обмежувати участь в СНД, переводячи співробітництво з країнами-учасницями у формат двосторонніх відносин⁷⁴. Це зумовлено, з одного боку, попередньою зміною підходів до регіональної інтеграції. З іншого – занепадом СНД, неспроможністю врегулювати “заморожені конфлікти”, ескалацією “торговельно-економічних” війн між учасниками Співдружності, а також вкрай низьким рівнем виконання ухвалених рішень⁷⁵. Останнім часом посилюються спроби з боку РФ диктувати іншим членам СНД свої умови⁷⁶.

На засіданні Ради міністрів закордонних справ СНД (16 жовтня, Мінськ) українська сторона з 19 розглянутих документів підписала сім (один – із застереженням) та ухвалила два протокольні рішення. Водночас, на цьому засіданні країни ГУАМ (крім Молдови) виступили зі спільних позицій – підписали проект заяви глав держав СНД про договірно-правове оформлення державних кордонів між державами Співдружності⁷⁷. А також – оприлюднили заяву стосовно врегулювання конфлікту у грузинсько-російських відносинах.

Слід відзначити зміну тональності оцінок Україною СНД. Раніше українська сторона публічно ставила під сумнів перспективи діяльності СНД⁷⁸. Останнім часом позиція помітно пом’якшилася⁷⁹. На офіційному рівні було заявлено, що “Україна, зокрема, виступає за трансформацію Співдружності у політичному плані у міждержавний механізм консультацій та переговорів, покликаний доповнити процес якісно нових повномасштабних двосторонніх та багатосторонніх взаємин між країнами-учасницями”⁸⁰.

Змінилися акценти та спрямованість діяльності ГУАМ⁸¹. Кроки з перетворення ГУАМ на повноцінну міжнародну організацію супроводжувалися активізацією безпекової складової її діяльності. Це було зумовлено, зокрема, загостренням ситуації на пострадянському просторі, різким посиленням сепаратистських тенденцій, неспроможністю вирішення конфліктів у рамках СНД, а також необхідністю пошуку спільних відповідей

на активізацію силової політики РФ на теренах Співдружності.

У серпні 2006р. представники оборонних відомств та генштабів країн ГУАМ ухвалили проекти статуту та структури спільного миротворчого батальйону. 19 вересня в Баку відбулася перша нарада експертів органів спецслужб і правоохоронних органів країн ГУАМ з питань боротьби з тероризмом. 26 вересня Рада міністрів закордонних справ ГУАМ доручила Раді національних координаторів ГУАМ активізувати роботу із створення колективних миротворчих сил і підрозділів цивільної поліції⁸².

Водночас, у рамках ГУАМ активізовано міжнародну діяльність (зокрема, в рамках ООН, СНД) із врегулювання “заморожених” конфліктів⁸³. Ці ініціативи викликали різко негативну реакцію з боку РФ.

Однак, говорити про перетворення ГУАМ на повноцінну міжнародну організацію передчасно з наступних причин.

По-перше. Закладені лише основи для функціонування ГУАМ у новій якості. Наприкінці вересня 2006р. затверджено Генерального секретаря ГУАМ⁸⁴. Робота постійно діючого виконавчого органу – секретаріату розпочнеться лише в січні 2007р. Водночас, ускладнює перспективи розвитку організації брак фінансового забезпечення (річний бюджет організації складатиме близько \$500 тис.⁸⁵).

По-друге. Як зазначалося в попередніх дослідженнях, досі не вдалося підкріпити ідею регіонального лідерства (в рамках ГУАМ) конкретними економічними проектами, інвестиційними програмами з боку ЄС і США, в т.ч. в межах головної ідеї – формування Євро-Азійського нафтогазотранспортного коридору⁸⁶. Ряд економічних проектів знаходяться в стадії розробки. Зокрема, концепцію масштабного економічного проекту “Придунайський енерготранспортний міст” передбачається розглянути на наступному самміті ГУАМ⁸⁷.

По-третє. Акцент на військово-політичну складову ГУАМ (забезпечення стабільності в регіоні) різко загострює відносини з Росією, яка, намагаючись домінувати

⁷⁴ Українська сторона поступово відмовлялася від підписання ряду угод у військовій, енергетичній, гуманітарній сферах. Зокрема, на засіданні Ради глав урядів у листопаді 2005р. Україна відхилила 15 із 30 запропонованих документів (концепцію формування спільного енергоринку, угоду про об’єднання систем ППО та ін.). Докладно див.: Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. – Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.16.

⁷⁵ За експертними оцінками, з 1600 угод, укладених у рамках СНД, реально працює лише 10%. Див.: Інтерфакс, 22 липня 2006р.

⁷⁶ Зокрема, одноосібне рішення РФ стосовно переносу термінів ювілейного 15 самміту СНД викликало різко негативну реакцію з боку Білорусі, поставило під сумнів участь у ньому Президента України).

⁷⁷ Відповідна ініціатива була озвучена Президентом України В.Ющенком ще під час Казанського самміту СНД (26 серпня 2005р.).

⁷⁸ 22 грудня на пресконференції за підсумками 2005р. глава МЗС Б.Тарасюк заявив: «Усі конструктивні пропозиції України у рамках СНД довели, що ця структура не є ефективною. Отже, ми ставимо під сумнів саму перспективу діяльності СНД». – УНІАН, 22 грудня 2005р.

⁷⁹ 1 вересня 2006р. Глава МЗС Б.Тарасюк заявив: “якщо ініціативи Президента Ющенка, висунуті під час Казанського саміту (СНД) минулого року буде хоча б почасти реалізовано, то в Україні ніхто не буде більше говорити, що СНД – це є клуб для обміну думками”. Див.: УНІАН, 1 вересня 2006р.

⁸⁰ Про результати засідання Ради міністрів закордонних справ СНД. – <http://www.mfa.gov.ua>

⁸¹ На самміті держав-учасниць ГУАМ у Києві (23 травня 2006р.) було створено нову міжнародну регіональну структуру – Організацію за демократію і економічний розвиток – ГУАМ, ухвалено статут, підписано протокол про реалізацію угоди про створення зони вільної торгівлі.

⁸² Див.: Інтерфакс, 26 вересня 2006р.

⁸³ На третьому засіданні Парламентської Асамблеї ГУАМ, (15 жовтня 2006р.) було ухвалено комюніке, де наголошується на необхідності активізувати міжпарламентське співробітництво для вирішення неврегульованих конфліктів у ряді держав ГУАМ. Наступного дня на засіданні Ради міністрів закордонних справ країн-учасниць СНД країни ГУАМ виступили із заявою про необхідність мирного врегулювання російсько-грузинського конфлікту. Найбільший міжнародний резонанс отримало внесення країнами ГУАМ до порядку денного 61 сесії Генасамблеї ООН питання про заморожені конфлікти на просторі СНД.

⁸⁴ Генеральним секретарем ГУАМ обрано заступника міністра закордонних справ Грузії В.Челашвілі.

⁸⁵ Див.: УНІАН, 28 вересня 2006р.

⁸⁶ Див.: Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2005р., №12, с.67.

⁸⁷ Кабінет Міністрів України 25 травня 2006р. ухвалив проект концепції розробки цього проекту.

на просторі СНД (у т.ч. через воєнну присутність в країнах регіону), активізує реінтеграційні процеси, зокрема – в рамках ОДКБ⁸⁸.

Залишається невизначеною ситуація довкола участі України в ЄЄП. На нинішньому етапі виникла певна пауза у процесі реалізації проекту ЄЄП. Сторони не досягли вагомих економічних результатів, загальна атмосфера відносин з ініціатором створення ЄЄП – Росією, залишається складною. Позиція України – обмеження її участі рамками зони вільної торгівлі без приєднання до майбутнього митного союзу – була підтверджена Прем'єр-міністром В.Януковичем під час його зустрічі з головою Єврокомісії Ж. Баррозу у Брюсселі 21 вересня 2006р.⁸⁹ Така ситуація абсолютно не влаштує РФ, яка демонструє жорстку позицію, наголошуючи на доцільності підписання повного пакету документів⁹⁰.

Останнім часом у рамках переговорного процесу РФ посилює тиск на Україну стосовно її участі в інтеграційних процесах не лише в рамках ЄЄП, а й ЄврАзЕС. 16 серпня 2006р. на міжурядових переговорах в Сочі глава російського Уряду М.Фрадков заявив, що «це питання є одним з принципових у відбудові відносин між Україною та Росією»⁹¹.

В умовах протистояння гілок влади, розбіжності їх позицій у сфері зовнішньої політики, проект ЄЄП залишається можливою «східною» реінтеграційною альтернативою курсу на приєднання до ЄС. Це зумовлюється наступними причинами. *По-перше*, серед державно-політичної еліти не сформовано стабільного консенсусу навколо формату участі в ЄЄП. *По-друге*, значна частина громадян, усвідомлюючи неочевидність перспектив європейської інтеграції України, підтримують інтеграцію в рамках «четвірки». *По-третє*, РФ, очевидно, й надалі зміцнювати тиск на Україну в напрямі розширення її участі у проекті, використовуючи різні важелі тиску, слабкі та суперечливі позиції української влади на російському напрямі.

Загалом, не вдалося досягти позитивних результатів із створення відповідного політико-економічного потенціалу для ефективного реалізації регіональної політики України. Попередній активний курс влади на набуття статусу регіонального лідера гальмується рядом внутрішніх і зовнішніх факторів. Його реалізація не забезпечена належною фінансово-економічною підтримкою з боку основних партнерів ЄС і США. До нових викликів, спричинених загостренням ситуації на регіональному рівні, Україна виявилася неготовою. Водночас, не знайдені адекватні відповіді на зростаючу силову активність РФ на пострадянському просторі.

Ефективність української політики на теренах СНД залежить, насамперед, від успішності внутрішніх трансформацій, спроможності ефективно використовувати зовнішньополітичний інструментарій.

3.6 ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Попри підвищення темпів та наявність певних результатів на попередньому етапі реформування сектору безпеки, в серпні-жовтні 2006р. цей процес уповільнився, а на окремих напрямках спостерігався регрес. Результативність діяльності влади у сфері національної безпеки оцінювалася за наступними складовими: а) визначення

та забезпечення реалізації стратегічних цілей; б) міжнародне співробітництво; в) створення дієвих механізмів функціонування системи безпеки; г) поточні результати реформування силових структур.

Визначення та забезпечення реалізації стратегічних цілей

19 вересня 2006р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про чисельність Збройних Сил України на 2007р.» Відмова від прийняття закону, яким ця чисельність визначалася на весь термін чинної Державної програми реформування та розвитку Збройних Сил України до 2011р., є **негативним чинником**, що ускладнює процес стратегічного планування Міністерства оборони України.

Центральною подією періоду, що оцінюється, виявилася заява Прем'єр-міністра України В.Януковича 14 вересня 2006р. у Брюсселі про необхідність дещо знизити темпи інтеграції України до НАТО, не змінюючи стратегічної мети – членства в ньому. Сама заява свідчить начебто про реалістичні оцінки Урядом можливостей України рухатися курсом євроатлантичної інтеграції. Але в поєднанні з ініціативами про набуття Україною нейтрального статусу, намірами прийняти закон про засади внутрішньої та зовнішньої політики відповідного змісту, а також закличами до негайного проведення референдуму з питання членства України в Альянсі, що походять від Антикризисової коаліції, ці події виглядають як складові сценарію, який веде до **ревізії існуючого євроатлантичного курсу України**.

На відміну від Верховної Ради, яка підтримала оголошені у Брюсселі заяви В.Януковича⁹², РНБО жодним чином не відреагувала на них. Питання сектору безпеки розглядалося на засіданні РНБО лише раз, 21 вересня 2006р. (питання соціально-економічної та суспільно-політичної стабільності в АР Крим; статті проекту Державного бюджету на 2007р., пов'язані із забезпеченням національної безпеки і оборони; створення нормативно-правової бази оцінки та продажу військового майна). Прийняті рішення не мали значного впливу на діяльність Уряду. Рекомендації стосовно оборонного бюджету практично ігноровані Міністерством фінансів. Недосконалість нормативно-правової бази реалізації військового майна залишається, ускладнюючи цей процес і зумовлюючи створення суб'єктивних важелів впливу на діяльність Міністерства оборони.

У стадії опрацювання перебувають Концепція реформування правоохоронних органів і Стратегія національної безпеки. Сама їх розробка є позитивним моментом, але її звільнення стримує реформування сектору безпеки, ускладнює координацію цієї діяльності, визначення пріоритетів і зосередження ресурсів. На останніх за часом відкритих слуханнях з питань проекту Стратегії національної безпеки (жовтень 2006р.) він отримав загальне схвалення, але були висловлені значні зауваження до його змісту. Головним недоліком цього документа є те, що визначаючи сфери та цілі діяльності суб'єктів системи національної безпеки, він не дає чіткого уявлення про механізм їх відповідальності та алгоритм діяльності.

Загалом, діяльність влади в цій галузі за період моніторингу оцінюється як **недостатньо результативна з перевагою негативних аспектів**.

⁸⁸ Так, на самміті ЄврАзЕС (Сочі, 17 серпня 2006р.) було підписано рішення про приєднання Узбекистану (колишнього учасника ГУУАМ) до ОДКБ.

⁸⁹ Див.: УНІАН, 22 вересня 2006р.

⁹⁰ 16 червня під час візиту до Шанхаю президент В.Путін, коментуючи пропозицію Казахстану підписати угоди в рамках ЄЄП на двосторонньому рівні (Казахстан-РФ), заявив: «Якщо хтось не захоче підписати документи про ЄЄП, ми можемо підписати з Казахстаном». – Інтерфакс, 16 червня 2006р.

⁹¹ Информационный бюллетень МИД РФ от 17 августа 2006г. – <http://www.mid.ru>

⁹² Див.: Постанова Верховної Ради України «Про підтримку позиції Прем'єр-міністра України на засіданні Комісії Україна-НАТО» №158В від 19 вересня 2006р.

Міжнародне співробітництво

У рамках міжнародного співробітництва закладені підвалини для розвитку взаємодії в секторі безпеки:

- 4 серпня 2006р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про схвалення рішення Президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2006 році для участі у багатонаціональних військових навчаннях”. Цей крок є позитивним, але дещо запізним, з огляду на попередню відмову в його ухваленні та викликані цим події в Криму;
- 5 жовтня 2006р. Верховною Радою ратифікований Меморандум про порозуміння між Кабінетом Міністрів України та Верховним Головнокомандувачем Об’єднаних Збройних Сил НАТО стосовно використання стратегічної транспортної авіації України в операціях і навчаннях НАТО. До цього Верховна Рада двічі відмовлялася ратифікувати Меморандум, укладений в липні 2004р.; **укладення Меморандуму є позитивним фактом, але затримка з його ратифікацією – мала негативний вплив;**
- на рівні Уряду схвалені двосторонні угоди з урядами Румунії (з питань пунктів пропуску через державний кордон) та Туреччини (про оборонно-промислове співробітництво). Ці документи можуть мати позитивний вплив на двосторонні відносини України із сусідніми державами;
- на рівні Міністерства оборони України 5 жовтня 2006р., під час третього раунду консультацій Україна-НАТО, підписаний Лист про наміри щодо започаткування Мережі партнерства Україна-НАТО стосовно підвищення обізнаності громадянського суспільства, що сприятиме усуненню недовіри громадян України до Альянсу; 2 листопада 2006р. укладений Меморандум про порозуміння з Урядом Пакистану стосовно співробітництва у військових та оборонно-промислових галузях, що матиме позитивний вплив на розвиток оборонної промисловості України.

Миротворча діяльність була зосереджена на наступних напрямках:

- продовження участі українських підрозділів у складі УкрПолБату в Косово. Розглядається можливість збільшення чисельності українського контингенту за рахунок квоти США;
- участь України в Місії ООН в Ліберії. Згідно з Резолюцією Ради Безпеки ООН №1629 від 19 вересня 2005р., завдання Місії поширюються на забезпечення безпеки Спеціального суду в Сьєрра-Леоне. Президент України підписав ухвалені Верховною Радою 14 вересня 2006р. закон про участь миротворчого контингенту України у вирішенні цих завдань.

У цілому, діяльність влади у галузі міжнародного співробітництва можна оцінити переважно позитивно.

Створення дієвих механізмів функціонування системи безпеки

Ефективність інституційних механізмів та чіткість координації в забезпеченні національної безпеки ускладнювалися процесом реалізації політичної реформи.

Політико-правове та нормативне закріплення перерозподілу повноважень між Президентом, Парламентом та Урядом України супроводжувалися конфронтаційними явищами. Це стосується намагань применшити роль Президента на користь Парламенту у формуванні політики безпеки і оборони, спроб Уряду перебрати на себе керівництво правоохоронними органами, експортом озброєнь, реалізації військового майна – питаннями, які за законодавством є прерогативою Президента та РНБО. Сьогодні такі дії мають дестабілізуючий характер і оцінюються негативно.

Останнім часом активно ініціюються заслуховування Парламентом керівників силових структур (міністрів оборони та внутрішніх справ, голови СБУ) та зовнішньополітичного відомства. В умовах демократичного суспільства це вважається звичайною процедурою. Але в сучасних умовах “боротьби за владу” та з огляду на штучність претензій до згаданих керівників, виникає підозра, що ці дії є складовими згаданого вище сценарію ревізії зовнішньополітичного та безпекового курсу держави.

Урядом затверджена структура військового резерву людських ресурсів⁹³, що позитивно вплине на діяльність Міністерства оборони з виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.

У цілому, дії нової влади в цій галузі можна оцінити як переважно негативні.

Поточні результати реформування силових структур

Незважаючи на започаткування ще у 2005р. роботи над Концепцією реформування правоохоронних органів, вона й досі не завершена. Попри це, вже затверджені концепції розвитку Державної прикордонної служби на період до 2015р. та реформи МВС. Наприклад, у проекті Бюджету-2007 передбачене фінансування місцевої міліції (яка створюється на базі дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів, приймальників-розподільників) за рахунок місцевих бюджетів, що викликає застереження з боку представників МВС. Обрана політика “малих кроків” має шанс на успіх лише за умови наявності системного стратегічного бачення реформування сектору безпеки (тим більше, за наявності контраверсійних поглядів на розподіл повноважень правоохоронних органів).

Дії Уряду з опрацювання проекту Бюджету-2007 (особливо в частині гарантій соціального захисту та пенсійного забезпечення військовослужбовців, звільнених у запас) викликають занепокоєння в офіцерському середовищі ЗС України, що відбивається в масовій подачі рапортів на звільнення. Це дуже негативний чинник, який підриває боєздатність армії. Зневага у проекті Бюджету-2007 до проблем сектору безпеки відзначається й іншими силовими структурами.

Дестабілізацію ситуації, особливо в армії, зумовили такі непопулярні кроки Уряду, як перерозподіл бюджетних призначень для пенсійного забезпечення військовослужбовців⁹⁴. Бюджетні витрати зменшені для ЗС України і Державної спеціальної служби транспорту на 438,7 млн. грн. На таку ж суму підвищені витрати для інших силових структур, у т.ч.: МВС і Внутрішніх військ – на 359,2 млн. грн.; кримінально-виконавчої системи – на 24,8 млн. грн.; податкової міліції – 11,7 млн. грн.;

⁹³ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України “Про структуру військового резерву людських ресурсів” №1426 від 18 жовтня 2006р.

⁹⁴ Див.: Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про перерозподіл бюджетних призначень на 2006р. для пенсійного забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу” №507 від 11 жовтня 2006р.



СБУ, зовнішньої розвідки, Держприкордонслужби та Управління державної охорони – 42,9 млн. грн. Вже неодноразово зазначалося існування дисбалансу у грошовому забезпеченні силових структур не на користь ЗС України. Визначення пріоритетів у секторі безпеки в такий спосіб лише закріплює та поглиблює цей дисбаланс.

У цілому, результати поточної діяльності влади з реформування силових структур можна оцінити як переважно негативні. Спроби використати недосконалість політичної реформи для перетягування повноважень і необґрунтованих кадрових рішень створюють ситуацію невизначеності і знижують ефективність роботи силових структур. Політиці України у сфері безпеки бракує системності. Інституційні спроможності є недостатніми для досягнення суттєвих результатів в умовах внутрішньополітичних протиріч. Слабкою є координація органів влади в реалізації стратегічних завдань у сфері національної безпеки. Успішності реформування оборонного сектору перешкоджає брак ресурсного забезпечення.

ВИСНОВКИ

Зовнішня політика України перебуває у складному періоді. Процес здійснення зовнішньополітичного курсу триває на фоні суперечливих функціональних, структурно-кадрових трансформацій всієї системи державної влади, обумовлених реалізацією політичної реформи. Перехід до парламентсько-президентської республіки, до якого державно-політична еліта виявилася не готовою, відбивається на ефективності реалізації зовнішньополітичного курсу.

Внутрішньополітичне протистояння, конфліктність на рівні Президент-Уряд-Парламент, наявність принципових розбіжностей у позиціях членів Кабінету Міністрів стосовно цілей та механізмів здійснення зовнішньої політики, фактичне створення кількох центрів її здійснення призводять до розбалансування та зниження ефективності розробки, прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень, ускладнює процес вироблення єдиної чіткої стратегії у відносинах з іноземними партнерами.

Є ознаки виникнення загрози ревізії зовнішньополітичного курсу. Така ситуація негативно впливає на міжнародний імідж України, погіршує відносини з країнами світу.

Зовнішня політика часто здійснюється в “ручному” режимі. Знижується рівень забезпечення прозорості, відкритості та підконтрольності суспільству процесів формування та реалізації зовнішньої політики. Досі не вдалося забезпечити широку і стабільну суспільну підтримку зовнішньополітичного курсу.

Ситуація на європейському та євроатлантичному напрямках не зазнала якісних змін на краще. У відносинах з ЄС досягнуто ряд локальних позитивних результатів, які лише закладають умови для

забезпечення системного прогресу у відносинах. Діалог з ЄС не підкріплений адекватними ефективними діями всередині країни.

Виникла “фаза невизначеності” у відносинах з НАТО. Проблема євроатлантичної інтеграції поглибила розмежування серед державно-політичної еліти країни, набула різко конфліктного характеру, що створює загрозу для подальшої реалізації євроатлантичного курсу.

Не вдалося досягти помітних успіхів на американському напрямі. Знизилася активність політико-дипломатичних контактів, не досягнуто суттєвого прогресу в економічній сфері. Підтримка США зовнішньополітичного курсу України залишається фактично нереалізованою через внутрішньополітичні проблеми. Нинішній стан відносин не сприяє формуванню стратегічного партнерства між країнами.

У політиці України на російському напрямі відчувається дефіцит скоординованості, бракує стратегічних підходів, ефективності дій у відстоюванні національних інтересів. Це помітно послаблює позиції України в умовах неспівмірності економічного та воєнно-політичного потенціалів країн, водночас, провокує зростання жорсткого тиску з боку РФ. Існує загроза втягування України в політичну орбіту російського впливу. Політика України стосовно Росії (зокрема, в енергетичній сфері) має ознаки закритості та невідконтрольності суспільству, що не сприяє утвердженню демократичних засад державного врядування. Необхідна активізація спільних зусиль з пошуку шляхів і механізмів прозорого вирішення проблемних питань, забезпечення рівноправного, взаємовигідного та прогнозованого партнерства.

Недостатніми є зусилля влади із створення відповідного політико-економічного потенціалу для ефективної реалізації регіональної політики. Попередній курс на набуття статусу регіонального лідера гальмується комплексом внутрішніх і зовнішніх факторів.

Політиці України у сфері безпеки бракує системності. Інституційні спроможності є недостатніми для досягнення суттєвих результатів в умовах внутрішньополітичних протиріч. Слабкою є координація органів влади в реалізації стратегічних завдань у сфері національної безпеки. Успішності реформування оборонного сектору перешкоджає невідповідне ресурсне забезпечення.

Загалом, існують ознаки перетворення зовнішньої політики України з інструмента забезпечення національних інтересів на фактор внутрішньополітичного протистояння. Недопущення такого розвитку подій потребує неухильного дотримання законів та інших нормативно-правових актів у сфері зовнішньої політики та політики безпеки; відповідального ставлення всіх гілок влади та політичних сил; чіткої орієнтації на забезпечення національних інтересів і досягнення стратегічних цілей розвитку країни та суспільства. ■

4. КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД: СУСПІЛЬНІ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАННЯ

Протягом 2005-2006рр. Центр Разумкова та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій здійснюють моніторинг громадської думки про дії влади, а також позицій та оцінок ділових кіл.

Опитування громадськості свідчать, що формування коаліційного Уряду в серпні 2006р. не викликало такого сплеску соціального оптимізму, який спостерігався після зміни влади на президентських виборах 2004р. Громадяни України схильні вважати, що новому Уряду не вдасться покращити стан вітчизняної економіки та соціальної сфери. Вони переважно дотримуються думки, що Уряд захищатиме інтереси не всієї країни, а лише окремих регіонів, великого українського та російського капіталу та тіньового бізнесу. Оцінка здобутків Уряду також низька – лише кожен дев'ятий вважає, що ситуація в країні за час роботи нинішнього Уряду покращилася.

Незважаючи на погані оцінки, громадяни переважно оцінюють нинішній Уряд принаймні не гірше за попередні, а 30% опитаних вважають В.Януковича найкращим прем'єр-міністром за роки незалежності України. Значною мірою така оцінка пов'язана з тим, що відповідальність за нинішній стан справ у країні громадськість переважно покладає на попередні Уряди.

4.1 ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ У КРАЇНІ¹

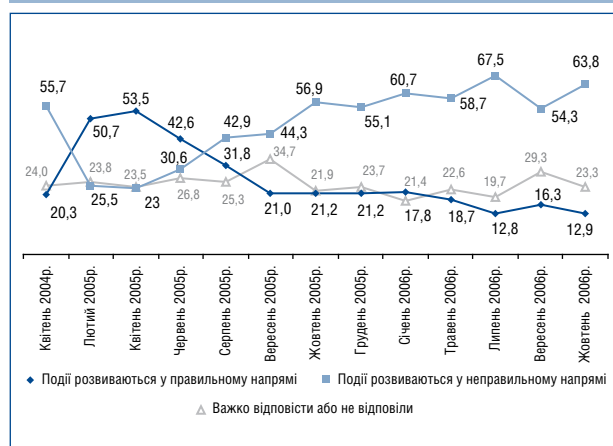
Оцінюючи ситуацію в країні, близько 49% опитаних характеризують її як “дуже погану” або “досить погану”, і лише близько 8% – як “дуже добру” або “досить добру” (таблиця “Як загалом Ви можете охарактеризувати ситуацію в країні?”). При цьому переважно негативну оцінку дають жителі всіх регіонів².

Як загалом Ви можете охарактеризувати ситуацію в країні?
% опитаних, регіональний зріз

	Україна	Регіони			
		Захід	Центр	Південь	Схід
Дуже погана	19,2	18,3	18,3	13,2	23,3
Досить погана	29,4	27,7	32,1	30,8	27,1
Не погана і не добра	37,9	37,2	36,5	37,1	40,2
Добра	7,2	8,9	4,4	16,9	4,5
Дуже добра	0,5	0,5	0,3	0,7	0,6
Важко відповісти	5,7	7,3	8,5	1,3	4,2

Діаграма “Оцінка напрямку розвитку подій у країні” показує, що “під соціального оптимізму” припав на квітень 2005р., коли 53,5% громадян вважали, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі. Наступні опитування фіксували зниження цього числа, а в липні 2006р., під час політичної кризи, спостерігався “під соціального песимізму”: частка респондентів,

Оцінка напрямку розвитку подій у країні,
% опитаних



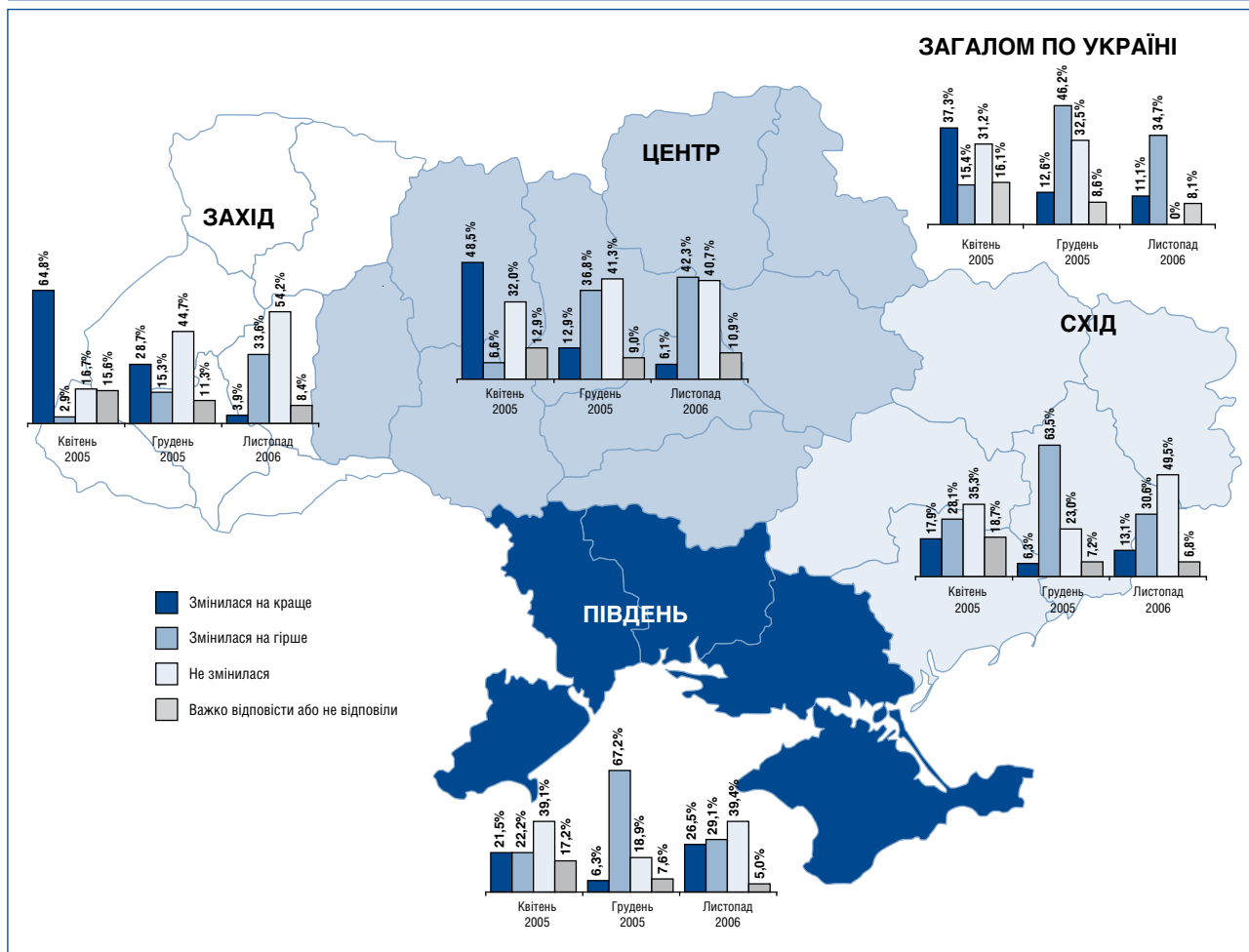
Оцінка напрямку розвитку подій у країні,
жовтень 2006р., % опитаних, регіональний зріз

	Захід	Центр	Південь	Схід
Події розвиваються у правильному напрямі	10,1	9,4	14,1	19,1
Події розвиваються у неправильному напрямі	67,0	75,5	65,4	56,7
Важко відповісти або не відповіли	22,9	15,1	20,5	24,2

¹ У цьому розділі використано результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з квітня 2003р. по листопад 2006р. Опитування здійснювалися в усіх областях, Києві та Криму за багатоступеневу випадкову вибірку із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Вибірка репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками: регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать. У квітні 2003р. було опитано 2013 респондентів, лютому 2004р. – 2023, квітні 2004р. – 2020, жовтні 2004р. – 2032, лютому 2005р. – 2012, квітні 2005р. – 2010, червні 2005р. – 2008, серпні 2005р. – 2011, вересні 2005р. – 2011, жовтні 2005р. – 2007, листопаді 2005р. – 1993, грудні 2005р. – 2009, січні 2006р. – 2290, травні 2006р. – 2000, липні 2006р. – 2012, вересні 2006р. – 2005, жовтні 2006р. – 2006, листопаді 2006р. – 2006 респондентів. Теоретична похибка вибірки опитування, що проводилося в січні 2006р., не перевищує 2,1%, теоретична похибка всіх інших зазначених опитувань не перевищує 2,3%.

² Тут і далі застосовується наступний розподіл територій за регіонами: Захід: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; Південь: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; Центр: Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області і Київ; Схід: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області.

Оцінка громадянами змін ситуації в країні в цілому* % опитаних



* У квітні 2005р. питання формулювалося таким чином: “Яким чином за період діяльності новообраного Президента та нового Уряду змінилося становище в Україні?”, у грудні 2006р. – “Яким чином протягом 2005 року змінилося становище в Україні?”, у листопаді 2006р. – “Яким чином за період діяльності нового Уряду змінилося становище в Україні?”.

які вважали, що події розвиваються у правильному напрямі, знизилася до 12,8%, а частка прихильників протилежної думки зросла до 67,5%. Менш песимістично дивляться на розвиток подій жителі Сходу, але навіть тут напрям вважають неправильним понад половину опитаних. Найгірше оцінюють ситуацію жителі Центру, де три чверті опитаних відповіли, що ситуація розвивається в неправильному напрямі.

Майже половина опитаних вважає, що ситуація в країні за час діяльності коаліційного Уряду не змінилася, близько третини – що вона погіршилася, і лише кожен дев'ятий – що вона покращилася (діаграма-карта “Оцінка громадянами змін ситуації в країні в цілому”). Ця оцінка помітно гірша, ніж оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенка, але дещо краща, ніж оцінка діяльності Уряду Ю.Єханурова в перші місяці їх роботи. Жителі Сходу і Півдня бачать більше позитивних змін, ніж жителі Заходу і Центру країни. Проте, на Сході, так само як на Заході і в Центрі, частка тих, хто вважає, що ситуація за час діяльності коаліційного Уряду погіршилася, помітно перевищує частку прихильників протилежної думки. Лише в Південному регіоні дві протилежні оцінки виражені приблизно рівною мірою.

ОЦІНКА ЗМІН У РІЗНИХ СФЕРАХ ЖИТТЯ

У більшості сфер життя громадяни не відзначають будь-яких змін за період діяльності коаліційного Уряду, а у двох сферах – “рівень цін і тарифів” та “упевненість громадян у завтрашньому дні”, зазначають погіршення ситуації. Частка респондентів, які вказують на погіршення ситуації, перевищує частку тих, хто вказує на покращення ситуації у економічній сфері, питаннях оплати праці та виплати пенсій, боротьби зі злочинністю, забезпеченні прозорості діяльності влади та громадського контролю над її діями, прав і свобод громадян. Лише у сфері забезпечення прав російськомовного населення 13% вважає, що становище громадян України покращилося, а 9% – погіршилося.

Хоча державна статистика констатує економічне зростання, саме економічна сфера є найбільш слабкою ланкою діяльності коаліційного Уряду – в цій сфері найчастіше констатується погіршення ситуації. Негативні оцінки економічної ситуації переважають також на Сході і Півдні країни, не зважаючи на політичні симпатії їх мешканців до нинішнього Уряду. На Сході вказують на погіршення економічного становища країни 29,5% опитаних, а на покращення лише 9,3%.

Оцінка змін в окремих сферах*, % опитаних

	Змінилося на краще			Змінилося на гірше			Не змінилося			Важко відповісти або не відповіли			Показник змін**		
	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.
Міжнародний імідж України	60,5	34,8	17,3	7,9	25,4	27,0	18,5	24,8	41,2	13,2	15,0	14,5	52,6	9,4	-9,7
Становище російськомовного населення	–	3,4	13,0	–	22,4	9,0	–	62,2	68,5	–	12,0	9,5	–	-19,0	4,0
Упевненість громадян у завтрашньому дні	26,7	7,6	10,5	20,9	50,9	43,5	35,4	31,1	37,9	17,0	10,3	8,1	5,8	-21,3	-33,0
Прозорість, відкритість діяльності влади	–	–	10,3	–	–	25,9	–	–	51,5	–	–	12,3	–	–	-15,6
Рівень свободи слова	43,4	39,2	9,9	11,6	13,5	12,3	33,7	36,3	67,1	11,3	11,0	10,7	31,8	25,7	-2,4
Економічне становище країни	27,1	12,0	9,8	19,1	54,8	34,2	43,9	27,0	49,8	9,9	6,1	6,2	8,0	-42,8	-24,4
Забезпечення прав опозиції	–	–	9,1	–	–	13,0	–	–	50,0	–	–	28,0	–	–	-3,9
Ставлення громадян до влади	35,1	11,3	9,0	14,3	47,5	35,9	35,0	31,8	46,5	15,6	9,4	8,5	20,8	-36,2	-26,9
Ставлення влади до громадян	32,7	12,4	8,8	10,5	33,7	27,4	40,8	42,3	54,7	15,9	11,7	9,2	22,2	-21,3	-18,6
Рівень демократії	38,8	31,5	8,1	12,0	16,0	12,9	35,3	39,3	66,8	13,9	13,2	12,1	26,8	15,5	-4,8
Дотримання законності державними службовцями	23,6	11,5	8,0	10,0	24,3	21,1	46,7	47,5	54,9	19,7	16,7	16,0	13,6	-12,8	-13,1
Пенсійне забезпечення	72,8	26,7	8,0	4,6	25,3	27,4	16,0	39,0	56,2	6,6	9,0	8,3	68,2	1,4	-19,4
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	25,9	20,0	6,2	12,8	18,2	17,0	43,8	43,8	61,8	17,5	18,1	14,9	13,1	1,8	-10,8
Оплата праці	31,5	17,9	6,1	9,9	33,9	31,4	46,6	37,3	54,1	11,9	10,9	8,5	21,6	-16,0	-25,3
Спроможність громадян впливати на дії влади	–	–	5,6	–	–	24,8	–	–	59,1	–	–	10,5	–	–	-19,2
Рівень добробуту Вашої родини	22,5	10,4	5,1	18,8	44,4	38,4	55,9	43,4	54,4	2,8	1,9	2,1	3,7	-34,0	-33,3
Ситуація зі злочинністю	22,8	16,2	5,1	11,1	26,5	27,8	49,0	44,6	55,4	17,1	12,6	11,7	11,7	-10,3	-22,7
Становище українськомовного населення	–	–	4,7	–	–	11,6	–	–	74,3	–	–	9,5	–	–	-6,9
Рівень цін і тарифів	7,2	2,9	1,9	71,4	83,6	82,9	15,0	10,6	12,5	6,5	2,9	2,7	-64,2	-80,7	-81,0

* У квітні 2005р. питання формулювалося так: "Яким чином за період діяльності новообраного Президента та нового Уряду змінилося становище в Україні в таких сферах?", у грудні 2006 р. – "Яким чином протягом 2005 року змінилося становище в Україні в таких сферах?", у листопаді 2006р. – "Яким чином за період діяльності нового Уряду змінилося становище в Україні в таких сферах?".

** Показник змін вираховується як різниця між відсотком респондентів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася.

На Півдні – відповідно 30,5% і 24,8%. Баланс негативних і позитивних оцінок змін у добробуті родини на Сході становить 38,3% проти 6,3%, на Півдні – 26,8% проти 6,3%; у оплаті праці: на Сході – 26,5% проти 9,0%, на Півдні – 21,5% проти 4,6%.

Надані оцінки можуть бути заниженими через не виправдання очікувань громадян в тій чи іншій сфері. Це підтверджує оцінка громадянами фінансового становища своєї родини (таблиця "Яке з наведених тверджень найбільшою мірою відповідає фінансовому становищу Вашої родини?"). Порівняння результатів

опитувань у червні 2006р. (перед створенням нового Уряду) і у листопаді не показує істотних змін. Водночас погіршення добробуту власної родини за час діяльності нового Уряду протягом року констатували 38,4% опитаних, а покращання – лише 5,1%. На оцінки опитаних, імовірно, впливають також їхні політичні симпатії – це пояснює ту обставину, що жителі Сходу і Півдня, які на виборах переважно голосували за політичні сили представлені у нинішньому Уряді, частіше, ніж жителі Центру і Заходу, вказують на позитивні наслідки діяльності Уряду. Певний вплив має також

Яке з наведених тверджень найбільшою мірою відповідає фінансовому становищу Вашої родини, % опитаних

	Березень 2004р.	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.	Грудень 2005р.	Червень 2006р.	Листопад 2006р.
Ледве зводимо кінці з кінцями, грошей не вистачає навіть на необхідні продукти	25,8	18,3	16,1	17,7	23,1	19,7	17,1	15,3
Вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	42,4	43,2	42,0	42,8	41,3	39,6	39,1	38,9
У цілому на життя вистачає, але придбання речей тривалого вжитку, таких як меблі, холодильник, телевізор, уже викликає труднощі	26,4	31,7	34,4	33,0	30,2	33,5	35,9	37,2
Живемо забезпечено, але зробити деякі покупки ми поки що не в змозі (купити квартиру, автомобіль тощо)	3,9	5,2	5,2	5,0	3,6	5,3	6,1	6,8
Ми можемо собі дозволити придбати практично все, що хочемо	0,1	0,4	0,2	0,5	0,1	0,5	0,2	0,2
Важко відповісти, не відповіли	1,4	1,2	2,1	1,0	1,7	1,5	1,7	1,6

загальна соціально-психологічна атмосфера. Настрої розчарування і зневіри, поширені в суспільстві, або серед представників певних спільнот, позначаються на оцінках змін як загалом у країні, так і в окремих сферах суспільного життя.

Окремо слід зупинитися на забезпеченні владою прав і свобод громадян, важливою складовою яких є можливість впливати на дії влади, отримувати всю повноту інформації про її діяльність. Громадяни досить високо оцінюють важливість для себе забезпечення цих прав (таблиця “Оцінка важливості функцій влади”). Разом з тим, рівень їх забезпечення владою оцінюється досить низько (таблиця “Оцінки сприяння влади виконанню функцій”). Близько чверті респондентів вважають, що за час роботи коаліційного Уряду погіршилося забезпечення прозорості, відкритості діяльності влади, спроможність громадян впливати на дії влади, лише відповідно 10% і 6% вказують на покращення у цих сферах.

Оцінка важливості функцій влади,
за шкалою від 1 до 5 балів,
де 1 означає “зовсім не важливо”, 5 – “надзвичайно важливо”

	% респондентів, що вибрали відповідний бал:					Важко відповісти, %	Середній бал
	1	2	3	4	5		
Забезпечення прав і свобод громадян	0,9	2,4	6,7	19,5	64,6	5,9	4,54
Забезпечення прозорості, відкритості діяльності влади	1,6	3,1	10,6	26,3	53,1	5,2	4,33
Створення можливості для громадян впливати на дії влади	1,7	2,6	11,7	23,9	53,1	6,9	4,33

Оцінка сприяння влади виконанню функцій:
за шкалою від 1 до 5 балів,
де 1 означає “зовсім не сприяє”, 5 – “повною мірою сприяє”.

	% респондентів, що вибрали відповідний бал:					Важко відповісти, %	Середній бал
	1	2	3	4	5		
Забезпечення прав і свобод громадян	17,1	21,1	33,4	11,7	3,7	12,9	2,58
Забезпечення прозорості, відкритості діяльності влади	17,0	24,0	33,3	11,3	2,6	11,8	2,53
Створення можливості для громадян впливати на дії влади	27,5	24,6	25,0	8,4	2,4	12,2	2,25

Через три місяці від початку роботи коаліційного Уряду громадяни переважно негативно характеризують ситуацію в країні. Майже половина опитаних вважає, що за час діяльності коаліційного Уряду ситуація в країні не змінилася, близько третини – що вона погіршилася, і лише кожен дев'ятий – що вона покращилася. Незважаючи на економічне зростання, найчастіше громадяни констатують погіршення ситуації в економічній сфері. Дослідження зафіксувало незначне переважання негативних змін над позитивними у сфері забезпечення демократичних норм у суспільстві, чого не спостерігалося за час роботи двох попередніх Урядів. Громадськість вважає, що рівень забезпечення владою прав і свобод громадян, створення умов для їх впливу на дії влади, отримання ними всієї повноти інформації про її діяльність знизився.

ОЦІНКИ ГРОМАДЯНАМИ ДІЯЛЬНОСТІ ВЛАДИ

Після “помаранчевої революції” істотно зросла підтримка дій влади, особливо Президента, Верховної Ради та Уряду. Однак, вже влітку 2005 року спостерігалося значне зниження рівня підтримки, яке загострилося після вересневого конфлікту між членами “помаранчевої” владної команди (діаграми “Чи підтримуєте Ви діяльність...”). Частка респондентів,

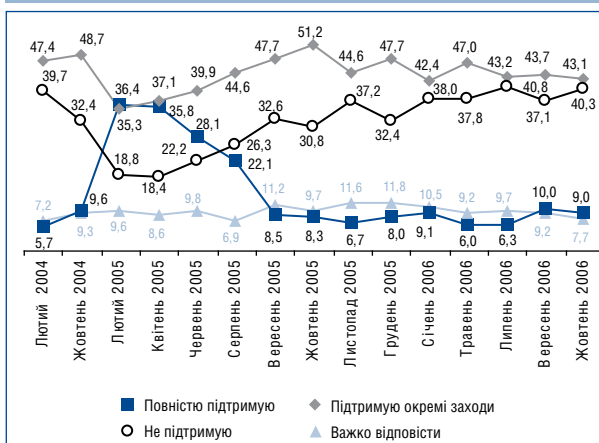
Чи підтримуєте Ви діяльність Президента України,
% опитаних



Чи підтримуєте Ви діяльність Верховної Ради України,
% опитаних



Чи підтримуєте Ви діяльність Уряду України,
% опитаних



які повністю підтримують діяльність Президента України, знижується, починаючи з червня 2005р. Показники підтримки В.Ющенка у жовтні 2006р. є нижчими, ніж рівень підтримки Л.Кучми напередодні закінчення його президентського терміну.

За результатами безрезневих виборів 2006р. був сформований новий склад Верховної Ради України, а з початку серпня почав діяти новий коаліційний Уряд. Однак, обрання нового складу Верховної Ради не змінило ставлення до цього органу влади – підтримка її діяльності продовжує знижуватися. У жовтні 2006р. діяльність Парламенту не підтримували вже понад половина опитаних. Підтримка дій Уряду у жовтні 2006р. є нижчою, ніж рівень підтримки Уряду, очолюваного В.Януковичем у жовтні 2004р.

Оцінки діяльності Уряду В.Януковича в усіх сферах значно поступаються оцінкам перших ста днів діяльності Уряду Ю.Тимошенка (таблиця “Оцінка діяльності у різних сферах урядів В.Януковича, Ю.Сханурова та Ю.Тимошенка”). Навіть після значного зниження оцінок Уряду Ю.Тимошенка наприкінці прем’єрства, вони залишаються вищими за поточні оцінки Уряду В.Януковича у більшості сфер: боротьби зі злочинністю, корупцією, гуманітарній політиці, ставленні до звичайного громадянина. Уряд В.Януковича має вищі оцінки діяльності у сфері економічної політики і загальній оцінці діяльності Уряду. Відповідаючи на пряме запитання, який Уряд кращий 38,4% респондентів зазначають, що кращим є Уряд В.Януковича, а 26,9% – що кращим був Уряд Ю.Тимошенка. У квітні 2005р., коли з часу створення Уряду Ю.Тимошенка також минуло близько трьох місяців, порівнюючи його з попереднім Урядом В.Януковича, 53,5% вважали його кращим, а 12,9% – гіршим.

Оцінка діяльності у різних сферах урядів В.Януковича, Ю.Сханурова та Ю.Тимошенка, середній бал за 5-бальною шкалою

	Уряд Ю.Тимошенка (квітень 2005р.)	Уряд Ю.Тимошенка (жовтень 2005р.)	Уряд Ю.Сханурова (грудень 2005р.)	Уряд В.Януковича (листопад 2006р.)
Економічна політика	3,14	2,54	2,51	2,73
Соціальна політика	3,39	2,93	2,68	2,63
Міжнародна політика	3,61	2,87	2,82	2,93
Боротьба зі злочинністю	3,14	2,72	2,59	2,42
Боротьба з корупцією	3,23	2,66	2,47	2,24
Гуманітарна політика (культура, освіта тощо)	3,07	2,83	2,81	2,65
Ставлення до звичайного громадянина	3,15	2,82	2,68	2,64
Забезпечення демократичних свобод	3,33	2,92	3,01	2,87
Діяльність Уряду в цілому	3,37	2,68	2,69	2,76

Порівняння оцінок діяльності Уряду В.Януковича з оцінками діяльності перших 100 днів Уряду Ю.Сханурова показує нижчі оцінки Уряду В.Януковича у сферах боротьби зі злочинністю, корупцією, гуманітарній політиці, забезпечення демократичних свобод; вищі оцінки – у сфері економічної і міжнародної політики та оцінка діяльності Уряду в цілому. Усі оцінки

діяльності Уряду В.Януковича нижчі трьох балів – це свідчить про переважання негативних оцінок. На запитання, який Уряд кращий – В.Януковича чи Ю.Сханурова, 35,0% відповіли, що новий Уряд нічим істотно не відрізняється від попереднього, 33,1%, що він кращий, а 13,1% – що він гірший. При цьому за період з вересня по жовтень 2006р. частка тих, хто вважає, що ці два Уряди між собою істотно не відрізняються, зросла на 9%.

Як би Ви оцінили Уряд В.Януковича, порівняно з Урядом Ю.Тимошенка, % опитаних

	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.
Уряд В.Януковича кращий, ніж Уряд Ю.Тимошенка	41,0	38,4
Уряд В.Януковича нічим суттєво не відрізняється від Уряду Ю.Тимошенка	15,6	19,9
Уряд В.Януковича гірший, ніж Уряд Ю.Тимошенка	26,0	26,9
Важко відповісти	17,4	14,7

Як би Ви оцінили Уряд В.Януковича, порівняно з Урядом Ю.Сханурова, % опитаних

	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.
Уряд В.Януковича кращий, ніж Уряд Ю.Сханурова	34,9	33,1
Уряд В.Януковича нічим суттєво не відрізняється від Уряду Ю.Сханурова	26,4	35,0
Уряд В.Януковича гірший, ніж Уряд Ю.Сханурова	17,3	13,1
Важко відповісти	21,3	18,8

В.Януковича частіше за інших вважають найкращим прем’єр-міністром за роки незалежності України, однак на початку листопада частка тих, хто так вважає, порівняно з вереснем зменшилася на 4% (таблиця “Хто з голів уряду найкраще справлявся зі своїми обов’язками?”).

Хто з голів Уряду найкраще справлявся зі своїми обов’язками, % опитаних

	Жовтень 2005р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.
Вітольд Фокін	0,2	0,3	0,1
Віталій Масол	0,6	0,5	0,6
Леонід Кучма	0,7	0,5	1,5
Юхим Звягільський	0,2	0,1	0,2
Євген Марчук	0,8	0,6	0,8
Павло Лазаренко	1,6	1,9	1,3
Валерій Пустойтенко	1,6	1,2	1,0
Віктор Ющенко	14,7	10,5	9,2
Анатолій Кінах	7,0	2,2	3,6
Віктор Янукович	24,6	33,8	30,0
Юлія Тимошенко	18,7	17,9	16,7
Юрій Схануров	–	3,0	1,9
Не можу виділити нікого з них	29,3	27,5	33,1

Регіональний розподіл відповідей показує значні відмінності в оцінках (таблиця “Оцінка діяльності Урядів...”, с.65). Діяльність Урядів Ю.Тимошенка і Ю.Сханурова вище оцінюється на Заході і в Центрі, а діяльність Уряду В.Януковича, навпаки, вище оцінюється на Півдні і Сході. Однак, навіть на Сході середній бал оцінки Уряду В.Януковича не перевищує 3, тобто його діяльність оцінюється переважно негативно. Виняток становить Південний регіон, де середня оцінка близька до 3 балів.

**Оцінка діяльності Урядів В.Януковича,
Ю.Єханурова та Ю.Тимошенка,
середній бал***

	Уряд Ю.Тимошенко (квітень 2005р.)	Уряд Ю.Тимошенко (жовтень 2005р.)	Уряд Ю.Єханурова (грудень 2005р.)	Уряд В.Януковича (листопад 2006р.)
Україна в цілому	3,37	2,68	2,69	2,76
Захід	3,82	3,20	3,07	2,54
Центр	3,53	2,90	2,79	2,68
Південь	3,15	2,27	2,38	3,03
Схід	3,05	2,39	2,54	2,84

* Оцінки за шкалою від 1 до 5 балів, де 1 означає "вкрай погано", 5 – "дуже добре".

Загалом лише 9,5% опитаних відповіли, що Уряд В.Януковича виправдав їхні сподівання, ще 2,7% – що дії нового Уряду виявилися кращими, ніж вони очікували, тоді як 14,9% вважають, що новий Уряд не виправдав їхніх сподівань, а 8,8% – що Уряд виявився ще гіршим, ніж вони передбачали (таблиця "З яким із наведених тверджень Ви найбільшою мірою згодні?").

**З яким із наведених тверджень
Ви найбільшою мірою згодні?
% опитаних**

	Червень 2006р.	Серпень 2006р.	Вересень 2006р.	Жовтень 2006р.	Грудень 2006р.	Листопад 2006р.
Дії нової влади виправдали мої сподівання	17,6	12,0	6,2	5,4	6,4	9,5
Нова влада не виправдала моїх сподівань	12,7	16,7	26,6	32,3	29,0	14,9
Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував	4,2	2,3	2,4	2,1	1,7	2,7
Я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося	14,1	16,7	19,8	17,5	17,8	20,3
Я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав	8,1	11,0	13,1	12,6	18,2	8,8
Ще занадто рано давати оцінку діям влади	38,2	34,3	24,3	22,3	21,1	37,3
Важко відповісти	5,0	7,1	7,6	7,7	5,9	6,4

Незважаючи на переважно негативну оцінку ситуації в державі та невисокі оцінки результатів діяльності коаліційного Уряду, громадяни України переважно вважають нинішній Уряд не гіршим за попередні. Значною мірою це пов'язано з тим, що відповідальність за стан справ у країні вони частіше покладають саме на попередні Уряди, а не на теперішній (таблиця "Стан справ, який склався в країні, більшою мірою є

наслідком діяльності Уряду В.Януковича чи наслідком діяльності попередніх Урядів?"). Особливою мірою переконання у більшій відповідальності попередніх Урядів поширене у Південному та Східному регіонах, а 37,3% опитаних вважають, що давати оцінку діям Уряду ще рано. Очевидно, що з часом відповідальність за ситуацію в країні дедалі більше покладатиметься на нинішній Уряд. Адже, на думку громадян, саме голова Уряду зараз має найбільший вплив на ситуацію в країні (таблиця "Хто з вищих посадових осіб держави має сьогодні найбільший вплив на ситуацію в країні?"). Якщо Уряду не вдасться кардинальним чином виправити ситуацію в державі, це неминуче позначиться на ставленні до нього та до політичних сил, що його створили. Тим більше, що серед громадян зростає переконання, що політичні сили (і урядові, і опозиційні) не виконують своїх передвиборних обіцянок (таблиця "Якою мірою виконують свої передвиборні обіцянки кожна з політичних сил?").

**Стан справ, який склався в країні, більшою мірою є
наслідком діяльності уряду В.Януковича чи наслідком
діяльності попередніх урядів?
% опитаних**

	Україна	Регіони:			
		Захід	Центр	Південь	Схід
Є виключно наслідком діяльності попередніх урядів	25,5	13,5	10,7	32,9	43,6
Насамперед наслідком діяльності попередніх урядів, але певною мірою також і уряду Януковича	21,4	19,5	22,2	28,6	18,3
Рівною мірою наслідком діяльності попередніх урядів і уряду Януковича	24,6	36,2	25,8	17,3	20,2
Насамперед наслідком діяльності уряду Януковича, але певною мірою також і попередніх урядів	11,6	15,6	14,0	7,3	9,0
Виключно наслідком діяльності уряду Януковича	5,6	4,7	11,2	3,7	1,5
Важко відповісти	11,2	10,4	16,1	10,3	7,4

**Хто з вищих посадових осіб держави має сьогодні
найбільший вплив на ситуацію в країні?
% опитаних**

	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.
Президент України Віктор Ющенко	19,2	17,6
Прем'єр-міністр України Віктор Янукович	44,0	44,5
Голова Верховної Ради України Олександр Мороз	4,3	5,9
Інше	10,2	8,5
Важко відповісти	22,3	23,6

**Якою мірою виконують свої передвиборні обіцянки кожна з політичних сил?
% опитаних**

	Виконує повною мірою		Виконує значною мірою		Виконує незначною мірою		Зовсім не виконує		Важко відповісти	
	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.
Партія регіонів	9,5	7,3	23,8	20,1	28,8	32,0	25,8	31,5	12,2	9,2
Блок Юлії Тимошенко	6,6	5,2	17,1	12,8	26,5	27,8	36,8	41,3	13,1	12,8
Комуністична партія України	3,9	2,3	14,5	10,8	27,9	24,9	32,7	44,7	20,9	17,4
Блок „Наша Україна”	2,4	1,5	11,4	8,8	39,1	30,6	34,8	47,6	12,3	11,5
Соціалістична партія України	2,6	1,1	13,2	13,1	32,0	28,1	33,9	41,5	18,3	16,1

Оцінка діяльності Президента В.Ющенка впродовж 2005 і 2006 року, % опитаних, регіональний розріз

	Дуже погано		Досить погано		Не погано і не добре		Добре		Дуже добре		Важко відповісти		Середня оцінка*	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Україна	13,0	15,1	26,6	29,8	35,2	37,2	17,8	9,3	3,3	1,2	4,2	7,4	2,71	2,48
Захід	2,1	8,3	9,6	19,7	41,4	42,9	37,2	16,6	7,0	2,6	2,7	9,9	3,38	2,84
Центр	6,5	10,1	22,5	27,3	45,7	40,6	19,1	10,6	2,9	1,1	3,2	10,3	2,89	2,61
Південь	33,4	20,8	34,8	40,6	17,1	30,7	10,2	5,3	2,4	0,3	2,0	2,3	2,11	2,22
Схід	17,0	21,4	37,7	33,1	30,7	33,5	9,4	5,6	2,3	1,1	2,7	5,4	2,40	2,28

* Оцінка за шкалою від 1 до 5 балів, де 1 означає “дуже погано”, а 5 – “дуже добре”

Як би Ви оцінили в цілому діяльність Прем'єр-міністра В.Януковича починаючи з серпня 2006р.? % опитаних, регіональний розріз

	Дуже погано	Досить погано	Не погано і не добре	Добре	Дуже добре	Важко відповісти	Середня оцінка*
Україна	8,5	18,7	36,6	23,3	4,0	8,9	2,95
Захід	13,5	21,9	40,9	12,5	0,5	10,7	2,60
Центр	10,4	23,9	37,1	13,7	1,8	13,0	2,68
Південь	4,3	12,0	38,2	37,5	2,3	5,6	3,23
Схід	5,6	14,8	32,8	32,4	9,0	5,4	3,26

* Оцінка за шкалою від 1 до 5 балів, де 1 означає “дуже погано”, а 5 – “дуже добре”

Оцінка діяльності Президента та Прем'єр-міністра

Якщо у 2005р. оцінка діяльності Президента значно не відрізнялася від оцінки діяльності Уряду, то в 2006р. вона впала нижче оцінки діяльності і Уряду, і Прем'єр-міністра (таблиця “Оцінка діяльності Президента В.Ющенка впродовж 2005 і 2006 року”). На Заході діяльність Президента оцінюють вище, ніж діяльність Прем'єр-міністра, у Центрі середні оцінки їх діяльності майже не відрізняються, а на Півдні і Сході оцінка діяльності В.Януковича помітно перевищує оцінку діяльності В.Ющенка. При цьому на Заході і в Центрі оцінка діяльності Прем'єр-міністра не відрізняється від оцінки діяльності очолюваного ним Уряду, а на Півдні і Сході вона вища. Можна припустити, що відповідальність за недоліки діяльності Кабінету Міністрів жителі Півдня і Сходу схильні покладати особисто на Прем'єр-міністра меншою мірою, ніж жителі Заходу і Центру країни.

Показником погіршення ставлення громадськості до Президента може служити зростання частки респондентів, які вважають що дії Президента в першу чергу спрямовані не на захист загальнонаціональних інтересів, а на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення – так вважають вже понад половина опитаних (таблиця “Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка”).

Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка, % опитаних

	Лютий 2005р.	Вересень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.
На захист загальнонаціональних інтересів	55,1	37,7	29,8	23,2
На захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення	31,6	43,1	49,9	54,4
Важко відповісти	13,3	19,2	20,3	22,4

ОЧІКУВАННЯ ВІД ДІЙ ВЛАДИ

Громадяни України не схильні вважати, що саме їхні інтереси насамперед захищатимуться Урядом: лише 13,5% опитаних вважають, що новий Уряд “значною мірою” захищатиме інтереси простих громадян; 20,3% – інтереси всієї країни. Натомість 45,0% дотримуються думки, що “значною мірою” він захищатиме інтереси Донецької області, 38,8%

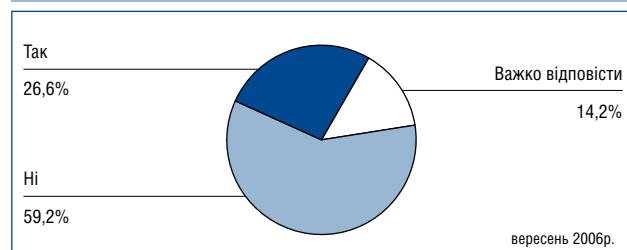
великого українського капіталу, 29,5% – російського капіталу, 29,5% – тіншового бізнесу (таблиця “Якою мірою коаліційний Уряд В.Януковича буде захищати інтереси:”). Навіть на Сході лише 21,4% вважають, що Уряд В.Януковича буде “значною мірою” захищати інтереси простих громадян, тоді як 49,9% опитаних у цьому регіоні вважають, що він “значною мірою” буде захищати інтереси великого українського капіталу, 32,1% – російського капіталу, 30,2% – тіншового бізнесу, 28,1% – інтереси Росії.

Якою мірою коаліційний Уряд В.Януковича буде захищати інтереси: % опитаних

	Значною мірою	Певною мірою	Не буде захищати	Важко відповісти
Донецької області	45,0	39,2	6,0	9,7
Великого українського капіталу	38,8	38,7	7,8	14,6
Російського капіталу	29,5	35,6	12,0	22,9
Тіншового бізнесу	29,5	22,4	23,8	24,3
Східного і Південного регіонів країни	25,2	49,5	9,8	15,5
Росії	24,2	39,4	14,5	22,0
Всєї України	20,3	46,5	17,8	15,3
Малого і середнього бізнесу	16,0	49,0	18,1	16,8
Простих громадян України	13,5	33,9	39,7	12,9
Західного і Центрального регіонів країни	9,0	45,4	26,2	19,3
Західного капіталу	7,3	28,6	33,2	30,9
Західних країн	3,3	25,0	39,1	32,5

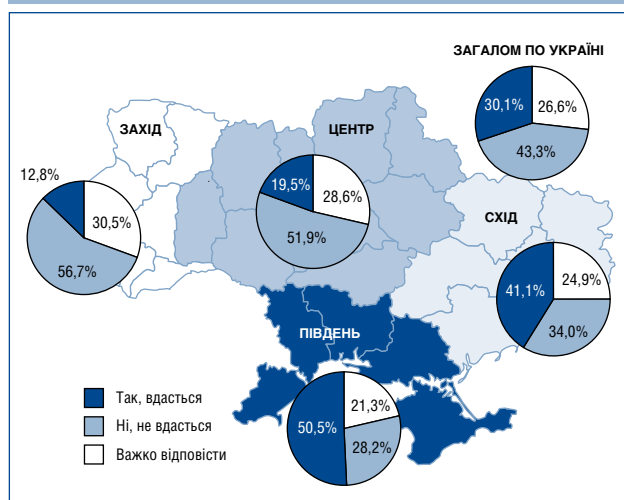
Всупереч заявам В.Януковича про те, що Уряд планує розпочати активну боротьбу з корупцією в різних сферах життєдіяльності країни, 59,2% опитаних вважають, що цього не станеться (діаграма “Чи розпочне Уряд реальну боротьбу з корупцією?”).

Чи розпочне Уряд В.Януковича реальну боротьбу з корупцією? % опитаних



Не дивно, що за таких обставин відносна більшість (43,3%) опитаних, вважають, що Уряду В.Януковича не вдасться реалізувати кроки, спрямовані на покращання стану вітчизняної економіки та соціальної сфери, і лише 30,1% – що йому це вдасться зробити (діаграма “*Чи вдасться Уряду В.Януковича реалізувати кроки, спрямовані на покращання стану вітчизняної економіки та соціальної сфери?*”). Песимістичні прогнози щодо діяльності нового Уряду виражені більшою мірою, ніж стосовно попереднього Уряду – у жовтні 2005р., відповідаючи на аналогічне запитання, лише 28,4% висловили впевненість, що Уряду Ю.Сханурова не вдасться покращити ситуацію в економіці і соціальній сфері.

Чи вдасться Уряду В.Януковича реалізувати кроки, спрямовані на покращання стану вітчизняної економіки та соціальної сфери?
% опитаних, регіональний розріз



Громадяни впродовж 2005 року дедалі більше вважали, що держава перш за все повинна підтримувати працездатних громадян на противагу збільшенню соціальної допомоги, виплат, субсидій. У грудні 2005р. частка тих, хто так вважає, зросла до 64%. У 2006р. ситуація кардинально не змінилася (таблиця “*Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?*”).

Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?
% опитаних

	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.
Підтримка державою працездатних громадян шляхом значного підвищення заробітної плати, створення робочих місць, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу	48,2	61,1	64,1	59,9
Підтримка державою незапрацездатних і малозабезпечених громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій і т.ін.	33,3	23,7	26,8	28,0
Важко відповісти	18,5	15,1	9,1	12,1

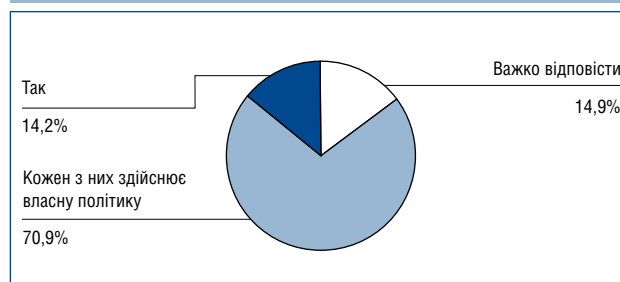
Підтримка громадянами діяльності Президента України знижується, починаючи з червня 2005р. Обрання нового складу Верховної Ради не змінило ставлення до цього органу влади – підтримка її діяльності продовжує знижуватися. У жовтні 2006р. рівень підтримки коаліційного Уряду лише

незначною мірою перевищував рівень підтримки попереднього Уряду Ю.Сханурова і залишається нижчим за рівень підтримки попереднього Уряду В.Януковича у жовтні 2004р. Громадяни України не схильні вважати, що саме їх інтереси та інтереси всієї країни насамперед захищатимуться Урядом. Незважаючи на переважно негативну оцінку ситуації в державі і невисокі оцінки результатів діяльності коаліційного Уряду, громадяни України переважно вважають нинішній Уряд не гіршим за попередні. Значною мірою це пов'язано з тим, що відповідальність за стан справ у країні вони покладають на попередні Уряди. Серед громадян зростає переконання, що політичні сили (і урядові, і опозиційні) не виконують своїх передвиборних обіцянок.

ОЦІНКИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ НОВОЇ ВЛАДИ

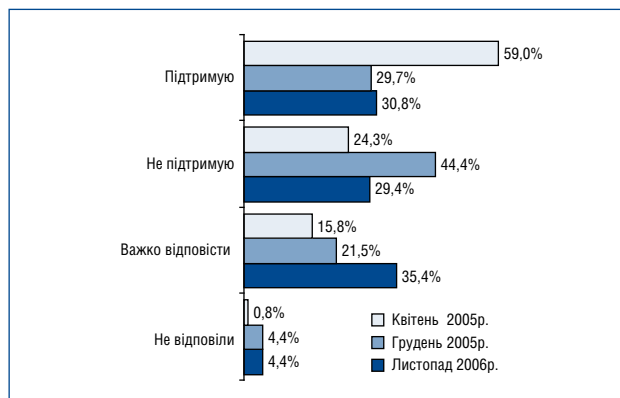
Респондентам досить легко було дати оцінку зовнішньополітичному курсу керівництва країни, оскільки, на думку 70,9% з них, Президент В.Ющенко і Прем'єр-міністр В.Янукович не здійснюють єдиної, узгодженої зовнішньої політики, а кожен з них здійснює власну політику (діаграма “*Чи здійснюють зараз Президент В.Ющенко і Прем'єр-міністр В.Янукович узгоджену зовнішню політику?*”).

Чи здійснюють зараз Президент В.Ющенко і Прем'єр-міністр В.Янукович узгоджену зовнішню політику?
% опитаних



Якщо у квітні 2005р. зовнішньополітичний курс нинішнього керівництва країни підтримували більшість громадян країни, то у грудні – лише 29,7% проти 44,4% (діаграма “*Чи підтримуєте Ви зовнішньополітичний курс керівництва України?*”). У листопаді 2006р.

Чи підтримуєте Ви зовнішньополітичний курс керівництва України
% опитаних



Чи підтримуєте Ви зовнішньополітичний курс керівництва України?
регіональний зріз, % опитаних

	Захід			Центр			Південь			Схід		
	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.
Підтримую	85,2	54,5	24,2	72,1	33,6	26,5	42,7	15,9	42,2	38,7	18,2	33,4
Не підтримую	3,7	12,6	27,6	14,5	32,7	32,1	37,7	67,5	20,9	39,6	63,4	31,9
Важко відповісти	10,3	29,7	44,0	12,6	27,2	38,0	18,9	13,9	30,2	20,7	14,7	30,1
Не відповіли	0,8	3,2	4,2	0,8	6,5	3,4	0,7	2,6	6,6	1,0	3,8	4,5

Якою є поточна зовнішня політика України?
% опитаних

	Так				Ні				Важко відповісти			
	Листопад. 2004р.	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.	Листопад. 2004р.	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.	Листопад. 2004р.	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.
Послідовною, вираженою	21,1	49,2	26,7	24,8	52,3	28,3	53,4	56,5	26,6	22,5	19,9	18,7
Прозорою, відкритою	15,8	47,4	27,3	23,3	60,6	31,2	53,7	56,7	23,6	21,4	19,0	20,0
Збалансованою на основних стратегічних напрямках – США, Росія, Європейський Союз	18,4	40,3	23,3	22,2	44,4	30,0	48,3	46,4	37,2	29,7	28,4	31,4
Зрозумілою для суспільства	14,7	42,0	26,5	19,4	62,8	34,4	52,1	57,3	22,6	23,6	21,4	23,3
Економічно ефективною	15,0	36,2	16,3	17,9	60,6	30,4	59,6	57,5	24,4	33,4	24,0	24,6
Зрозумілою для країн-партнерів	16,9	43,1	26,6	17,8	42,5	20,1	38,1	46,7	40,6	36,9	35,3	35,4
Сильною, авторитетною на світовій арені	6,8	35,7	17,3	12,2	72,3	33,7	56,9	65,5	20,9	30,5	25,9	22,3

порівняно з груднем 2005р. частка тих, хто підтримує зовнішньополітичний курс, залишилася незмінною, але тих, хто не підтримує зовнішню політику, стало помітно менше – у результаті частки прихильників і противників зовнішньополітичного курсу зрівнялися.

На Заході та в Центрі зменшилася частка тих, хто підтримує зовнішньополітичний курс, і зросла частка тих, його не підтримує. На Півдні і Сході, навпаки, зросла частка тих, хто підтримує зовнішньополітичний курс, і зменшилася частка тих, хто його не підтримує. Зараз лише серед жителів Півдня частка тих, хто підтримує зовнішньополітичний курс керівництва країни, перевищує частку тих, хто його не підтримує; на Заході та Сході ці частки рівні, а в Центрі більше противників зовнішньополітичного курсу.

У грудні 2005р. порівняно з даними опитування, проведеного в квітні 2005р., оцінки респондентами зовнішньої політики погіршилися за всіма показниками (див. таблицю “Якою є поточна зовнішня політика України?”). У листопаді 2006р. порівняно з груднем 2005р. зменшилася частка тих, хто вважає зовнішню політику України прозорою, відкритою, сильною, авторитетною на світовій арені, зрозумілою для суспільства та для країн-партнерів.

Під час досліджень, що проводилися протягом 2005-2006рр., респонденти оцінювали ефективність діяльності влади на різних зовнішньополітичних напрямках за п'ятибальною шкалою (таблиця “Якою мірою зовнішня політика керівництва України забезпечує...”). У квітні 2005р. респонденти загалом позитивно оцінювали ефективність дій влади в різних зовнішньополітичних сферах. У грудні 2005р. оцінки респондентів істотно змінилися у бік зниження у всіх сферах. У листопаді 2006р. оцінки також були помітно нижчі, ніж у квітні 2005р., а 5 з 9 показників були також нижчими, ніж у грудні 2005р. Разом з тим, 4 показники були вищими, ніж у грудні 2005р., а 2 показники не зазнали значних змін.

Якою мірою зовнішня політика керівництва України забезпечує:
середній бал*

	Квітень. 2005р.	Грудень. 2005р.	Листопад. 2006р.
Мир і стабільність в регіоні	3,61	3,37	3,46
Безпеку країни, її суверенітет, територіальну цілісність	3,62	3,29	3,37
Розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами	3,46	2,78	3,10
Інтегрування України до світового інформаційно-культурного простору	3,47	3,18	3,00
Спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю	3,41	3,08	2,88
Позитивний міжнародний імідж країни, вплив і авторитет в світовому співтоваристві	3,67	2,97	2,80
Сприятливі умови розвитку суспільства, держави та економіки, високий рівень конкурентоспроможності країни	3,26	2,61	2,77
Реалізацію курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію	3,56	3,32	2,74
Надійний захист своїх громадян за кордоном	2,87	2,72	2,56

* Оцінки за шкалою від 1 до 5 балів, де 1 означає “вкрай погано”, 5 – “дуже добре”.

За даними квітневого і грудневого опитувань у 2005р., коли Уряд очолювали відповідно Ю.Тимошенко і Ю.Схануров, громадяни успішніше оцінювали дії влади на західному напрямі, ніж у відносинах з Російською Федерацією. За даними опитування, проведеного у листопаді 2006р., ситуація докорінно змінилася – тепер понад половина опитаних вважають, що новому Уряду вдалося досягти успіхів у відносинах з Російською Федерацією. Натомість частка тих, хто вважає, що вдалося досягти успіхів у відносинах з Європейським Союзом, США та НАТО, значно скоротилася (див. таблицю “Чи вдалося новому Уряду України...?”).

Нинішні відносини України з Росією, найчастіше респонденти вважають нестабільними (52,0%), 31,0%



Чи вдалося новому Уряду досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?*

	Так			Ні			Важко відповісти		
	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2006р.
Відносини з Російською Федерацією	29,5	9,7	55,3	50,7	80,6	27,2	19,8	9,7	17,6
Відносини з Європейським Союзом	62,4	49,6	24,5	15,2	22,6	45,3	22,4	27,8	30,2
Відносини зі США	74,4	55,1	16,5	9,5	17,9	48,4	16,0	26,9	35,1
Відносини з НАТО	52,6	42,4	11,7	15,9	21,5	58,4	31,5	36,1	29,9

* У квітні 2005р. запитання формулювалося таким чином: “Як Ви вважаєте, чи вдалося новому Президенту України і Уряду за минулі 100 днів досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?”; у грудні 2005р. – таким чином: “Як Ви вважаєте, чи вдалося новому Президенту України і Уряду протягом 2005 року досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?”

Як Ви оцінюєте нинішні відносини України з ЄС, Росією та США?

% опитаних

	Добрі						Нестабільні						Погані						Важко відповісти					
	Квітень 2003р.	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Травень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2003р.	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Травень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2003р.	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Травень 2005р.	Листопад 2006р.	Квітень 2003р.	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Травень 2005р.	Листопад 2006р.
Відносини з Європейським Союзом	–	48,6	–	35,3	–	24,0	–	30,4	–	43,0	–	52,1	–	2,4	–	3,4	–	7,1	–	18,6	–	18,4	–	16,7
Відносини з Росією	30,7	30,1	28,3	4,1	3,5	31,0	55,1	50,1	56,4	43,1	55,3	52,0	7,9	7,3	7,7	48,1	37,7	9,7	6,3	12,6	7,6	4,6	3,5	7,4
Відносини з США	14,9	50,6	–	41,0	–	20,3	53,7	24,0	–	32,0	–	44,6	12,8	2,1	–	4,0	–	9,5	18,6	23,2	–	23,1	–	25,6

оцінюють їх як “добрі”, 9,7% – “погані”. Однак, ця оцінка є значно кращою, ніж у грудні 2005р., коли загострився конфлікт через ціну на російський газ (таблиця “Як Ви оцінюєте нинішні відносини України з ЄС, Росією та США?”). Оцінки респондентами відносин України з Європейським Союзом і США є помітно гіршими, ніж у квітні і в грудні 2005р.

Переважає більшість громадян України вважають, що Президент В.Ющенко і Прем’єр-міністр В.Янукович не здійснюють єдиної, узгодженої зовнішньої політики. Частки прихильників і противників зовнішньополітичного курсу країни рівні. Зменшилася частка тих, хто вважає зовнішню політику України прозорою, відкритою, сильною, авторитетною на світовій арені, зрозумілою для суспільства та для країн партнерів. Хоча більше половини опитаних вважають, що новому Уряду вдалося досягти успіхів у відносинах з Російською Федерацією, найчастіше респонденти вважають їх нестабільними. Оцінки громадянами відносин України з Європейським Союзом і США є помітно гіршими, ніж у квітні і в грудні 2005р.

ВИСНОВКИ

Опитування громадської думки свідчать, що формування коаліційного Уряду в серпні 2006р. не викликало такого сплеску соціального оптимізму, який спостерігався після зміни влади на президентських виборах 2004р. Через три місяці від початку роботи коаліційного уряду громадяни переважно негативно характеризують ситуацію в країні. Лише кожен дев’ятий опитаний вважає, що ситуація в країні за час роботи нинішнього уряду покращилася. Економічна сфера є найбільш слабкою ланкою діяльності нового коаліційного уряду (як і двох попередніх) – саме у цій сфері найчастіше констатується погіршення ситуації. Спостерігається незначне переважання негативних змін над позитивними у сфері забезпечення демократичних норм у суспільстві, тоді як за час роботи двох попередніх урядів частіше фіксувалося покращення ситуації у цій сфері. Досить низько оцінюються рівень забезпечення владою прав і свобод громадян, створення умов для впливу на дії

влади, отримання всієї повноти інформації про діяльність влади.

Громадяни зазначають неузгодженість дій Президента і Прем’єр-міністра у зовнішньополітичній сфері. Значною мірою саме з цим пов’язано зменшення серед респондентів частки тих, хто вважає зовнішню політику України прозорою, авторитетною на світовій арені, зрозумілою для суспільства та для країн-партнерів. Незважаючи на покращення відносин України з Російською Федерацією переважно респонденти вважають їх нестабільними.

Громадяни України схильні вважати, що новому Уряду не вдасться реалізувати кроки, спрямовані на покращання стану вітчизняної економіки і вирішення соціальних проблем. Також переважно вони дотримуються думки, що Уряд захищатиме насамперед інтереси не всієї країни та більшості громадян, а лише Донецької області, інтереси великого українського та російського капіталу і тіньового бізнесу. На думку більшості громадян, дії Президента в першу чергу спрямовані не на захист загальнонаціональних інтересів, а на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення. У результаті підтримка громадянами всіх гілок влади: Президента, Уряду, Верховної Ради України – є надзвичайно низькою.

Незважаючи на невдоволення ситуацією в країні, громадяни переважно вважають нинішній уряд не гіршим за попередні, а 30% опитаних вважають В.Януковича найкращим прем’єр-міністром за роки незалежності України. Значною мірою це пов’язано з тим, що відповідальність за поточний стан справ громадськість покладає на попередні уряди, а також із розчаруванням результатами діяльності “помазанчевої” владної команди. Можна прогнозувати, що з часом відповідальність за ситуацію в країні все більше покладатиметься на нинішній уряд. Адже, на думку громадян, саме Прем’єр-міністр зараз має найбільший вплив на ситуацію в країні. Якщо Уряду не вдасться кардинальним чином виправити ситуацію в державі, це призведе до погіршення ставлення до нього та до політичних сил, що його створили. Тим часом, у суспільстві зростає переконання, що політичні сили (і урядові, і опозиційні) не виконують своїх передвиборних обіцянок.

4.2 ОЧІКУВАННЯ ТА ПОЗИЦІЇ ДІЛОВИХ КІЛ

Особливе значення для економічного розвитку країни, мають позиції ділових кіл, їх довіра до Уряду, підтримка заходів економічної політики, до яких вдається влада з метою регулювання господарської діяльності. Взаємодія бізнесу та влади є передумовою як ефективного реформування економіки, так і суспільного поступу загалом. Аналіз позицій та очікувань ділових кіл після 100 днів роботи коаліційного Уряду свідчить про досить високий рівень песимізму щодо можливості покращання ділового клімату. Підприємці розчаровані відсутністю реальних кроків та очікуваних реформ. За умови збереження цієї ситуації в найближчому майбутньому, бізнес прогнозує суттєве погіршення ділового клімату, що може зумовити уповільнення економічної активності.

Оцінюючи дії нового Уряду, керівники підприємств звертають увагу на, *по-перше*, політичну невизначеність, що передувала формуванню коаліції та призначенню Уряду, *по-друге*, нерегульованість відносин Уряд–Президент у контексті розподілу повноважень, *по-третє*, непрозорість процедур прийняття урядових рішень, що в підсумку зумовило песимістичне сприйняття майбутньої економічної ситуації у країні³.

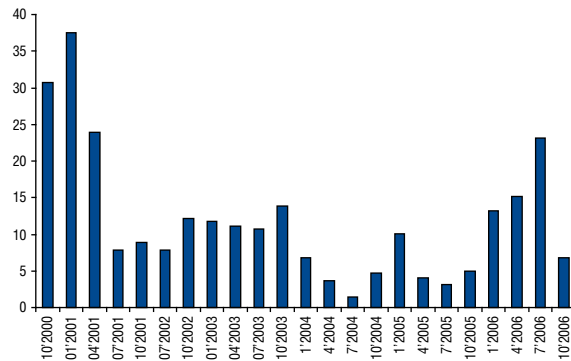
Бізнес у 2006р.: діяльність підприємств та якість ділового середовища

Погіршення виробничих планів. Ділове середовище у 2006р. зазнало суттєвого впливу політичних чинників, що спричинило призупинення покращення умов підприємницької діяльності. У 2006р. підприємці працювали в умовах підвищення політичної невизначеності⁴, спричиненої виборами та затяжним процесом формування парламентської коаліції. Дві третини респондентів зазначили, що безрезневі вибори негативно вплинули на ділову активність їх підприємства. Впродовж року спостерігалось збільшення впливу політичної нестабільності як чинника, що перешкоджає зростанню виробництва: кількість керівників, які поділяють цю думку збільшилася з 13,2% у січні 2006р. до 23,1% у липні (діаграма “Політична нестабільність як фактор, що стримує зростання виробництва”). Хоча в жовтні відповідний показник зменшився до 6,2%, підприємці продовжують відчувати наслідки нестабільності, про що свідчать, зокрема, погіршення виробничих планів.

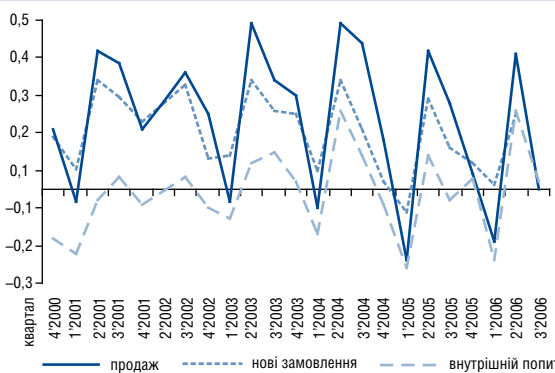
Підприємці не очікують зростання внутрішнього попиту на їх продукцію до кінця 2006р. (діаграма “Внутрішній попит: Індекси очікувань”). Лише 31% підприємств планують збільшення виробництва до кінця року, приблизно стільки ж – мають намір зменшити обсяги виробництва, а ще 38% – очікують, що випуск продукції до кінця року залишиться на рівні III кварталу 2006р. Крім цього, кількість підприємств, які очікують погіршення фінансових результатів, перевищує кількість тих, що прогнозують їх покращення (21,3%

проти 12,4%). Ці показники є не кращими, а подекуди – гіршими, ніж в аналогічні періоди минулих років (діаграма “Індекси виробництва та прибутковості”).

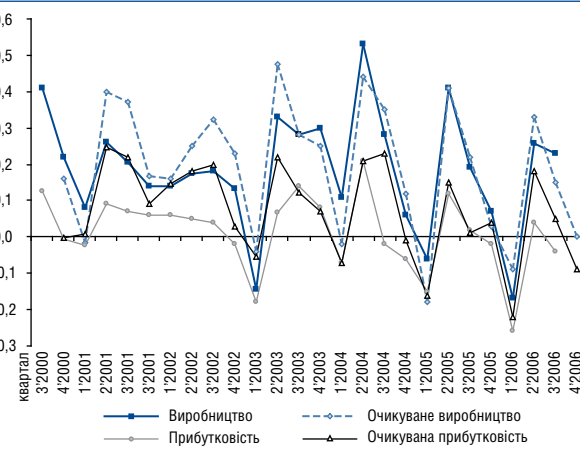
Політична нестабільність як фактор, що стримує зростання виробництва, % опитаних



Внутрішній попит: Індекси очікувань



Індекси виробництва та прибутковості



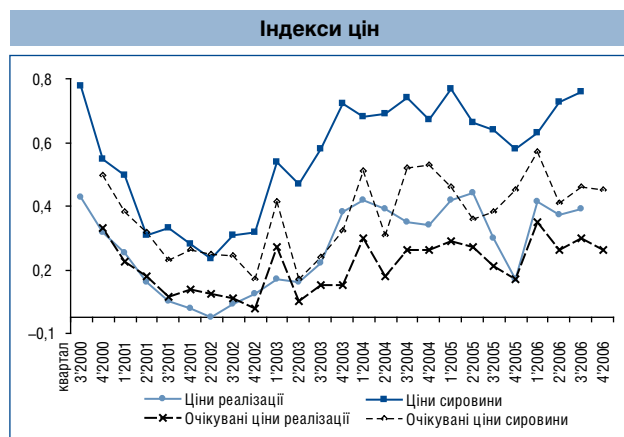
³ За результатами кварталних опитувань Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Опитування керівників підприємств у Києві та Київській, Львівській, Одеській, Харківській областях, проводяться з 1996р. на основі панельної вибірки, що містить 300 підприємств. Останнє опитування проведено з 25 жовтня по 8 листопада 2006р.

Усі індекси обраховуються за єдиною методологією. Існує три типи індексів: індекс змін того чи іншого показника (наприклад, індекс виробництва, попиту, який характеризує, як змінився цей показник у звітному кварталі, порівняно з попереднім); індекс очікуваних змін того чи іншого показника (наприклад, індекс очікуваного виробництва, індекс очікуваного попиту, що характеризує, як, на думку керівника підприємства, зміниться показник у наступному кварталі, порівняно із звітним, або через шість місяців для індексу очікуваних змін ділового середовища); індекс оцінки поточного стану того чи іншого показника (наприклад, індекс оцінки ділового середовища). Ми зараховуємо відповіді як +1, коли керівник підприємства відповідає, що показник збільшився (або збільшиться в майбутньому, якщо йдеться про очікування); 0 – якщо він не змінився (або у випадку очікувань – не зміниться); 1 – якщо зменшився (або, що стосується очікувань, зменшиться). У випадку індексу оцінки поточного стану, відповідь +1 означає позитивну оцінку, 0 – нейтральну, та 1 – негативну. Для того, щоб підвищити якість індексів, усі відповіді керівників підприємств зважені десятичним логарифмом числа зайнятих на підприємстві.

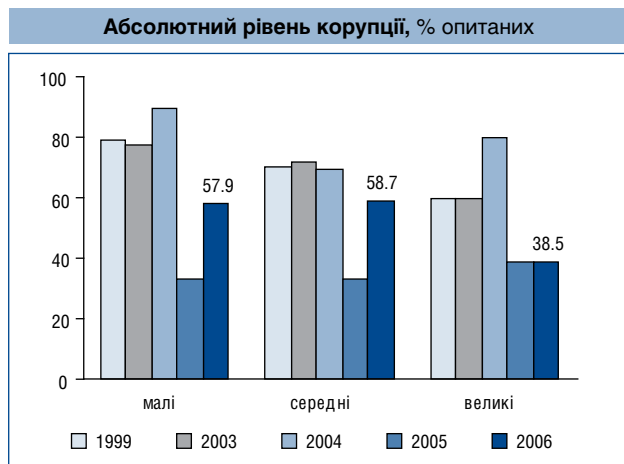
⁴ Під політичною невизначеністю ми розуміємо невизначеність соціальнополітичного контексту економічної активності, яка неминуче створює невизначеність щодо майбутніх економічних умов та, відповідно, негативно впливає на плани підприємств і підприємців.



Занепокоєння ділового середовища викликає також зростання цін (діаграма “Індекси цін”).

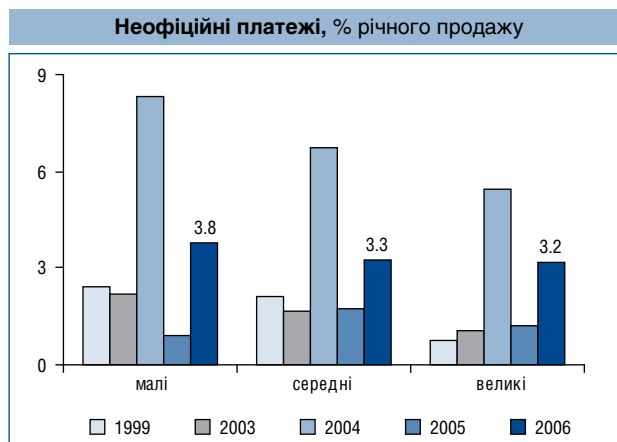


Нове зростання проблемності ділового середовища. Якість ділового середовища залишається низькою. Після істотного покращення ділового середовища у 2005р. ситуація повертається на старі позиції. Особливо виразно це видно в оцінках проблеми хабарництва, яка після певного зменшення у 2005р., знову посідає звичне місце в українському діловому середовищі. Частка респондентів, які свідчать, що “неофіційні платежі” є поширеним засобом налагодження відносин з державними чиновниками, зросла у 2006р. до 55,1%, після різкого зниження з 76,8% у 2004р. до 34% у 2005р. Малі⁵ та середні підприємства вдаються до неофіційних платежів частіше, ніж великі: 57,9% малих та 58,7% середніх підприємств вказують на неофіційні платежі як поширений інструмент, тоді як відповідний показник для великих підприємств становить 38,5% (діаграма “Абсолютний рівень корупції”).



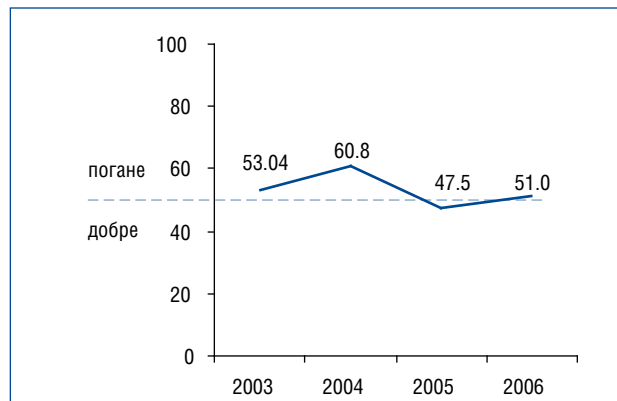
Також зріс середній розмір хабарів, сягнувши 3,4% обсягу річного продажу. Перше значне зростання розмірів хабарів було зафіксоване у 2004р.: з 1,9% річних продажів у 2003р. до 6,5%. У 2005р. спостерігалось значне зниження цього індикатора (з 6,5% до 1,4%).

Малі та середні підприємства стикаються з вищим “неофіційним податком”, порівняно з великими підприємствами (діаграма “Неофіційні платежі”).



Значення річного Показника проблемності ділового середовища⁶ зросло впродовж 2005-2006рр. з 47,5 до 51,0, вказуючи на те, що покращення ділового середовища уповільнилося. При цьому, якщо у 2005р. зменшилася проблемність чотирьох з п'яти складових цього показника, то у 2006р., порівняно з 2005р., – лише двох (таблиця “Зміни проблемності ділового середовища”). Хоча ці показники були отримані у травні 2006р. і не ілюструють наслідки діяльності нового Уряду, вони показують, за яких умов працює бізнес, яких покращень потребує та очікує.

Показник проблемності ділового середовища



Зміни проблемності ділового середовища

	2005р. до 2004р.	2006р. до 2005р.
Корупція	↓	↑
Часовий податок	↓	↓
Недотримання прав власності	=	↓
Непередбачуваність законів	↓	=
Державне втручання	↓	↑

“↓” – зменшення проблеми; “=” – без змін; “↑” – зростання проблеми

⁵ До малих підприємств віднесені підприємства, де працюють до 50 осіб, середніх – від 51 до 250, великих – понад 250 осіб.

⁶ Значення Показника проблемності ділового середовища змінюється від 1 (сприятливе середовище) до 100 (несприятливе середовище), а складовими цього показника є: відсоток % підприємств, які вважають, що судова система неспроможна забезпечити виконання комерційних угод і захистити особисту безпеку та безпеку господарських одиниць від злочинності; % підприємств, які свідчать про втручання держави в операційну діяльність; % підприємств, які вважають господарське законодавство незрозумілим і не передбачуваним; % часу керівників, витраченого на взаємодію з державними чиновниками. Середнє арифметичне % підприємств, які визнають сплату неофіційних платежів і % підприємств, які визнають важливість неформальних зв'язків із принаймні одним державним органом. Детальніше див.: Квартальне опитування підприємств. – Київ, жовтень 2006, №3, спеціальний випуск.

Очікування змін ділового середовища

За даними опитування, значення *Індексу очікуваних змін ділового середовища* зменшилося з -0,12 в липні до -0,32 в жовтні 2006р. Погіршення цього показника відбулося через зростання числа “песимістів” (респондентів, які очікують погіршення ділового середовища в наступні півроку) з 30% у липні до 44,4% в жовтні, та зменшення числа “оптимістів” з 14,7% до 12,0%. В аналогічний період 2005р. підприємці були не такими песимістичними в очікуваннях: хоча число “оптимістів” було невеликим (9,8%), проте й “песимістів” було небагато (16,5%), порівняно з жовтнем 2006р. За весь час проведення досліджень, удруге цей показник має настільки низьке значення. Нижчим він був лише під час фінансової кризи в жовтні 1998р. (діаграма “*Індекс ділових очікувань*”). Зменшення значення індексу свідчить, що новому Уряду слід докласти чимало зусиль для завоювання довіри підприємців.



Очікувані заходи економічної політики

Керівникам компаній було запропоновано відповісти на питання, які кроки та заходи економічної політики були б важливими для їх підприємств. Ці заходи ранжувалися за ступенем важливості від 0 до 10. В результаті був отриманий Рейтинг важливості очікуваних заходів економічної політики (діаграма “*Індекс очікуваних реформ*”).



Перше місце в рейтингу з індексом важливості 0,85 посіла необхідність зменшення нарахувань на фонд заробітної плати. У 2005р. цей захід також посідав перше місце в рейтингу, але відтоді відповідний індекс зріс на 9 пунктів. Про зростання важливості цього заходу для бізнесу свідчать також зростання

кількості респондентів, що оцінюють його як найважливіше завдання економічної політики: якщо у 2005р. таких було близько 62%, то у 2006р. вже 72% опитаних ставлять цей захід на перше місце. Необхідність зменшення нарахувань на фонд заробітної плати є найважливішою для підприємств усіх розмірів. Найбільше значення відповідного індексу спостерігається для підприємств середніх розмірів (0,88), для малих і великих підприємств цей показник дорівнює, відповідно, 0,83 та 0,84.

Друге місце посідає необхідність запровадження єдиного соціального внеску замість чотирьох наявних зборів (індекс важливості 0,72). Важливість порівняно з 2005р. зросла на 13 пунктів для підприємств усіх розмірів. Найбільше в єдиному внеску зацікавлені малі підприємства (0,79). Важливість цього заходу для великих підприємств є порівняно меншою (0,62). Останнє пояснюється тим, що великі підприємства мають більше персоналу для адміністрування чотирьох внесків, ніж малі та середні.

Третє місце – запровадження податку з обороту замість ПДВ. Важливість цього фактору не змінилася порівняно до 2005р. і продовжує складати 0,48. Найважливішим цей захід є для підприємств середніх розмірів (0,52). Для великих і малих підприємств відповідні показники дорівнюють 0,48 і 0,43.

Значно поліпшилася ситуація щодо рівних умов для підприємницької діяльності. Відповідний індекс знизився порівняно з минулим роком на 24 пункти і склав 0,38. При цьому кількість тих, хто вважає цей захід першочерговим, зменшилась з 50% до 24,4%. Також значно зменшилась важливість потреби ліквідації податкових пільг. Відповідний індекс знизився на 23 пункти і склав 0,19. Таке зниження означає, що на думку керівників підприємств “правила гри”, які встановлюються та регулюються державою, протягом 2005р. стали більшою мірою однаковими.

Такі заходи як “перегляд повноважень ДПА” та “дієвий механізм дотримання законів” демонструють майже однакову динаміку: порівняно з минулим роком вони знизилися на 18 і 16 пунктів відповідно, і склали 0,33 та 0,34. Підприємства різних розмірів демонструють різне ставлення до перегляду повноважень ДПА: значення важливості для малих складає 0,32, а для великих 0,42, для середніх – 0,28.

Останнє місце, як і у 2005р. посідає потреба зменшення адміністративного тиску на ціни. Коливання цього фактору для підприємств різних розмірів незначними, але різною є ступінь важливості для підприємств, розташованих в різних областях. Це свідчить про регіональні відмінності в підході місцевої влади до діалогу з бізнесом. Найнижче значення індексу важливості цього заходу, як і минулого року, зафіксовано для Одеси та Одеської області (відповідно 0,00 у 2005р., 0,02 у 2006р.). В Києві та Київській області (0,07) зафіксовано суттєве зменшення цього показника порівняно з минулим роком. У Львові та області зафіксовано річне зростання індексу з 0,07 до 0,21. Для Харкова та області цьогорічне значення індексу важливості становить 0,13 (у 2005р. – 0,15).

Оцінка дій нового Уряду впродовж 100 днів роботи

За даними опитування, 9,9% керівників підприємств оцінили роботу Уряду В.Януковича позитивно, 43,5% – негативно, 46,6% – вагалися з відповіддю.

Середня оцінка за п'ятибальною шкалою становить 2,5. Цей результат дещо кращий, ніж оцінка Уряду Ю.Сханурова (липень 2006 – 2,1), але гірший, ніж оцінка перших 100 днів Уряду Ю.Тимошенка (3,4).

Аналіз обґрунтувань респондентів свідчить, що в перші 100 днів роботи Уряду вони не відчули та не побачили ніяких дій Уряду з покращення умов ведення бізнесу. Про це говорять не лише респонденти з Києва та Львова, але й підприємці Харкова та Одеси, політично більш прихильних до Уряду. Основні проблеми ділового середовища України добре відомі, тому зволікання з їх вирішенням буде лише ускладнювати ситуацію та зменшувати довіру бізнесу до урядової команди. Отримані дані також свідчать про втомленість підприємців від політики та зневіру в обіцянках.

Представники малих і середніх підприємств, які негативно оцінюють діяльність Уряду, повідомляють, що Уряд нічого не робить для покращення розвитку та захищеності малого та середнього бізнесу. Вселяють песимізм у респондентів неясні та нестабільні відносини між Урядом, Президентом і Парламентом. Невизначеності ситуації додає також новий розподіл сил внаслідок політичної реформи. Як негатив, респонденти відзначають і непрозорість діяльності Уряду та ухвалення рішень, зрощення влади та крупного капіталу. Частково негативні оцінки респондентів ґрунтуються на минулому досвіді роботи Уряду В.Януковича. Зокрема, зустрічаються такі оцінки, як “ми боїмося повторення того, що було у 2004р.”; інші опитані відзначають, що повернення вже відбулося, наводячи як приклад зростання проблем з відшкодуванням ПДВ. Водночас, респонденти, які позитивно оцінили діяльність Уряду, також не відчули жодних дій Уряду, і пояснюють свою оцінку лише фактом приходу Уряду В.Януковича, який асоціюється із стабільністю та порядком.

Регіональний розподіл політичних вподобань спостерігається і в діловому середовищі. Вказуючи на відсутність дій з боку Уряду, респонденти Києва та Львова дають Уряду негативну оцінку, тоді як респонденти Одеси та Харкова – нейтральну. Протилежна ситуація спостерігалася півтора роки тому, коли респонденти оцінювали діяльність Уряду Ю.Тимошенка. Відмінність між двома оцінками полягає в тому, що в роботі Уряду Ю.Тимошенка домінували позитивні оцінки, зараз переважають негативні.

Оцінка впливу заходів економічної політики на діяльність підприємств у коротко- та середньостроковій перспективі. Респондентам пропонувалося визначити, які заходи економічної політики вплинули на діяльність підприємства та яким був цей вплив. При підготовці переліку заходів виникли труднощі: якщо навесні 2005р. список дій за 100 днів Уряду складався з 14 пунктів, то нинішній список містив лише три заходи, що їх можна віднести до таких, які впливають на діяльність бізнесу. Це також є аргументом на користь бездіяльності Уряду в цьому питанні. В таблиці “Оцінка впливу окремих заходів економічної політики Уряду на діяльність підприємств”, наведені узагальнені результати відповідей респондентів. Усі

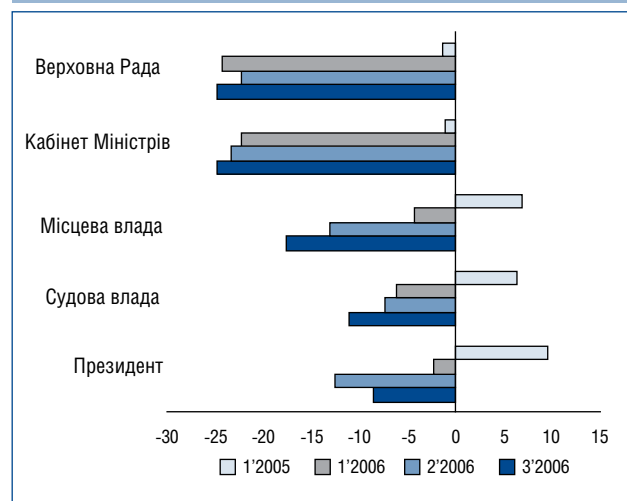
запропоновані до оцінки заходи, на думку респондентів, матимуть негативний вплив на діяльність підприємств і зараз, і за рік.

Оцінка впливу окремих заходів економічної політики Уряду на діяльність підприємств

Заходи	Поточна оцінка заходу	Оцінка впливу заходу через 1 рік
Запровадження ліцензування експорту зерна	0,18	0,51
Відновлення частини пільг у Спеціальних економічних зонах (СЕЗ)	0,27	0,61
Відміна спрощеної системи оподаткування для юридичних осіб	0,25	0,56

Оцінка впливу окремих інститутів влади на діяльність підприємств. Усім гілкам влади підприємства в жовтні 2006р. дали негативну оцінку (діаграма “Оцінка впливу окремих інститутів влади на діяльність підприємств”). Поліпшилися оцінки впливу Президента. Погіршилися оцінки впливу Верховної Ради, Кабінету Міністрів і судової влади. Суттєвого погіршення зазнали оцінки місцевих органів влади.

Оцінка впливу окремих інститутів влади на діяльність підприємств



ВИСНОВКИ

Аналіз думки підприємців свідчить про песимізм і недовіру бізнесу до нового Уряду, викликані політичною невизначеністю, що передувала формуванню коаліції та призначенню Уряду, непрозорістю процедур прийняття урядових рішень і відсутністю заходів, спрямованих на покращення умов ведення бізнесу, або вартих довіри заяв про відповідні наміри. Особливо негативно оцінюють умови підприємництва та діяльність Уряду представники малого та середнього бізнесу. Для повернення довіри підприємців новий Уряд має продовжувати політику попередників зі створення конкурентного середовища, а також не вдаватися до заходів, що можуть звести нанівець рівні правила гри для всіх суб'єктів підприємницької діяльності.

КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД УКРАЇНИ: ПЕРШІ НАМІРИ І КРОКИ¹

УРЯД ГІДНО РОЗВ'ЯЗАВ ПЕРШІ ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОСТАЛИ ПЕРЕД НИМ



Володимир ПАРНЮК,
начальник департаменту
макроекономічного
прогнозування Міністерства
фінансів України

Оцінюючи перші кроки Уряду, необхідно виходити з тих проблем і завдань, що постали перед ним на самому початку його діяльності. Якщо пригадати, що Уряд був призначений 4 серпня 2006р., то зрозуміло, що його першим і головним завданням було формування бюджету на 2007р. І саме в цьому контексті він був змушений у надзвичайно стислі терміни розв'язати дві головні проблеми.

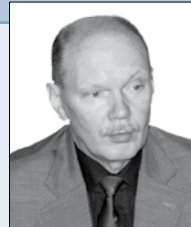
Перша – невизначеність ціни на газ як до кінця 2006р., так і на наступний рік. За таких умов, не можна було спрогнозувати ні доходу, ні видаткову частину Державного бюджету. Тому переговори з Росією були стратегічним, першим напрямом діяльності Уряду. І не розуміючи ситуацію, в якій опинився Уряд, не можна оцінювати його рішення. Не можна порівнювати досягнуту ним ціну газу у \$130 за тис. м³ з ціною для Вірменії у \$110. **Ціна у \$130 означає, що російський бюджет насправді субсидує Україну. Те, що вдалося сформувати таку ціну – великий прорив.** Інше питання, що залишається невизначеною ціна на 2008р., але це – питання подальшої діяльності Уряду.

Друга проблема: відсутність можливості внесення до Парламенту законопроектів, що стосуються змін податкової системи на 2007р. у встановлені Бюджетним кодексом терміни. Як відомо, кодекс вимагає оприлюднення таких змін до 15 серпня поточного року, а Уряд, як нагадувалося, був сформований 4 серпня, причому наступного дня почалися парламентські канікули. У цій ситуації Уряд скористався практикою, яка існувала багато років і полягала у внесенні змін до податкових законів і соціальних програм законом про бюджет. Так, це не відповідає чинному законодавству, але це ґрунтується на усталеній практиці. Якщо подивитися на багаторічну практику прийняття бюджетів України, то ми побачимо, що невіддільною складовою практично кожного закону про бюджет є, на жаль, реформування податкової системи, зміни до окремих податкових і соціальних законів або призупинення їх дії.

Отже, варто відзначити, що навіть за таких проблем, Уряду вдалося досягти значних успіхів. Насамперед –

у відновленні високих темпів економічного зростання. Якщо попередній міністр економіки А.Яценюк коригував річні прогнозні показники в напрямі їх погіршення, то сьогодні ситуація відчутно покращилася. Як приклад: на наступний рік заплановані такі самі темпи зростання реальної заробітної плати, якими вони були у 2006р. При цьому, буде дотримана і позитивна динаміка скорочення заборгованості з виплат зарплати.

КУРС УКРАЇНИ НА ЄВРОПЕЙСКУ ІНТЕГРАЦІЮ ЗАЛИШАЄТЬСЯ НЕЗМІННИМ



Андрій ВЕСЕЛОВСЬКИЙ,
заступник міністра
закордонних справ України

Коли йдеться про зовнішню політику України та її інтеграційні пріоритети, часто лунають закиди на адресу наших західних партнерів у тому, що вони мало сприяють нашим прагненням до реальної інтеграції.

Проте, не можна погодитися з тим, що реалізації курсу України за останні півтора-два роки, мало сприяли ЄС і Сполучені Штати. Сприяли нам цілком достатньо. Двері в усіх сферах завжди трималися відчиненими. Не було чи то вміння, чи то готовності підійти та ці двері штовхнути.

Тобто, будемо говорити відверто: **три Уряди за останні ледь більше ніж півтора року – це не так мало. Тому зрозуміла певна хаотичність у діях теперішнього Уряду.** Вона впливає з того, як формувалися й досить швидко ліквідовувалися попередні уряди.

Водночас, можна стверджувати, що після 100 днів діяльності нового Уряду чітко видно, що курс на європейську інтеграцію в усіх його проявах залишається незмінним. Це показав і саміт Україна-ЄС у Гельсінкі, і пов'язані з ним серйозні рішення. Велася складна дискусія в Уряді навколо укладання угоди про спрощення візового режиму для українських громадян та особливо – угоди про реадмісію адже остання тягне за собою серйозні організаційні та фінансові наслідки для України. Проте, незгоди були подолані, угоди укладені, що позитивно позначиться на розвитку відносин України з ЄС.

Не слід також применшувати значення недавнього візиту до Києва міністра закордонних справ Російської

¹ Громадські слухання з питань діяльності коаліційного Уряду України за перші 100 днів його роботи відбулися 14 листопада 2006р. Виступи учасників наводяться за стенограмою, з певними скороченнями, мовою, якою послуговувалися доповідачі, та в послідовності, що відповідає послідовності виступів під час слухань.

Федерації С.Лаврова, оскільки це означає початок реального функціонування комісії “Ющенко–Путін”. Упевнений, що через колегіальний характер комісії вона може сприяти зближенню позицій між Урядом і Президентом.

Критичні закиди до фахівців сфери зовнішньої політики завжди існували й існуватимуть, доки ця сфера сприйматиметься в суспільстві як другорядна. Так, на жаль, вона сьогодні сприймається в Уряді: головне – це газ, а зовнішня політика – може бути, а може й не бути. Насправді ці категорії є принаймні рівноцінними.

У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ НАЙБЛИЖЧИМ ЧАСОМ НЕ ВАРТО ОЧІКУВАТИ ПОЗИТИВНИХ ЗРУШЕНЬ



Олександр БОНДАР,
депутат фракції Блоку
“Наша Україна”
у Верховній Раді України

Як фахівець у сфері приватизації, хотів би зупинитися на тих проблемах, що в ній зараз існують. Хоча те, що відбуваються у приватизаційній сфері, навіть мені важко зрозуміти й охарактеризувати. Торкнувся лише трьох аспектів.

Перший. Досі немає стратегії або програми приватизації. Тобто не було жодної заяви, виступу, урядового документа про принципи приватизації. Невідомо, чи повернеться приватизація часів М.Чечетова, чи вона буде прозорою, як у ситуації з “Криворіжсталлю”. Про це можна лише здогадуватися з окремих тактичних дій. Тим часом, це дуже небезпечно, оскільки не можна збагнути, як буде виконано бюджети цього та наступного років, якщо на сьогодні планові показники виконані на 15% (від приватизації надійшло 350 млн. грн. із запланованих 2 млрд.), а на 2007р. заплановано 10 млрд. грн.

Другий. Тактика проведення приватизації викликає подив у спеціалістів: скасовано продаж трьох стратегічних об’єктів, оголошених Фондом державного майна (ФДМ) до приватизації. У кожному з трьох випадків – “Луганськтепловоз”, “Комсомольське рудоуправління”, “Укрнафтопродукт” – до скасування конкурсів був прямо або опосередковано причетний Уряд. Це свідчить про те, що Уряд не має політичної волі для проведення конкретних продажів, а ФДМ не має спеціалістів, які можуть зрозуміти для фахівців обґрунтувати підстави для припинення конкурсів. Наприклад, останній конкурс – “Укрнафтопродукт” – скасований розпорядженням А.Клюєва через необхідність проведення фінансового аудиту компанії. Так само з надуманих причин були скасовані й попередні конкурси.

Успішний продаж конкретного об’єкту можливий лише тоді, коли є політична воля керівництва держави та фахове виконання спеціалістів ФДМ. Наприклад, добрий результат повторного продажу “Криворіжсталі” отриманий завдяки політичній волі урядів Ю.Тимошенка та Ю.Сханурова і професійну роботу апарату ФДМ. Ні першого, ні другого зараз не відчувається.

Третій аспект – і, на мою думку, найбільш небезпечний, це взаємодія в питаннях приватизації Уряду з Верховною Радою. **Спостерігаємо повне ігнорування будь-яких пропозицій, поправок до законів, якщо вони надходять від опозиційних депутатів. Водночас депутати, які належать до коаліції, без будь-яких застереження приймають будь-яку ініціативу Уряду.** Вони голосують сліпо, не дивлячись, що пропонується, якими будуть наслідки цих пропозицій. Найбільш виразний приклад – зміни до Закону “Про господарські товариства”, якими знижено кворум зборів акціонерів з 60 до 51%. Ухвалили ці зміни, не врахувавши жодної поправки від БЮТ, ігноруючи висновки Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради, скоротивши процедуру розгляду законопроекту у відповідному парламентському комітеті. В результаті – вето Президента й дуже велика образа Уряду з цього приводу. Але – що робили, те й отримали.

Така сама ситуація може скластися і з Програмою приватизації на 2007р., розгляд якої призначений найближчими днями, але досі її тексту депутати не бачили, вона навіть не зареєстрована у Верховній Раді...

Я б запропонував Уряду взагалі не давати депутатам тексти законопроектів. Давати лише назву – і голосувати, це заощадить час. Фракція Блоку “Наша Україна” часто йшла на поступки та голосувала за ухвалення законопроектів у першому читанні, розраховуючи на те, що її поправки будуть враховані при опрацюванні проекту до другого читання. Але сьогодні немає жодних надій на те, що між першим і другим читанням можливо змінювати закони на краще, оскільки поправки опозиції просто ігноруються.

Отже, з огляду на сказане, можна констатувати, що найближчим часом перспективи у сфері приватизації будуть дуже несприятливими.

ДЛЯ АНТИКРИЗОВОЇ КОАЛІЦІЇ Є БАГАТО РОБОТИ



Валерій ЛИТВИЦЬКИЙ,
керівник Групи радників голови
Національного банку України

Не маю жодних зауважень до оцінок, що їх дали автори представленої тут доповіді, – вони абсолютно коректні. Зупинюся на розділі, який стосується політики НБУ.

Перше: ситуація під контролем, курс залишається стабільним, валютні резерви виходять на свій максимум, очікуємо на максимальні обсяги іноземних інвестицій. І за інфляцію менше 10% ми ще поборемося, разом із Урядом. Проте, ми не перебуваємо в ейфорії, вважаючи, що всі виклики подолані. Ми чітко бачимо сигнали – як ті, що можуть розвинути в проблеми, так і ті, що містять у собі позитиви. Про це кілька слів. Це не оцінка діяльності Уряду. Це привід, щоб з’ясувати, що нас може надихати або розчарувати в майбутньому.

Отже, **позитивні сигнали**.

Перший – амбіційність планів. Думаю, варто вітати відхід від радянського синдрому заниження планів. Мені більше подобається амбіція мати 6,7% економічного зростання в наступному році, ніж бажання в першому кварталі знизити прогноз до 2,6-2,8%, а інфляцію прогнозувати на рівні понад 11%. Більш амбіційні плани мені здаються кроком у правильному напрямі. І це роблять, до речі, ті, хто у 2003-2004рр. прогнозував 3-4%, а отримав 9-12% зростання ВВП.

Другий – орієнтація на певну десоціалізацію витрат. Ідея замороження зарплати була відхилена, і це правильно – споживчим попитом треба дорожити. Якби не споживчий попит, не було б 6,5% зростання ВВП за 10 місяців 2006р. – чого, до речі, ніхто не очікував, оскільки орієнтувалися на промисловість, яка загальмувала, та на село, яке просто у кризі. Тому те, що Уряд хоче підтримати ідею розвитку споживчого попиту та підтримки соціальних стандартів – це нормально.

Третій – тарифна політика. Крок у напрямі певної стриманості в тарифній політиці не отримав розвитку. Будемо сподіватися, що Уряд розуміє проблеми повсюдного підвищення тарифів. Приверну увагу лише до проблеми інфляції. Високої базової інфляції, тобто тієї, за яку безпосередньо відповідає Національний банк, немає. Тобто, є можливість втримати 10% показник інфляції в цьому році або 7% в наступному. Треба просто подумати, як цю можливість реалізувати без втрат для економічного зростання. Отже, певна стриманість у тарифах – це те, що діючий Уряд міг би зарахувати собі в актив. Тут я виходжу з прагматичної позиції Національного банку. Нам легше контролювати внутрішню цінову стабільність, якщо буде відомо, на що чекати наступного року в тарифній політиці. Якщо буде здійснена її поміркована модернізація – тоді є шанс утримати інфляцію у межах запланованих 7%.

Четвертий – пом'якшення стосунків з Росією. Це наш стратегічний партнер і дуже важливо зайняти правильні позиції у стосунках із ним, без надмірного наближення, щоб не втратити власні позиції, але й без надмірного дистанціювання.

Що стосується **негативних сигналів**, то можна назвати наступні.

Перший – недотримання жорстких бюджетних обмежень. Необхідно довести Уряду та його економічному блоку небезпеку великих дефіцитів. Треба розповісти, чому не можна орієнтуватися на ЄС, у якому “висока інфляція” становить 1-2%, і який “страждає” від великих дефіцитів, оскільки не має 6% економічного зростання. Європейські країни можуть профінансувати свій дефіцит – у них операції на відкритому ринку прекрасно розвинені. А якщо потрібно фінансувати дефіцит коштами від приватизації або будь-якими заходами з ризиком для цінової стабільності – то треба орієнтуватися на нижчі обсяги дефіциту, в ідеалі – мати бездефіцитний бюджет.

Другий – зволікання вступу до СОТ. Як і попередній Уряд, починали з розмов: “важливо, не коли вступити, а як вступити” – що повторюється з року в рік. Якби в першому кварталі 2006р. Україна була в СОТ, не було б проблеми продовольчої інфляції. Уряд орієнтується на 7% інфляції наступного року,

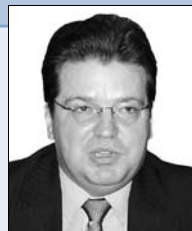
очікуючи, що продовольчі ринки будуть наповнені – прекрасно, що є такий настрій...

Третій – “безмежна відданість” темі неналежної спадщини минулих урядів. Так може виявитися, що цей Уряд розгрібає авгієві стайні власної спадщини. 6,5% зростання ВВП – це витвір ста днів чи ні? А інфляція два місяці поспіль по 2% – це власний витвір чи це спадок попередників? Це важка тема, тому я не радив би її продовжувати.

Четвертий – недооцінка сфери послуг, що варто припинити, з огляду на те, яку частку ВВП вона формує.

Кілька штрихів на завершення. Отже, ВВП зростає, бюджетний дефіцитний скорочується, ціни на бензин стабілізувалися, є напів-визначеність з цінами на газ, позитивні зрушення в експорті м'яса, дотримується графік розгляду Бюджету, золотовалютні резерви НБУ зростають. Але водночас – інфляція прискорилося, ряд галузей і секторів – АПК, нафтопереробка, нафтохімічна промисловість, житлово-комунальне господарство, зерновий експорт, тарифна політика, регулювання малого бізнесу, адміністрування ПДВ – у передкризовому стані. Тобто для Антикризової коаліції є багато роботи.

ПРОЗОРІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ – НЕ ГОЛОВНЕ, ГОЛОВНЕ – РЕЗУЛЬТАТ



Олексій ПЛОТНИКОВ,
депутат фракції Партії Регіонів
у Верховній Раді України

Якщо подивитися на питання, винесені на дискусію, – відкритість, прозорість, підконтрольність діяльності Уряду, і послухати закиди, що лунали на його адресу, про відсутність зазначеної прозорості, відкритості тощо, то виникає інше питання. А саме: з точки зору моралі, що є головним: досягнення цілей економічного зростання, покращення життєвого рівня населення чи виконання процедур відкритості?

Можна збирати зали якихось бабусь, постійно з ними радитись, але не досягати жодної мети. Можна постійно говорити про реформаторський уряд, про молодих реформаторів тощо, але не досягати мети – покращення життєвого рівня громадян та економічного зростання. Тобто, що є більш моральним, придатним – мета чи процес діяльності, імітації максимальної прозорості, відкритості, гасла про якусь надзвичайну народність?

Як тут уже зазначалося, за 10 місяців поточного року – 6,5% зростання ВВП. В т.ч. за два останні, на які припадає діяльність нового Уряду, – 9,8%. Це більш ніж вражаючі показники. Серед недоліків, можна погодитися, зростання тарифів. Але це спадщина попередніх Урядів.

Загалом, на рахунок нового Уряду позитивів більше, ніж недоліків чи вразливих місць. Це і врегулювання газової проблеми, і врегулювання проблеми пального,

і пом'якшення зовнішньої політики стосовно країни-сусіда, від якої ми енергетично залежні. Уряд не ставить під сумнів вступ України до СОТ, сподіваюся, що до кінця цього року технічно Україна буде готова до членства.

Виходячи з цього, я позитивно оцінюю діяльність Уряду, хоча погоджуюся, що існують певні недоліки. Стосовно ж того, що Уряд непрозорий чи непідконтрольний суспільству, то давати такі оцінки – це право організаторів та учасників дискусії, немає проблем.

НЕПРОЗОРИСТЬ УРЯДУ ПОГАНО ВПЛИНЕ НА РЕЗУЛЬТАТИ ЙОГО РОБОТИ



Тарас СТЕЦЬКІВ,
радник Президента України

На мій погляд, саме прозорість і відкритість дій Уряду має визначальне значення для результативності його роботи, оскільки від того, наскільки суспільство розуміє логіку, обґрунтованість урядових рішень вирішальною мірою залежить, як Уряд згодом буде оцінений. Якщо оцінювати перші 100 днів діяльності Уряду з цієї точки зору, то можна відзначити серйозні проблеми.

Перший приклад: за перші 100 днів Уряд не виробив, а якщо виробив, то не оприлюднив, стратегічні пріоритети своєї діяльності. Справа навіть не в тому, що відсутня програма діяльності чи навіть проєкт програми, а в тому, що суспільство досі не має чіткого уявлення про зазначені пріоритети Уряду. Можна здогадуватися про його реальні наміри, аналізуючи Бюджет, ті чи інші висловлювання прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, але це лише здогадки. Якщо Україна сповідує принципи прозорості та відкритості, то і політикум, і суспільство мали б знати ці пріоритети.

Як, з погляду відкритості, прозорості й демократичності оцінювати те, що серед майже 450 постанов, які були ухвалені Кабінетом Міністрів, майже 270 стосувалися кадрових питань? З них 95% – це призначення кадрів з одного регіону.

Другий показовий приклад, який безпосередньо стосується взаємовідносин між Урядом і Секретаріатом Президента, – це урядова постанова, яку намагалися ухвалити 1 листопада 2006р. за №1532. Згідно з нею, протоколи засідань урядових комітетів віднині може отримати лише одна людина – представник Секретаріату Президента в Кабінеті Міністрів. А в засіданні урядових комітетів має право брати участь лише представник Президента в Уряді, тоді як дотепер це мали право робити і радники, й інші. Йдеться про просту річ – отримання інформації від Уряду, про рішення, які виробляються на засіданнях урядових комітетів. Тепер із цим проблеми.

Третій приклад: не була дотримана вимога прозорості в підписанні газових угод. Якщо радники Посольства Російської Федерації та багато російських політологів заявляють, що несекретні частини газових угод мають бути опубліковані, то існують секретні?

Якщо одні експерти розповідають про формулу ціни на газ, інші – про те, що Росія субсидіює нашу економіку, треті – про перехід на ринкові ціни, то відповідальні особи Кабінету Міністрів мали б чітко пояснити: звідки взялася ціна? Якщо йдеться про ринкові ціни, то варто говорити про ринкові ціни на все, в т.ч. – і на транзит, і на зберігання газу в підземних газосховищах. Тим часом, досі не зрозуміло, якими міркуваннями керувався Уряд, коли розірвав зв'язку “ціна на газ–транзит”. Все залишилося за кадром.

Четвертий – ситуація навколо Закону “Про господарські товариства”. Тут дивує навіть не те, що нишком з'явилася поправка про зниження кворуму акціонерів до 51%, а та нервова реакція, що її продемонстрував Прем'єр-міністр, коли було накладене вето Президента. Вона дозволяє припустити, що йшлося, напевно, не про загальнодержавні інтереси, а про цілком конкретне бажання взяти під контроль півтора десятки крупних підприємств. У цьому контексті експерти називали приклад “Укрнафти”. Тобто, проблема є. З одного боку, держава, маючи контрольний пакет акцій, іноді справді не може ним ефективно керувати, але з іншого – така поправка могла б спровокувати масове рейдерство.

П'ятий – тарифи. Проблема тарифів на житлово-комунальні послуги Уряд просто перекинув на місцеві органи влади. З формальної точки зору, це виглядає правильно, але суспільству можна було би пояснити економічну обґрунтованість цих тарифів, щоб не виникало ситуацій організованого опору, які подекуди виникають і можуть набутися масового характеру. Маю на увазі приклад створення в Луганську громадської ініціативи під назвою “Комунальна самооборона”. Вони здійснюють роботу серед населення та закликають не платити високі тарифи. Уряд може отримати дуже серйозний спротив, оскільки люди не розуміють, чому в одному місті тарифи зросли вдвічі, в іншому – втричі.

Отже, Уряду слід було б досить серйозно замислитися над тим, як його непрозора, закрита політика буде відбиватися на результатах його власної діяльності.

ПРАВИТЕЛЬСТВО – СЛОН В ПОСУДНОЙ ЛАВКЕ, РЕШИВШИЙ БЫТЬ ОСТОРОЖНЫМ; НО ПРИРОДА БЕРЕТ СВОЕ



Александр ПАСХАВЕР,
президент Центра
экономического развития

Оценивая деятельность Правительства, мы должны исходить из неких критериев. Этими критериями могут быть европейские ценности, движение к которым Украины закреплено в таком политическом документе, как Универсал национального единения. Кстати, он сегодня почему-то ни разу не упоминался...

Многие говорят, что он нечеток, не имеет правовой силы, массово не выполняется и т.д. Однако, можно вспомнить другой, знакомый всем текст, столь же не четкий, не имеющий юридической силы и массово не выполняемый – Декалог, Десять заповедей. Однако же,

он играет очень большую роль в нашей жизни. И еще напомним: ни один политик не сказал, что отказывается от своей подписи под Универсалом. Поэтому в своих оценках я буду исходить из этого документа.

Политический компромисс, который был достигнут подписанием документа – это не точка, а исторический отрезок противостояния двух сил. И **возможность достижения компромисса – это всегда взаимная оценка сил. Здесь нет одного виноватого, их всегда двое:** когда один пробует расширить сферу действия этого компромисса в свою пользу, другой сопротивляется или тоже пытается достичь расширения в свою пользу.

Действия Правительства можно оценивать только как абсолютно естественное желание расширить сферу действия компромисса в соответствии со своими взглядами. А вторая сила (скажем, совокупность сил) *обязана и должна противостоять* этому. И если первая сила уходит от компромисса, виновата не только она, а и другая, обязанная противостоять...

В рамках такого противостояния происходит перетягивание полномочий, кадровое вытеснение и пока не оформленное конкретно, но легко просматриваемое намерение утвердить финансово-промышленные группы в качестве ведущей экономической силы. Это намерение соответствует программному положению партии Регионов, согласно которому ведущей силой в экономике являются финансово-промышленные группы, которые с помощью государства развивают национальную экономику. Этот взгляд может быть оспорен. Я, например, его не придерживаюсь. Но, для того, чтобы что-то оспорить, надо сопротивляться – что и происходит. То есть, происходящие события не следует рассматривать как экстраординарные или как вину Правительства. Оно естественным образом расширяет сферу компромисса в свою пользу. Возможно, и ожидая соответствующего сопротивления...

В большей степени меня беспокоит (и я могу оценить это как риск) стиль поведения новой власти. Его хорошо характеризует недавнее высказывание Н.Азарова о том, что Правительство будет применять административные методы, чтобы устранить аварийное состояние экономики, а уже потом придет пора рыночных методов.

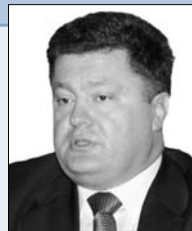
К сожалению, в Украине есть большой опыт, который показывает, что **применение административных методов воспроизводит постоянное аварийное состояние экономики, мобилизационное состояние всего народного хозяйства и перманентное отставание в реформах.** Поэтому применение административных методов – тупик. В этом контексте целесообразно прокомментировать вопрос, который здесь прозвучал: “что важнее: достижения или прозрачность?”. Мой ответ – прозрачность важнее достижения. Потому что важно знать, какими средствами достижение обеспечено. Средства уничтожают цель, если они неправильно применены.

Есть достаточно ясные сигналы о том, что этот “мобилизационно-противоаварийный” стиль любим этой властью. Перечислю: квоты на зерно, снижение кворума собрания акционеров, так называемое “рыночное соглашение о снижении цен” – мне просто любопытно, каким образом некие трейдеры могут согласиться на снижение цен, что им такое предлагают? Мой образ Правительства – это слон в посудной

лавке, который твердо решил быть осторожным и даже изящным. Но природа берёт своё...

Вопрос, будет ли дальнейшая деятельность Правительства реставрацией или политикой эволюции, зависит не только от него, а от обеих сторон: и от власти, и от оппозиции. Но если Правительство будет последовательно вести курс на реставрацию, то оно рискует возродить радикальные настроения, которые могут сыграть очень плохую роль в его судьбе.

**УРЯД НІЧОГО НЕ ЗРОБИВ,
ЩОБ БУТИ ПРИЧЕТНИМ
ДО ЗРОСТАННЯ ВВП**



Петро ПОРОШЕНКО,
голова Комітету з питань
фінансів і банківської діяльності
Верховної Ради України

В Универсалі національної єдності, під яким стоїть підпис, зокрема, і В.Януковича, я особисто, власною рукою вписав тезу про необхідність з першого дня роботи нового Уряду започаткувати проведення структурних реформ. Тоді всі це підтримали, всі готові були брати зобов'язання проводити ці реформи. А сьогодні кажуть, що абсолютно логічною є традиція вносити податкові норми до закону про бюджет, оскільки вони туди вносилися протягом 15 років...

Насправді, це наше досягнення – вчора на засіданні Комітету з питань фінансів і банківської діяльності повідомили, що всі податкові новачки із законопроекту про бюджет вилучені й будуть прийматися окремим законом. Але потім потрібно проаналізувати: навіщо цей закон потрібен? У ньому немає жодної норми, яка дійсно потрібна для виконання бюджету. Наш комітет вилучив з нього неприродні позиції, що стосувалися амортизації, страхових резервів банків, непрозорої електронної звітності, обмежень діяльності страхових компаній, а також суттєво вноормував застосування векселів у розрахунках з ПДВ.

Хоча з'явилися також дивні норми, які будуть винесені на голосування Парламенту. Наприклад, Партія регіонів та Уряд будуть пропонувати звільнити від прибуткового податку дивіденди, які виплачуються фізичним особам. Дивна соціальна позиція на фоні того, що прибутковий податок з фізичних осіб зростає у 2007р. з 13% до 15%, і це стосується навіть мінімальної зарплати.

Водночас, реформ, які передбачають кардинальні податкові ініціативи, не помітно. Наприклад, була відкинута ініціатива залишити ставку податку з доходів фізичних осіб 13% для громадян, чії доходи менше за півтора прожиткових мінімуми. Або пропозицію прийняти допрацьовану електронну звітність в обмін на зниження ставки ПДВ з розширенням бази, щоб просто задекларувати цей напрям. Уряд категорично відмовив.

Уряд пишається стабільністю, але намагається із внесенням змін до законів “Про Національний банк України” та “Про банки і банківську діяльність” дестабілізувати роботу банків шляхом запровадження нових принципів формування наглядової ради.

Чи може Уряд пишатися стабільністю зростання ВВП? Виникає питання: до чого тут Уряд? Що Уряд зробив, щоб бути причетним до зростання ВВП? Зростання споживчого попиту? Так, але воно відбувається завдяки тому, що всупереч критиці два попередні уряди здійснювали соціалізацію бюджету. Приплив іноземних інвестицій – Уряд теж до цього не причетний. Третій фактор – зростання цін на продукцію українського експорту. Але це світова кон'юнктура, заслуги Уряду в цьому немає.

І в результаті, виходимо на такі позиції: за 100 днів не видно ні Податкового кодексу, ні серйозних кроків у пенсійній реформі, ні реформи житлово-комунального сектору. Уряд на сьогоднішній день стратегічно задекларував нестабільність, повний застій. Сподіваюся лише, що ми зможемо довести до логічного завершення вступу України до СОТ...

СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ КРАЇНИ МАЄ СФОРМУВАТИ ПРЕЗИДЕНТ, А НЕ УРЯД



Віктор ЛИСИЦЬКИЙ,
екс-Урядовий секретар
Кабінету Міністрів України

Кілька тез на теми попередніх виступів.

Перше: адміністративна реформа. Йшлося про те, що за її зміст має відповідати Уряд, зокрема міністр Кабінету Міністрів. Вважаю, що це не відповідає статусу ні міністра Кабінету Міністрів, ні навіть Прем'єр-міністра. Адміністративна реформа – серйозна, глибока зміна всієї системи влади аж до сілрад. Це питання рівня Президента країни. Тому дивно, що Президент за майже два роки каденції не ініціював не лише ці стратегічно важливі зміни, але й стратегію розвитку України загалом. На жаль, крім “Десяти кроків назустріч людям”, немає більше нічого.

Друге: розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження посад державних секретарів. Шкодує, що вирішення цього питання відкладається. Але досвід інших країн показує, що саме лише створення посад державних секретарів без відокремлення політичної частини влади від адміністративної – абсолютно недоцільний крок. Тому, оскільки сьогодні міністр є в Україні фактично адміністратором, то якщо від нього не буде забрано адміністративну частину, впровадження посади державних секретарів стане черговим плюндруванням ідеї.

Загалом, я згоден, що Уряд повинен чітко визначити, які він буде робити подальші кроки в реформуванні своєї частини влади. Проте, ініціювати комплексний документ, який би охоплював усі питання реформування системи влади, повинен насамперед Президент.

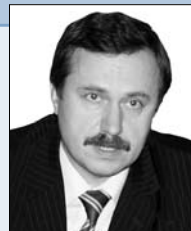
Третє: регіони. Тут лунала критика з приводу того, що надмірна регіоналізація нічого не дасть. Упевнений, що лише достатньо глибока регіоналізація фінансово-економічних відносин може стати основою довготривалого стабільного економічного зростання та розвитку громадянського суспільства. Інакше наші сілради, міські ради не матимуть коштів.

Четверте: прозорість діяльності Уряду. Я не згоден з тим, що важливим є результат, а прозорість/непрозорість є чимось другорядним. В роботі Уряду прозорість важливіша за результат. Питання прозорості/непрозорості можна порівняти з виробництвом: досконала технологія дозволяє випускати досконалішу продукцію. Отже, треба йти шляхом посилення прозорості роботи Уряду.

П'яте: стратегічні напрями діяльності Уряду. Як можна звинувачувати Уряд В.Януковича у відсутності стратегії? Опрацювання стратегії розвитку країни – безпосереднє завдання Президента.

Шосте: енергетика. Дискусуючи енергетичні питання, ми забуваємо, що в українських обсягах виробництва енергетичні витрати мають насправді дуже невелику питому вагу. Наприклад, у 2005р. виробництво продукції склало 1,018 трлн. грн., а всі енергетичні витрати – лише 36 млрд. грн., або менше 4%. До речі, у 2001р. вони становили близько 6%, тобто нарощування обсягів виробництва веде до зниження питомої ваги енергетичних витрат. Тому я вважаю, що потрібно робити все, аби економіка зростала високими темпами.

УРЯД ХОЧЕ САМОСТІЙНОСТІ, АЛЕ ЩЕ НЕ НАВЧИВСЯ БУТИ САМОСТІЙНИМ



Ігор КОЛУШКО,
керівник Головної служби
політики інституційного розвитку
Секретаріату Президента України

Аналізуючи діяльність Уряду за перші 100 днів, вважаю за доцільне привернути увагу до двох аспектів.

Перший. З точки зору пріоритетів суспільного розвитку, позитивом цих 100 днів Уряду можна назвати спробу самостійно формулювати державну політику. Це те, чого країні постійно не вистачало. Уряди завжди позиціювалися як виконавці чийсь волі. Такий шлях, з погляду інституційного аналізу, є безперспективним. Тому те, що йому врешті покладено край, – дуже добре.

Але, з іншого боку, рівень готовності урядової команди до такої ролі заслуговує однозначно негативної оцінки. **Тут говорилося, що Президент має дати стратегію Уряду. Насправді це не так.** Від процедури залежить досягнення мети, тому Уряд, якщо він взявся здійснювати державну політику, повинен задекларувати її суспільству. Той факт, що за 100 днів Уряд не спромігся показати суспільству навіть проект Програми діяльності Кабінету Міністрів, не лише не відповідає Конституції, але й перекреслює насамперед той позитив, про який я говорив вище. Не може бути діяльність Уряду незрозумілою для суспільства.

Другий. На жаль, у багатьох аспектах спроби Уряду самостійно формулювати і здійснювати державну політику дуже часто зводяться скоріше до показових конфліктів з Президентом, ніж до реальних зусиль з досягнення результатів. Тут згадувалася вже адміністративна реформа. Про неї можна судити з проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України”, який вніс Уряд, і з його ж відмови вносити одночасно нову

редакцію Закону “Про державну службу”. З цих двох фактів можна зробити висновок, що в Уряді відсутнє розуміння необхідності розмежування адміністративних і політичних функцій. Таке розмежування – основа основ організації державного управління, але воно жодним чином не враховане Урядом.

Не зупиняючись на прикладах, можу констатувати: **в питаннях інституційного забезпечення власної діяльності Уряд виявився слабо підготовленим.** Фактично, він продовжує працювати в межах радянської моделі, за якої функції уряду зводилися до керівництва народно-господарським комплексом.

У цьому контексті варто навести той факт, що у проекті Закону “Про Кабінет Міністрів України” Уряд пропонує заборонити міністрам входити в консультативно-дорадчі органи, створені Президентом. Тобто свідомо береться курс на повне розмежування. Тому побажання, щоб Президент уже вкотре сформулював стратегію, нічого не дадуть, тому що Уряд хоче бути самостійним. Питання лише в тому, чи він зможе ефективно та реалістично виробляти політику. Тут поки що підстав для того, щоб хвалити цей Уряд, немає.

**НЕ ВАРТО НАЗИВАТИ СЛОВОМ
“РЕЙДЕРСТВО” ЗВИЧАЙНИЙ
БАНДИТИЗМ**



Олександр РЯБЧЕНКО,
директор Міжнародного інституту
приватизації, управління
власністю та інвестицій

На мою думку, сьогодні найбільш актуальним питанням для обговорення має бути саме відповідність дій Уряду засадам демократичного врядування: відкритість, прозорість, підконтрольність суспільству. Проте, маю таке враження, що ні ці засади, ні рекомендації, що містяться у представлених на цих слуханнях матеріалах, виконуватися не будуть, оскільки в Україні розпочався період жорстких політичних дискусій – а це не найкращий час для будь-якого реформування, тим більше – у сфері економіки.

Хотів би привернути увагу до двох питань.

Перше – приватизація. Якби в Україні відбувалася приватизація – а зараз її немає – то вона б відбувалася відповідно до програми, прийнятої у 2000р. Тим часом, вона вже не відповідає економічній ситуації, потребам держави, а в поточному році – навіть конституційному ладу. Приклад зі скасуванням конкурсу з продажу АХК “Укрнафтопродукт” – це демонстрація того, що не існує сьогодні ні ідеології, ні інструментарію приватизації. Приватизація так чи інакше зайшла б у безвихідь, бо її програма застаріла, за нею не можна працювати.

Я не бачив проект урядової програми приватизації, але я бачив проект на сайті Фонду державного майна, четвертий варіант за останні два роки – він кращий за інші. Попередні містили термін “приватизація” лише в назві та в першому реченні, останній розкриває його в усьому тексті. Можливо, дійсно, це варіант, вартий уваги Парламенту. Можливо, дійсно в Україні почнеться приватизація. Я сподіваюся на це.

Друге – так зване рейдерство, термін, що став останнім часом дуже популярним. Однак, на мій погляд, рейдерів в Україні немає. Я не бачив жодної рейдерської операції. Те, що відбувається у нас, – звичайний бандитизм із залученням судів першої інстанції. На ці операції із захопленням підприємств треба реагувати як на бандитизм. Не можу уявити, що у СШАдесь в Аризоні суд ухвалив рішення, що в Техасі певний власник одного відсотку акцій якогось підприємства – директор і власник контрольного пакету. І цей власник наймає охоронну приватну фірму і на підставі рішення Аризонського суду виганяє всіх і захоплює підприємство – це рейдери? Це звичайні бандити, і вони мають сидіти зрозуміло де – в тюрмі у нас достатньо.

**ЗАКОН І ПРАВО НЕ ПОТРІБНІ –
ВСЕ ПОВЕРТАЄТЬСЯ
В ТІНЬ**



Микола СИВУЛЬСЬКИЙ,
депутат фракції
“Блок Юлії Тимошенко”
у Верховній Раді України

Я не погоджуюся з думкою, що 100 днів – дуже малий термін для оцінок і висновків. Це цілком достатній час, щоб зрозуміти стратегію і тактику Уряду: маємо політику реваншу в усіх сферах. І справа не лише в поверненні старих облич, а в політиці, яка пропонується.

Почнімо з кадрів. Звільнено заступників міністрів, начальників управлінь, відділів – всіх, кого за часів Помаранчевої революції було висунуто на ті чи інші посади. Повна зачистка кадрів по всій країні. Пам’ятаєте прохання М.Азарова повернути досвідчені кадри періоду його господарювання в Міністерстві фінансів? Як керівник Головного контрольно-ревізійного управління я починав роботу в Уряді Ю.Тимошенко з того, що заповнював вакансії, тому що деякі керівники обласних КРУ зникли разом з керівниками області, як це було в Сумах. Коли провели ревізію, стало зрозуміло – надзвичайно цінні кадри. Безумовно, вони будуть вірно служити, як служили доти, не чекаючи, що з них що-небудь спитають.

Я не згоден, що немає програми дій Уряду – програма є, проголосована в першому читанні. Державна програма економічного і соціального розвитку на 2007р. та Бюджет – фінансова конституція. Там все абсолютно зрозуміло: **запроваджується політика заморожування заробітної плати, проголошується скорочення перерозподілу ВВП через Бюджет на 4,2% без будь-якого скорочення податків. Це означає акумулювання доходів в ручному режимі.** Інструментом цього є вільні економічні зони. Йдеться про суму порядку 30 млрд. грн. – стільки недоотримано податків, якби вони справлялися згідно з чинним законодавством.

У ручне управління переводиться все, навіть робота Верховної Ради. Депутати-старожили кажуть, що такого не було, щоб менше 20% документів, анонованих до розгляду, через кілька тижнів залишалося, а решта були нові. Вони вносяться в порушення всіх регламентних норм, без розгляду профільними комітетами, без експертних висновків...

Що в результаті? Якщо досі два помаранчеві уряди йшли шляхом детінізації економіки, повернення на світло фінансових потоків, то тепер відбувається зворотний процес – усе повертається в тінь. А тому закон і право тут не потрібні, лише ручний режим управління.

Скажу більше – відбувається криміналізація багатьох сфер, зокрема, газової. **Відповідно до всіх міжурядових угод, постачання газу, встановлення ціни газу та ставки транзиту – це предмет міжурядових протоколів. Уряд же прагне перевести угоди в режим господарських відносин. Для чого? Як при ціні газу \$145 за 1000 м³ на кордоні Узбекистан-Казахстан, Україна може отримати цей газ за ціною \$130? Якою є справжня ціна і якою є вигода для тих, хто заправляє газовими справами?**

Вигода наступна. В міжурядових угодах зафіксовано чіткий взаємозв'язок ціни газу і транзитного тарифу, а також обов'язок господарюючих суб'єктів дотримуватися його. Зміна ціни на газ автоматично тягне за собою зміну транзитної ставки. Ми мали такі співвідношення: ціна газу \$80 за 1000 м³, транзитна ставка – \$1,75 за 1000 м³ на 100 км., ціна газу – \$50, транзитна ставка – \$1,09. Якою має бути ставка за ціни газу \$95? Відповідь – \$2,07, а була підписана – 1,6. Якщо ціна газу \$130, то ставка має бути на європейському рівні – \$2,7, а є та сама – \$1,6.

Для того, щоб обійти цю проблему, М.Азаров стверджує, що постачання газу здійснюється з Середньої Азії, а тому ми повинні зважати на вартість його транзиту російською територією, мовляв, якщо ми підвищимо ставку транзиту, то це може зробити й інша сторона. Але нічого подібного! Немає більше туркменського, узбецького, казахського газу, є лише російський газ. Україні все рівно, якою є ціна транзиту російською територією. Ми встановлюємо ціну транзиту лише своєю територією і регулюємо ставку транзиту, компенсуючи подорожчання газу.

А чому Ю.Бойко призначили міністром палива та енергетики, якщо він був у першій п'ятірці виборчого списку зовсім іншої політичної сили? Дуже просто: саме він причетний до створення *RosUkrEnergo*. Компанія була створена 21 липня 2004р. із статутним капіталом у 100 000 швейцарських франків, а вже 29 липня саме Ю.Бойко підписав із нею п'ять контрактів на 30 років вперед на мільярди доларів. Це і є відповідь на питання.

ІМОВІРНІСТЬ КОНСТРУКТИВНОГО КОМПРОМІСУ ВИЧЕРПУЄТЬСЯ



Олексій ГАРАНЬ,
директор Школи політичної
аналітики при Національному
університеті "Києво-Могилянська
академія"

Маю критичні зауваження до авторів доповіді. Якщо подивитися на її структуру, то неважко помітити, що увагою авторів обійдений дуже важливий блок – гуманітарні питання. Але саме до цих питань останнім часом прикута увага суспільства, зокрема, через ті інтерв'ю, що їх давав віце-прем'єр-міністр коаліційного Уряду з гуманітарних питань. Думаю, на майбутнє авторам ці питання слід врахувати.

Якщо говорити в цілому, то 100 днів діяльності коаліційного Уряду засвідчили, що можливості компромісу вичерпуються.

Перед формуванням Уряду дійсно були сподівання на історичний компроміс, на Уряд національної згоди. БЮТ одразу заявив, що це неможливо, але були серед нас "утопісти", які доводили, що ймовірність такого компромісу існує.

Я не хочу сказати, що зараз вони вичерпані, хочу лишатися оптимістом. Однак, дійсно відбувається гра "стінка на стінку": представники "Нашої України" практично вичавлені з Уряду. В цей контекст впиється й атака на міністра оборони А.Гриценка і міністра закордонних справ Б.Тарасюка, – що, до речі може спровокувати конституційну кризу. Адже якщо в умовах відсутності чітких конституційних положень будуть відправлені у відставку два ключових міністри, то постане питання: Уряд вважається сформованим чи ні?

Думаю, це гра з вогнем. І сподіваюся, що в політиків вистачить здорового глузду повернутися до прагматичного обговорення цієї ситуації. Це означає необхідність обмеження апетитів у тих сил, які зараз претендують на монополізацію влади.

НЕЛЬЗЯ СТРОИТЬ РЫНОЧНУЮ ЭКОНОМИКУ НЕРЫНОЧНЫМИ МЕТОДАМИ



Ирина АКИМОВА,
генеральный директор
Аналитического центра Бюро
экономических и социальных
технологий (БЭСТ)

Хотела бы остановиться на положительных аспектах работы Правительства, о которых сегодня сказано мало, либо не сказано вообще.

Во-первых, в чём нельзя отказать новому Правительству, так это в смелости пойти на непопулярные решения и резко поменять акценты в социально-экономической и бюджетной политике. Имею в виду четко зафиксированные в программных документах Правительства намерения приблизить темпы роста доходов населения к темпам роста экономики. Меры эти непопулярны, и далеко не каждое правительство взяло бы на себя такую ответственность. Можно дискутировать, как это скажется на потребительском спросе. Однако, надо помнить, что он зависит от уровня инфляции. Поэтому сближение роста зарплат с темпами роста экономики имеет здесь огромное значение.

Во-вторых, здесь Правительство критиковали за недостаточное публичное представление его видения структурных реформ и развития в среднесрочной перспективе. Это так и не так. Это Правительство выгодно отличается от предыдущих тем, что попыталось за три месяца работы представить своё видение на пятилетнюю перспективу, на 2007г. и попыталось связать его с приоритетами в бюджетном процессе. Как оно это сделало – другой вопрос. Я критиковала и буду критиковать многие положения Стратегии экономического и социального развития

України на 2007–2011гг., но такая попытка, безусловно, демонстрирует намерение Правительства связывать бюджетный процесс со стратегическими приоритетами.

В-третьих, безусловно позитивный шаг Правительства – то, что ему удалось, во-первых, стабилизировать поставки газа до 2009г., во-вторых, цену на один год. И оценивать успешность этого шага целесообразно не с точки зрения роста цены, а с точки зрения подготовки за этот короткий промежуток времени отечественной экономики к переходу на энергосбережение и более высокую энергоэффективность.

За что это Правительство заслуживает критики?

Первое (хотя это вопрос и критики, и характеристики объективной ситуации) – с одной стороны, коммуникационный процесс между Правительством, Парламентом и Секретариатом Президента был далек от идеала. Но с другой стороны, – это происходило в условиях политической реформы, и с этим надо считаться. Необходимо время для того, чтобы все ветви и институты власти научились работать друг с другом в новых условиях.

Второе (то, что заслуживает наибольшей критики) – отсутствие стратегического видения и существенных изменений в инвестиционном климате. В качестве приоритета Правительство заявило переход к инновационно-инвестиционной модели развития экономики. Инвестиционный климат является главным элементом такой модели и, соответственно – перехода к ней. Поэтому справедливы критические замечания по поводу торможения приватизации, поскольку без решения проблем приватизации и защиты собственности нет смысла говорить о благоприятном инвестиционном климате.

Третье – попытка строить рыночную экономику не совсем, скажем так, рыночными методами. Я имею в виду, прежде всего, подход к налоговой реформе путем возврата к точечным привилегиям в виде свободных экономических зон. Это очень серьезный вопрос, который может затормозить вступление Украины в ВТО. Надеюсь, что он будет тщательно рассмотрен прежде, чем будут приняты политические решения.

С точки зрения либеральной экономики, главная рекомендация Правительству – уйти от иллюзий, свойственных его предшественникам. Нельзя строить рыночную экономику нерыночными методами. Административные методы приводят только к кризису, но никак не прогрессу в области рыночных реформ.

Иллюзии свойственны и нам, экспертам и не экспертам. **Когда появляется новое Правительство, каким бы оно ни было, мы ожидаем от него чуда, желательно, в первый или во второй день его работы.** А когда чудо не случается, критикуем Правительство за отсутствие структурных реформ, или деклараций о структурных реформах, или за отсутствие прозрачности, или несоответствие действий декларациям. Такой критике подвергались и два “оранжевых” правительства на предыдущих наших слушаниях, и подвергается нынешнее Правительство сегодня.

Мы должны понять, что чудес не бывает. Завышенные ожидания ведут к не очень обоснованной критике. Поэтому нам надо переходить на более профессиональную основу, и в оценках работы Правительства исходить не из фантастических ожиданий, а из анализа того, что оно унаследовало от предшественника, и как оно *реально может* строить свою стратегию.

ПОЛІТИЧНЕ ПРОТИСТОЯННЯ ЗАВЕРШИТЬСЯ, КОЛИ БУДЕ ЗАВЕРШЕНА ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА



Микола САДОВИЙ,
депутат фракції
Соціалістичної партії України
Верховній Раді України

Основний недолік нашого суспільства закладений у структурі влади. Це, насамперед, те політичне протистояння, яке виникло у відносинах Президент – Уряд і Президент – Верховна Рада. Воно буде усунуте лише за однієї умови – коли буде завершена політична реформа. Тоді і структура влади зміниться, і наявні перешкоди конструктивній взаємодії владних інституцій зникнуть.

Сьогодні у структурі влади представлені п'ять партій і блоків, і всі вони мають певний вплив на Уряд. Дві політичні сили – ліві, три – мають однакову основу, суть якої – олігархічний капітал. Проте, **особливість коаліції полягає саме в тому, що в ній присутні КПУ і СПУ, і саме це слугує запорукою того, що повернення до авторитаризму не буде.** Крім того, це зумовлює і певну відкритість Уряду: нещодавно В.Янукович звітував про діяльність Уряду і відкрито говорив як про позитиви, так і негативи. І немає того паралізуючого протистояння Парламенту та Уряду, яке, на жаль, було раніше.

Що стосується Уряду, то головними його успіхами є, *по-перше*, поява певних ознак стабілізації, *по-друге*, напрацювання з переходу від ручного управління до ухвалення засад внутрішньої та зовнішньої політики, *по-третє*, підготовка за ці 100 днів бюджету на 2007р. та напрацювань для бюджетів наступних років до 2010р. включно

А сьогоднішнє завдання Уряду полягає в тому, щоб спрямувати всі свої дії на те, щоб перезимувати нормально. Маємо 8 млрд. грн. дефіциту бюджету. Де їх узяти, як перезимувати? От у цьому напрямі потрібно працювати.

Кілька слів про приватизацію. Приватизації як такої не було, було розграбування власності. Це доведено більш ніж 150 судовими справами, і ще кілька позовів розглядаються в судах. До середини 2006р. не була здійснена навіть інвентаризація державного майна, ніхто не міг сказати, скільки державного майна в державі залишилося. А залишилося дуже мало, на кілька десятків мільярдів гривень. На 2007р. заплановано 10 млрд. грн. надходжень від приватизації, а реально можна буде отримати – лише 5,5 млрд. грн.

Громадські слухання, 14 листопада 2006р.



ЯКЩО НЕ БУДЕ СКОРИГОВАНА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА, НА УКРАЇНУ ЧЕКАЮТЬ ПОТРЯСІННЯ



Олег МЕДВЕДЬОВ,
шеф-редактор групи
сайтів "Оглядач"

Наша дискусія зосередилася навколо соціально-економічних аспектів діяльності Уряду. На мою думку, це вияв традиційного розуміння Уряду як такого, що відповідає, образно кажучи, "за каналізацію", житлово-комунальне господарство і т.ін.

Але сьогодні Уряд став, нарешті, політичною інституцією. Це перший Уряд, який не обмежується лише господарськими справами, а намагається формувати цілісну державну політику та впливати на формування ідеології державного будівництва. І саме цей аспект діяльності Уряду залишається поза увагою експертів.

З одного боку, не можна говорити, що Уряд В.Януковича вже запропонував певну цілісну ідеологію. Але є безліч сигналів від урядовців і представників Антикризисної коаліції, які дозволяють припускати серйозну ревізію традиційного курсу останніх років. На мою думку – в напрямі повернення до часів не лише Л.Кучми, але й, можливо, В.Щербицького. Аналізуючи певні сигнали, **можна говорити про спробу запропонувати суспільству як рамкову ідеологію державного будівництва змішану "малоросійсько-донецько-московську" візію України, її минулого, теперішнього та майбутнього.**

Які сигнали є тут ключовими? Не зупинятимуся на проблемі мовної політики, де Партія регіонів стала заручницею своєї виборчої кампанії. Зверну увагу лише на останню подію цього напрямку – відмову Уряду оскаржити в суді рішення про скасування україномовного дублювання фільмів. Ідеться не про тотальну українізацію кінематографу, як переконують принципи противники української мови. Ідеться про наявність в Україні на першому етапі хоча б 20% україномовного кінематографу. Врешті, за соціологічними даними, серед українських громадян, як мінімум, 50% – україномовні. Чи Партія регіонів заперечує право цих людей дивитися фільми українською мовою? Виходячи з останніх заяв Д.Табачника, це саме так.

В.Янукович не зустрівся з представниками IV Всесвітнього форуму українців. Чи були коли-небудь випадки, щоб очільники Уряду відмовлялися від контакту з українською діаспорою? Зрозуміло, що вона опозиційно налаштована до В.Януковича, але Л.Кучма у 2001р. знайшов у собі сили вийти на трибуну і на фоні вигуків "ганьба!" виступити перед учасниками форуму. А В.Янукович там не з'явився.

Уряд повністю проігнорував 30 річницю Української Гельсінської спілки, цим питанням опікувався лише Президент.

Можливо, для В.Януковича питання статусу воїнів ОУН-УПА чи помісної православної церкви є надто радикальними, але не розглядаються у Верховній Раді такі "невинні" питання, як відзначення 100-річчя від дня народження Івана Багряного чи Петра Григоренка. Або така важлива проблема, як розгляд у Парламенті питання про голодомор як геноцид: я дуже сумніваюся,

Громадські слухання, 14 листопада 2006р.



що Антикризисна коаліція піде на ухвалення серйозних рішень з цього питання.

Що наразі формує гуманітарну політику Антикризисної коаліції?

Існує кілька чинників. Є сам В.Янукович, який, судячи з усього, намагається не втручатися в питання гуманітарної політики. Принаймні, можна говорити, що Прем'єр намагається дотримуватися досить поміркованих позицій у цій сфері.

Але є чинники, з якими він повинен рахуватися. Це чинник КПУ, яка обумовлює свою участь у Антикризисній коаліції ідеологічними поступками з боку Партії регіонів. Саме звідси випливає неприйняття Івана Багряного чи Петра Григоренка. Думаю, що саме з цієї причини Партія регіонів не голосуватиме і за визнання голодомору геноцидом.

Є інший чинник – Москва. Її аж занадто цікавлять гуманітарна політика, питання мови, питання голодомору.

Є окремий серйозний і подразливий для української гуманітарної інтелігенції чинник – віце-прем'єр з гуманітарних питань Д.Табачник, який у "Російських вестях" таврує українських націоналістів і заявляє, що вузьке коло україномовної інтелігенції не повинне визначати гуманітарну політику в Україні. Зрозуміло, що Д.Табачнику ближчим є коло читачів газети "Бульвар", де він є членом редакційної ради. Але, думаю, що наше уявлення про інтелігенцію – інше. Це не та інтелігенція, яка визначає політику "Бульвару"...

У результаті дії усіх цих чинників, В.Янукович залишається прем'єром Південної та Східної України. За 100 днів його врядування не зроблено жодного кроку назустріч Західній та Центральній Україні. Таке враження, що урядовці навіть не спробували зрозуміти, що таке Західна, та особливо Центральна Україна, яка є державотворчим елементом, яка визначала історичну тяглість усієї Української держави.

Підсумовуючи: висновки робити зарано, але є дуже багато негативних сигналів. На Україну чекає дуже серйозне загострення ситуації, якщо В.Янукович не впорядкує свою гуманітарну політику. Цей "вузький прошарок україномовної інтелігенції" – вже не такий вузький, як хотілося б Д.Табачнику, П.Симоненку, політичним кураторам Антикризисної коаліції з Москви. Якщо не будуть внесені серйозні корективи, Україну можуть очікувати дуже великі потрясіння, бо "вузький прошарок інтелігенції", я переконаний, без бою не здасться.

Громадські слухання, 14 листопада 2006р.



ГОЛОВНЕ ДОСЯГНЕННЯ УРЯДУ – ОБМЕЖЕННЯ ПОПУЛІЗМУ В ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ



Ярослав ЖАЛІЛО,
президент Центру
антикризових досліджень²

Перші 100 днів роботи Уряду В.Януковича мали суперечливі результати в економічній сфері. Наприклад, скасування квот на експорт зерна. Захід очевидно неринковий, проте чи вдалося б без цього втримати подорожчання хлібу на внутрішньому ринку? Хто реально втратив – виробники зерна, чи торговці, які планували отримати подвійний зиск?

Ще одне питання – стан відшкодування ПДВ. Уряду В.Януковича 2004р. робилися закиди щодо неперешкодження фіктивному експорту. Нині Уряд намагається посилити контроль, що веде до затримок з відшкодуванням, – і знову отримує критичні закиди. Тут слід погодитися з тими, хто закидає Уряду непрозорість його роботи. Відсутність доступної інформації щодо важливих проблем дуже утруднює коректну оцінку його діяльності.

Сприятливі процеси, пов'язані зі зростанням попиту на внутрішньому та зовнішньому ринках, звільнили Уряд від необхідності “пожежних заходів” та створили умови для програмовості. Відтак головними результатами 100 днів слід вважати низку програмних документів: проект Державного бюджету на 2007р., Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2007р., Програму діяльності Уряду “Конкурентна Україна”.

У цьому напрямі Уряд досяг чималого прогресу. Його головна заслуга полягає у спробі радикальної зміни пріоритетів державної економічної політики, повернення до завдань економічного зростання, структурної перебудови економіки, інвестиційно-інноваційної моделі її розвитку. Останніми роками економічна політика була підпорядкована цілям передвиборчого соціального популізму. Сам факт обмеження цього популізму вже є значним досягненням Уряду.

Уряд має два варіанти формування політики: або, користуючись налагодженими відносинами з Парламентом, заглибитися в реалізацію корпоративних інтересів основних “спонсорів” Антикризової коаліції, або сформулювати політику національного економічного прориву, що спирається на сприятливі умови для розвитку національного капіталу, конкурентоспроможності національної економіки та може поступово стати основою консенсусу конструктивних сил.

Українська опозиція затято штовхає Уряд до реалізації першого варіанту. Головний вогонь критики зосереджений на недостатній соціальній орієнтації урядової політики та надмірному розрахунку Уряду на “ручне управління” економічними процесами. Це виключає конструктивний діалог опозиції з Урядом. **Завдання конструктивної опозиції – максимально сприяти ефективності Уряду в розв’язанні ключових проблем, а не “витискати” популістські соціальні рішення.** Якщо, звичайно, мета опозиції – процвітаюча Україна, а не перемога на наступних виборах.

² Виступ поданий до редакції у письмовому вигляді. Наводиться зі скороченнями.