

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 2 (96)
2008

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

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

Журнал видається з 2000р.
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
посилаючись на журнал
"Національна безпека і оборона"
обов'язкове

Фотографії:
Укрінформ – обкладинка

© Центр Разумкова, 2008

Проект здійснено за підтримки
Міжнародного фонду "Відродження"
та Національного Фонду
підтримки демократії (США)

З М І С Т

100 ДНІВ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ В НОВОМУ ФОРМАТІ: ОЦІНКА ДІЙ В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ (Аналітична доповідь)	2
Розділ 1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА	3
Розділ 2. ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА	33
Розділ 3. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА	57
Розділ 4. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА	62
Розділ 5. ВЛАДА І СИТУАЦІЯ В КРАЇНІ ОЧИМА ГРОМАДЯН	72
УКРАЇНСЬКА ВЛАДА В НОВОМУ ФОРМАТІ: ОЦІНКА ДІЙ В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ (Виступи учасників громадського обговорення)	89
Ірина КРЮЧКОВА	89
Анатолій ГРИЦЕНКО	89
Василь КУЙБІДА	90
Олексій ПЛОТНИКОВ	91
Валерій ЛИТВИЦЬКИЙ	92
Тарас СТЕЦЬКІВ	93
Олександр БОНДАР	94
Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ	94
Петро ПОРОШЕНКО	95
Віктор ЛИСИЦЬКИЙ	96
Олександр СУГОНЯКО	96
Ярослав ЖАЛІЛО	97
Ігор ШУМИЛО	97
Олександр РЯБЧЕНКО	98
Олександр ДЕРГАЧОВ	98
Анатолій ЗРІБНЯК	99
Олексій ГАРАНЬ	100

Консорціум неурядових аналітичних центрів:

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій: Ігор Бураковський (голова правління), Олександра Бетлій, Тетяна Вахненко, Катерина Євсєєва, Віталій Кравчук, Анна Кузнецова, Оксана Кузяків (виконавчий директор), Катерина Куценко, Ольга Мегеда, Вероніка Мовчан (директор з наукової роботи), Дмитро Науменко, Катерина Пількевич, Юлія Полетаєва, Євгеній Раздорожний, Марія Рижкова, Наталія Сисенко, Ярослава Сучок, Ірина Федець, Катерина Шинкарук, Інна Юзефович.

Центр політико-правових реформ: Олександр Банчук, Мар'яна Демкова, Ігор Коліушко (голова), Юлія Кириченко, Роман Куйбіда, Тетяна Руда, Ганна Салій, Вікторія Тернавська, Віктор Тимошук.

Центр Разумкова: Андрій Биченко, Олена Гаврилюк, Ольга Кошарна, Олександр Литвиненко, Володимир Лук'янець, Михайло Міщенко, Дарія Недашківська, Володимир Омельченко, Михайло Пашков, Володимир Саприкін, Микола Сунгуровський, Валерій Чалий, Людмила Шангіна, Валерія Шовкун, Юрій Якименко.

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

100 ДНІВ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ В НОВОМУ ФОРМАТІ: ОЦІНКА ДІЙ В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ

Ця доповідь присвячена аналізу перших кроків і намірів української влади у форматі, якого вона набула після дострокових парламентських виборів. У Парламенті створена коаліція політичних сил у складі Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) і пропрезидентського Блоку “Наша Україна – Народна самооборона” (НУНС). Коаліція сформувала Уряд, її представник є спікером Парламенту. Парламентська меншість, представлена фракціями Партії регіонів, КПУ і Блоку Литвина, поки не оформилася в єдину опозицію. Партія регіонів створила опозиційний уряд.

Головною метою доповіді є оцінка зробленого владою за перші 100 днів її діяльності, на цій підставі – прогноз розвитку подій у середньостроковій перспективі, а також формулювання рекомендацій з метою підвищення ефективності дій влади та їх спрямування на забезпечення інтересів суспільства.

Оцінки, прогнози та рекомендації формулювалися з урахуванням особливостей політичного процесу в країні, а саме: невіршеності фундаментальних питань організації влади; надмірної політизації всіх без винятку питань розвитку країни; жорсткого пресингу, що його зазнає Уряд з боку як опозиції, так і Президента України; загострення соціально-економічних проблем, що набуває характеру кризи.

Загальними критеріями, за якими оцінювалися дії влади, були наступні: результативність формування системи влади та окремих інституцій; спроможність Уряду формулювати і здійснювати ефективну політику; рівень довіри громадян до держави як суспільного інституту та підтримки дій владних інститутів.

Ключовий висновок із здійсненого аналізу полягає в тому, що головною проблемою країни залишається необхідність глибокої модернізації системи влади, оскільки саме неефективність урядування в широкому сенсі слова реально блокує можливості України як держави реагувати на внутрішні та зовнішні виклики.

Доповідь складається з п'яти розділів.

- У першому розділі** досліджуються інституційні спроможності влади, ініціативи з реформування Конституції та адміністративної системи, реформи у правоохоронній сфері, кримінальній юстиції та судочинстві, стан і перспективи становлення в Україні публічної політики.
- У другому розділі** аналізуються ситуація і напрями діяльності в окремих сферах економічної політики Уряду, результативність його регіональної політики.
- У третьому розділі** оцінюються головні здобутки і втрати урядової соціальної політики за її найбільш важливими напрямами.
- У четвертому розділі** розглядаються внутрішні аспекти формування зовнішньої політики та її результати за головними напрямами зовнішньополітичних відносин держави.
- У п'ятому розділі** наводяться результати соціологічного дослідження громадської думки та позицій ділових кіл України, які доповнюють і посилюють експертні висновки.

Наведені в тексті скорочення вжито в таких значеннях: **АПК** – агропромисловий комплекс; **БЮТ** – Блок Юлії Тимошенко; **ВАТ** – відкрите акціонерне товариство; **ВВП** – валовий внутрішній продукт; **ВНЗ** – вищий навчальний заклад; **Генпрокуратура (ГПУ)** – Генеральна прокуратура України; **ГО** – громадська організація; **ГоловКРУ** – Головне контрольно-ревізійне управління; **ГПК** – Господарський процесуальний кодекс України; **ДАІ** – Департамент державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України; **Держкомлідрпріємництва** – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; **Держкомтелерадіо** – Державний комітет телебачення і радіомовлення України; **Держмитслужба** – Державна митна служба України; **ДІУ** – Державна іпотечна установа; **ДПА** – Державна податкова адміністрація України; **ДПС** – Державна податкова служба; **ДСТУ** – Державні стандарти України; **ДТП** – дорожньо-транспортна пригода; **ЄЄП** – Єдиний економічний простір між Білоруссю, Казахстаном, Росією та Україною; **ЄКМТ** – Європейська конференція міністрів транспорту; **ЖКГ** – житлово-комунальне господарство; **ЗВТ** – зона вільної торгівлі; **ЗМІ** – засоби масової інформації; **ІЕД** – Інститут економічних досліджень та політичних консультацій; **КМУ** – Кабінет Міністрів України; **КПК** – Кримінально-процесуальний кодекс України; **МВС** – Міністерство внутрішніх справ України; **МДА** – місцева державна адміністрація; **Мінжитлокомунгосп** – Міністерство з питань житлово-комунального господарства України; **МЗС** – Міністерство закордонних справ України; **Мінпромполітики** – Міністерство промислової політики України; **Мінрегіонбуд** – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України; **Мінтрансзв'язку** – Міністерство транспорту та зв'язку України; **м.р.** – маркетинговий рік; **НКР** – Національна конституційна рада; **НАК** – Національна акціонерна компанія; **НБУ** – Національний банк України; **НКРЗ** – Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; **НТКУ** – Національна телекомпанія України; **НУНС** – Блок “Наша Україна – Народна самооборона”; **НУО** – неурядові організації; **ОВДП** – облігації внутрішньодержавної позики; **ОВС** – органи внутрішніх справ; **ОДА** – обласна державна адміністрація; **ОЕС** – Об'єднана енергетична система; **ПДВ** – податок на додану вартість; **ПЕК** – паливно-енергетичний комплекс; **РНБО** – Рада національної безпеки і оборони України; **СБУ** – Служба безпеки України; **СНД** – Співдружність незалежних держав; **СОТ** – Світова організація торгівлі; **ФДМУ** – Фонд державного майна України; **ЦОВВ** – Центральні органи виконавчої влади; **ЦПК** – Цивільний процесуальний кодекс України.

1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

Центр Разумкова,
Центр політико-правових реформ

1.1. ВЗАЄМОДІЯ ГІЛОК ТА ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ

Згідно з Конституцією, припинення повноважень Верховної Ради та обрання нового складу Парламенту передбачає зміну складу Уряду, який формується Коаліцією депутатських фракцій. Така ситуація склалася внаслідок дострокового припинення Президентом повноважень Верховної Ради V скликання і проведення позачергових парламентських виборів 30 вересня 2007р.

Таким чином, відкриття I сесії Верховної Ради VI скликання, яке відбулося 23 листопада 2007р., можна вважати днем початку процесу формування влади в новому форматі, його завершенням – затвердження складу Уряду Коаліцією депутатських фракцій.

Створення в Парламенті Коаліції демократичних сил

Протягом виборчої кампанії представники як НУНС, так і БЮТ висловлювалися за створення Коаліції саме в такому складі, цей намір підтримував і Президент В.Ющенко¹. Однак, на практиці процес створення Коаліції у складі БЮТ і НУНС виявився непростим.

Зокрема, група депутатів від НУНС (В.Тополов, І.Кріль, М.Онищук, Ю.Єхануров, В.Петьовка, С.Довгий, І.Плющ) тривалий час відмовлялися підписати угоду і зробили це лише після особистої розмови з Президентом. Їх мотиви стосувалися як змісту Коаліційної угоди, так і характеру переговорів між БЮТ і НУНС щодо її підписання.

Так, Ю.Єхануров у листі до членів БЮТ і НУНС заявив, що Коаліційна угода потребує доопрацювання, зокрема, мають бути вилучені пункти, що містять обіцянки БЮТ щодо повернення протягом двох років громадянам знецінених вкладів колишнього Ощадбанку СРСР, скасування ПДВ, удосконалення пропорційної системи виборів до Парламенту та місцевих рад². І.Кріль аргументував свою відмову підписати Коаліційну угоду тим, що “на початку жовтня 2007р., по завершенні парламентських виборів, відбулися не переговори щодо створення демократичної Коаліції, а змова частини лідерів політичних сил заради розподілу посад... Перший доказ тому – висунення на посаду голови Верховної Ради В.Кириленка”³.

Створення Коаліції демократичних сил (далі – Коаліція) стало можливим 29 листопада 2007р. після зняття В.Кириленком своєї кандидатури і заяви НУНС про висунення на посаду Спікера кандидатури

А.Яценюка, запропонованої Президентом. Коаліційну угоду підписали 228 народних депутатів.

Оцінка. Процес формування Коаліції виявив наявність низки негативних чинників, які надалі впливатимуть на дієздатність Коаліції. Насамперед – це критично мінімальна чисельність Коаліції (228 голосів з 450), що робить її надзвичайно чутливою до особистої присутності кожного депутата на пленарних засіданнях і вимагає постійного та повного погодження всіх питань, що виносяться на голосування.

Крім того, до негативних чинників слід віднести: протиріччя між партнерами по Коаліції – БЮТ і НУНС з кадрових та окремих програмних питань; внутрішні протиріччя в НУНС і в “Нашій Україні”; високий ступінь залежності Коаліції від впливу зовнішніх сил, зокрема, Секретаріату Президента.

Призначення Парламентом Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка

Подання Коаліції про призначення лідера БЮТ на посаду Прем'єра було надіслане Президенту 5 грудня, і наступного дня Президент вніс цю кандидатуру на розгляд Парламенту. Однак, саме призначення відбулося лише майже через два тижні, причиною чого стала полеміка навколо його умов.

Призначення Ю.Тимошенка Прем'єром ускладнювалося через діяльність як парламентської опозиції, так і владних структур. *По-перше*, представники опозиції вимагали спочатку розподілити комітети та керівні посади в Парламенті. З приводу цього між ними та Коаліцією виникли гострі суперечності, оскільки і НУНС, і БЮТ категорично відмовилися підтримати кандидатуру представника КПУ А.Мартинюка на посаду першого віце-спікера, на якій так само категорично наполягали комуністи, Партія регіонів і Блок Литвина⁴. *По-друге*, Секретаріат Президента в особі глави поставив умовою голосування за кандидатуру Прем'єра попереднє прийняття законів, названих у додатку до Коаліційної угоди⁵.

Під час засідання 11 грудня кандидатура Ю.Тимошенка двічі ставилася на голосування, однак не одержала необхідної кількості голосів, оскільки зі складу Коаліції за неї не проголосували карточки кількох народних депутатів від НУНС, а фракції Партії регіонів, КПУ і Блоку Литвина не брали участі в голосуванні.

¹ Докладно див.: Україна: парламентські вибори і демократія. – Твій вибір-2007, №8, с.16-19.

² Депутат від “Нашої України” – “Народної Самооборони” Юрій Єхануров наголошує на необхідності доопрацювання коаліційної угоди з БЮТ. – Українська правда, 27 листопада 2007р.; <http://www.pravda.com.ua>

³ НУНСівський відступник вже почав говорити про “мову” та “дерибан” портфелів. – Там само, 26 листопада 2007р.

⁴ Кириленко запевняє, що коаліція за жодних умов не підтримає кандидатуру від КПУ на посаду першого віце-спікера. – УНІАН, 8 грудня 2007р.

⁵ Коаліція зобов'язана прийняти пакет законопроектів до голосування за кандидатуру на посаду Прем'єра. – Там само, 6 грудня 2007р.

12 грудня Президент вніс кандидатуру Ю.Тимошенко до Парламенту повторно, після чого відбулося кількаденне блокування трибуни Парламенту представниками Партії регіонів, які висували зазначені вище вимоги і звинувачували Коаліцію в монополізації парламентської діяльності.

18 грудня Парламент мінімальною більшістю (226) голосів призначив Ю.Тимошенко на посаду Прем'єра.

Оцінка. Зволікання голосування кандидатури Прем'єра та його перший негативний результат засвідчив наявність у Коаліції серйозних проблем, як внутрішніх, так і пов'язаних із зовнішнім впливом.

Так, під час формування персонального складу Уряду, представники НУНС визнавали факти нав'язування окремих кандидатур Секретаріатом Президента, що могло призвести до розколу фракції⁶. З приводу цього глава Секретаріату В.Балога пізніше заявив, що "Президент впливав на процес створення нового Кабміну виключно в межах своїх конституційних прерогатив, а також як лідер демократичного табору, представники якого перемогли на позачергових парламентських виборах"⁷.

Слід також зазначити, що призначення Прем'єра до обрання керівництва Парламенту і формування парламентських комітетів є порушенням Регламенту Верховної Ради, воно суперечило також Коаліційній угоді, згідно з якою перед голосуванням за кандидатуру Прем'єра мало б відбутися прийняття низки законопроектів. Водночас, остання вимога також не відповідала нормам Регламенту.

Таким чином, вже на початку роботи Парламенту було допущено низку процедурних порушень, які хоча й не можуть поставити під сумнів легітимність відповідних рішень, проте, свідчать про готовність нової влади надавати перевагу принципу політичної доцільності.

Формування Уряду та його склад

Уряд був сформований представниками двох політичних сил, які власне й ініціювали проведення дострокових парламентських виборів (БЮТ і НУНС)⁸.

Про певні пріоритети Уряду свідчить призначення віце-прем'єра з питань євроінтеграції (Г.Немиря). Також заслуговує уваги не лише скорочення числа віце-прем'єр-міністрів (до двох замість п'яти в Уряді В.Януковича), але й відмова Уряду від посади "міністра України у зв'язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади".

Оцінка. Формування Уряду політичними силами, які сповідують близькі політичні переконання (на відміну від Уряду Ю.Тимошенко зразка 2005р., в якому

були присутні соціалісти) передбачало вищу ймовірність злагодженої роботи нової урядової команди⁹. Як позитив слід відзначити своєчасне дотримання членами нового Уряду вимог щодо несуміщення посад.

На схвальну оцінку заслуговує:

- призначення окремого члена Уряду, відповідального за питання євроінтеграції. При цьому, важливо забезпечити чітке розмежування сфер відповідальності цього віце-прем'єра з міністром закордонних справ;
- рішення про скорочення посад віце-прем'єр-міністрів, а також посад міністра та заступників міністра у зв'язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади¹⁰. Це створює передумови для безпосередньої співпраці кожного члена Уряду з Парламентом.

Водночас, викликає занепокоєння підхід Коаліції до розподілу посад у ЦОВВ. *По-перше*, до політичного розподілу були включені посади заступників міністрів і керівників "інших ЦОВВ" (які де-юре, належать до посад державної служби). *По-друге*, є нерациональним принцип розподілу вищих керівних посад у кожному міністерстві, відповідно до якого в разі призначення міністра – представника однієї політичної сили - учасниці Коаліції, першим заступником міністра призначається представник іншої політичної сили - учасниці Коаліції. У цьому випадку створюється механізм внутрішньокоаліційного контролю та, практично, альтернативний центр вироблення політики в межах одного органу.

Призначення Президентом Секретарем РНБО Р.Богатирьової

24 грудня 2007р. Президент призначив Секретарем РНБО Р.Богатирьову, одного з лідерів Партії регіонів¹¹, пояснивши це рішення потребою об'єднання всього українського суспільства, а Р.Богатирьова "демонструє, що люди з різних політичних сил можуть займати конструктивну позицію, коли мова йде про загальнонаціональні пріоритети"¹².

Оцінка. Призначення на посаду Секретаря РНБО заступника голови Партії регіонів стало несподіванкою для вітчизняного політикуму та, насамперед, для самої партії, оскільки лише незадовго до цього йшлося про висунення Р.Богатирьової на посаду першого віце-спікера від опозиції. Призначення її керівником органу, який цілком підпорядкований Президенту і може бути надійним інструментом реалізації його політики, одними розцінювалося як свідчення кризи в керівництві Партії регіонів і спроба створити з'єднуючу ланку між Президентом і впливовою частиною керівництва партії, іншими – як створення протидії Ю.Тимошенко на посаді Прем'єра (за аналогією з призначенням на цю посаду у 2005р. П.Порошенка).

⁶ В НУНС немає суперечностей, що заважають узгодити розподіл посад у виконавчих органах влади. – УНІАН, 11 грудня 2007р.; Депутати від "Народної самооборони" сумніваються, що Уряд у представленому на сьогодні складі буде затверджений. – Там само, 13 грудня 2007р.

⁷ Балога порадив Тимошенко шукати 120 мільярдів, а не думати про примарне. – Українська правда, 24 грудня 2007р.

⁸ Постанови ВР від 18 грудня 2007р.: "Про призначення Тимошенко Ю.В. Прем'єр-міністром України" №7 та "Про формування складу Кабінету Міністрів України" №10.

⁹ Що знайшло підтвердження, наприклад, під час голосування за урядовий законопроект про Державний бюджет України на 2008р. 28 грудня 2008р. (243 голоси "за").

¹⁰ Постанови КМУ "Про скорочення посад заступників Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України" №1402 від 24 грудня 2007р. та "Про визнання такою, що втратила чинність, Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2007р. №588" №35 від 6 лютого 2008р.

¹¹ Указ "Про призначення Р.Богатирьової Секретарем Ради національної безпеки і оборони України" №1251 від 24 грудня 2007р.

¹² Ющенко пояснив, навіщо йому Богатирьова. – Українська правда, 27 грудня 2007р.

Деякими представниками НУНС призначення Р.Богатирьової було розцінене як помилка Президента. Так, за словами Б.Тарасюка, “чимало людей у фракції, мабуть, не можуть погодитися з Президентом щодо можливості призначення опонентів на найвищі посади в державі, пов’язані з національною безпекою”¹³. Водночас, негативна реакція керівництва Партії регіонів на призначення Р.Богатирьової свідчить про те, що це рішення Президента не узгоджувалося з партією і не було спрямоване на зближення з найбільш потужною та впливовою частиною опозиції¹⁴.

Характер відносин Президента та Уряду

Відносини Президента та Уряду є досить складними і характеризуються як певними позитивними ознаками, так і проблемами та конфліктами. Наприклад, взаємини протягом кількох перших днів існування Уряду демонстрували певне порозуміння між Президентом та Урядом (Прем’єром). Підтвердження тому – скасування Урядом низки постанов і розпоряджень (загалом 34 акти) його попередника, дія яких була зупинена указами Президента¹⁵. Ще одним кроком, спрямованим на покращення взаємодії і координації зусиль, є впровадження практики щотижневих неформальних зустрічей Президента, Прем’єра і Співкерів.

Проте, з часом у відносинах між Президентом та Урядом почали виникати конфлікти, першим проявом яких стало застосування Президентом повноваження щодо зупинення дій актів нового Уряду (щодо зміни керівництва ФДМУ)¹⁶. Наявність проблем підтверджує критика дій Уряду, що звучить з боку Президента та посадових осіб його Секретаріату, а також досить сумнівні зміни до Протоколу про Державний церемоніал України, спрямовані на внесення елементів підпорядкованості та формалізму у взаємини з керівником Уряду та Співкером¹⁷.

Водночас Президент поновив практику компетенційного втручання у сферу відповідальності Уряду, зокрема, використовуючи такий інструмент, як РНБО (наприклад, укази Президента про затвердження рішень РНБО щодо ПДВ та приватизації¹⁸). Кроком Президента, що заслуговує на увагу є зміна складу РНБО, зокрема, виведення з її складу голів МДА¹⁹.

Глава держави ухвалив у новій редакції Положення про представника Президента в Уряді²⁰.

Оцінка. Факт скасування Урядом Ю.Тимошенко актів попереднього Уряду, зупинених указами Президента, можна оцінити скоріше як вияв лояльності новоствореного Уряду до президентської влади.

Практика проведення неформальних зустрічей Президента, Прем’єра та Співкерів заслуговує на позитивну оцінку та засвідчує наявність політичної волі державних очільників до конструктивного діалогу та узгодження позицій. Проведення цих зустрічей в неформальному порядку є також привнесенням в українську практику певних елементів політичної культури.

Проте, одночасно відбувається формалізація їх взаємин та акцентування на підпорядкуванні, що часом виливається в необґрунтовані кроки. Йдеться про внесені Президентом зміни до Протоколу про Державний церемоніал, відповідно до яких Прем’єр та Співкер обов’язково повинні проводити та зустрічати Главу держави з його офіційних закордонних поїздок. Інакше як спробу вказати на домінуючу роль Президента у відносинах між гілками влади цей крок оцінити важко.

Наявність об’єднуючої ланки між Главою держави та Урядом – Представника Президента в Уряді – є позитивним явищем, оскільки його діяльність має на меті певним чином посилювати продуктивну взаємодію між Президентом та Урядом, сприяти дієвому діалогу у виробленні єдиної державної політики. Адекватним кроком є скасування права дорадчого голосу Представника на урядових засіданнях. Проте, доцільно було б також передбачити, що право Представника брати участь в урядових засіданнях надається Урядом, а не Президентом. Серед іншого, в Указі, вкотре був закріплений неправовий і непродуктивний формат взаємин: “доручення” Президента з питань розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів Уряду.

Зупинені Президентом розпорядження Уряду стосувалися спроби останнього самостійно змінити керівництво ФДМУ. Миттєва реакція Глави держави на ситуацію засвідчує існування протиріч між Прем’єром і Президентом.

Також, підтверджує наявність проблем критика дій Уряду, що час від часу звучить з боку Президента та його Секретаріату. Зокрема з недавніх повідомлень, розміщених на сайті Глави держави під рубрикою “Секретаріат Президента”, 10 присвячені саме недолікам у роботі Уряду²¹. Звичайно, тут постає проблема адекватності статусу допоміжного органу Президента, його права давати оцінку діяльності Уряду.

Відповідно до норм Конституції і Закону “Про Раду національної безпеки і оборони України”, головним її завданням є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Питання адміністрування ПДВ, так само, як і питання, пов’язані з приватизацією, напевно чи підпадають

¹³ Тарасюк готовий накинутись на Ющенка – не як на Президента. – Українська правда, 24 грудня 2007р.

¹⁴ Януковичі заборонили Богатирьовій їти в РНБО; Янукович пригрозив Богатирьовій, що її діяльність може припинитись. – Там само, 25 грудня 2007р.

¹⁵ Постанова КМУ “Про скасування актів Кабінету Міністрів України, дію яких зупинено указами Президента України” №1403 від 24 грудня 2007р.

¹⁶ Укази від 7 лютого 2008р. “Про зупинення дій розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008р. №201-р, №203-р, №204-р, №208-р” №106 та “Про зупинення дій розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008р. №202-р, №205-р, №206-р і №207-р” №107.

¹⁷ Указ “Про внесення змін до Указу Президента України від 22 серпня 2002р. №746” №192 від 3 березня 2008р.

¹⁸ Укази: “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 лютого 2008р. “Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 грудня 2006р. “Про заходи щодо попередження і нейтралізації загроз національній безпеці, пов’язаних із нестабільністю правового регулювання відносин у сфері адміністрування податку на додану вартість” №155 від 25 лютого 2008р.; “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008р. “Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації” №200 від 6 березня 2008р.

¹⁹ Указ “Про склад Ради національної безпеки і оборони України” №43 від 21 січня 2008р.

²⁰ Указ “Про Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України” №132 від 15 лютого 2008р.

²¹ Див.: Офіційний сайт Президента України: <http://www.president.gov.ua>

під категорію питань національної безпеки. Отже, тут РНБО використовується Президентом як один із засобів легалізації сумнівного розширення власної компетенції і втручання у сферу діяльності Уряду.

Таке втручання можна побачити і в кількох інших актах Глави держави. Показовими є укази “Про невідкладні заходи щодо розвитку міста Києва” та “Про проведення Весняної толоки з озеленення та благоустрою”²². Перший з названих указів регулює муніципальні проблеми та заслуговує на негативну оцінку. Регламентування цих питань не належить до компетенції Президента. Крім того, цим Указом обов’язок вирішення окреслених муніципальних проблем покладається на Уряд. Дискусійним є як правомірність видання такого роду доручень Уряду, так і саме віднесення цих питань до завдань Уряду. Указ про толоку ілюструє ще й повернення Президента до практики регулювання проблем, “масштабність” яких жодним чином не відповідає завданням, що мають вирішуватися Главою держави.

Приклад. Взаємодія Уряду і Президента під час вирішення питань постачання газу в Україну

Виразним прикладом конфліктів між Президентом і Урядом стали переговори з Росією про постачання газу, необхідність яких була викликана загрозою значного підвищення ціни на газ російською стороною, зменшення з її боку обсягів газопостачання, тиску з приводу виплати боргу за спожитий газ²³.

Хоча передбачалося, що переговори з російською стороною вестимуть і Президент, і Прем’єр, і візит Ю.Тимошенко до Москви був запланований на 23 січня 2008р.²⁴, однак пізніше Секретаріатом Президента було оголошено, що робочу зустріч глав урядів України та Росії доцільно провести в рамках другого засідання міждержавної українсько-російської комісії, призначеної на 12 лютого²⁵.

Зрештою, Ю.Тимошенко була відведена роль виконавця директив Президента з реалізації його домовленостей з Президентом РФ. При цьому, на адресу Прем’єра з боку Президента та його Секретаріату висловлювалася критика з приводу неналежного виконання зазначених директив: невчасної сплати боргу російській стороні, ініціатив перегляду ціни за транзит російського газу територією України. Врешті, Прем’єр була звинувачена у спробі зриву домовленостей двох президентів, а її політику було названо “політикою авантюри і інтриги”²⁶.

Оцінка. В ситуації, що склалася, українська влада мала б діяти як ніколи консолідовано, оскільки йшлося про енергетичну безпеку держави. Однак, замість цього виникали протиріччя між Президентом і Прем’єром практично з кожного принципового питання, пріоритетне піклування кожного насамперед про підвищення власного рейтингу і зміцнення власних політичних позицій, навіть за рахунок інтересів країни та її міжнародного іміджу. Не можна не враховувати й чинника недостатньої прозорості під час проведення переговорів, у т.ч. й для Парламенту, що традиційно дає ґрунт для виникнення припущень відносно наявності в діях тих чи інших владних суб’єктів корупційних мотивів.

Організація роботи Секретаріату та інших допоміжних органів при Президентіві

Секретаріат Президента в суспільному сприйнятті дедалі більше нагадує Адміністрацію Президента часів Л.Кучми. Останнім часом було внесено кілька змін до структури Секретаріату, а також до Положення про Секретаріат²⁷. Створений Центр нормопроєктного забезпечення діяльності Президента²⁸.

Оцінка. Відсутність законодавчої регламентації статусу та порядку діяльності Секретаріату є одним з чинників, що уможлиблює нарощення президентським апаратом політичної ваги. Діяльність Секретаріату протягом аналізованого періоду слід оцінити переважно негативно, оскільки він продовжує залишатися структурою, яка втручається в діяльність органів виконавчої влади, зокрема, Уряду. Конфлікти, що виникають між Секретаріатом та Урядом, свідчать про невизначеність розмежування повноважень між Президентом та Урядом. Самостійна позиція Секретаріату перешкоджає прозорості відносин між Главою держави та Урядом.

Крім того, зазначеними вище Указами вносилися певні зміни до структури Секретаріату, які переважно стосувалися його розширення (наприклад, збільшення з шести до дев’яти числа заступників глави Секретаріату), що свідчить, *по-перше*, про недосконалу організацію діяльності, *по-друге* – про тенденцію до збільшення апарату, отже – потенційно до подальшого розширення сфер впливу та контролю Секретаріату.

Водночас, створення Центру нормопроєктного забезпечення діяльності Президента заслуговує скоріше на позитивну оцінку, оскільки сприятиме

²² Укази: “Питання нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України” №237 від 19 грудня 2007р.; “Про деякі питання Центру нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України” №83 від 4 лютого 2008р.; “Про невідкладні заходи щодо розвитку міста Києва” №157 від 25 лютого 2008р.; “Про проведення Весняної толоки з озеленення та благоустрою” №186 від 3 березня 2008р.

²³ Цей приклад є найбільш показовим, оскільки засвідчує відсутність консолідованої позиції влади навіть на міжнародній арені. Іншими прикладами конфліктів можуть слугувати конфлікти навколо стратегії приватизації, виплати втрачених заощаджень, протидії інфляційним процесам тощо.

²⁴ Ющенко й Тимошенко готуються відправити до Москви. – Українська правда, 29 грудня 2007р.; Дубину відправили “зондувати ґрунт” для Тимошенко. – Там само, 17 січня 2008р.

²⁵ Ющенко не хоче відпускати Тимошенко до Москви? – Там само.

²⁶ У Ющенка знову показали Тимошенко, де її місце. – Українська правда, 20 лютого 2008р.; Ющенку не подобається як Тимошенко віддає борги Путіну. – Там само, 21 лютого 2008р.; Ющенко оперативним настроєм Тимошенко телеграму про газ. – Там само, 26 лютого 2008р.; Ющенко попросив Тимошенко не провокувати війну. – Там само, 3 березня 2008р.; Ющенко назвав Тимошенко авантюристкою. – Там само, 7 березня 2008р.

²⁷ Укази: “Питання Секретаріату Президента України (Схема розподілу обов’язків між главою Секретаріату Президента України, його першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів)” №1244 від 24 грудня 2007р., “Питання Секретаріату Президента України (Схема розподілу обов’язків між главою Секретаріату Президента України, його першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів)” №73 від 31 січня 2008р.; “Про внесення змін до пункту 10 Положення про Секретаріат Президента України” №134 від 15 лютого 2008р.

²⁸ Указ “Питання нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України” №237 від 19 лютого 2007р.

підготовці проектів законів, які ініціюватимуться Президентом. Така організація роботи може бути значно ефективнішою за практику надання відповідних доручень Урядом, що небезпідставно оцінювалося попереднім Урядом як втручання в його діяльність. Відхід від цієї практики, *по-перше*, є передумовою уникнення конфліктів у майбутньому, *по-друге*, дозволить забезпечити більш ефективну нормопроектну діяльність двох суб'єктів законодавчої ініціативи. Єдиний аргумент щодо сумнівності такого кроку полягає у наразі невідомому характері взаємодії Секретаріату, наявних консультативно-дорадчих органів при Президенті і цього Центру нормопроектного, адже очевидно, що саме експертні напрацювання фахівців Секретаріату мали б покладатися в основу законодавчих ініціатив Президента.

Законодавче врегулювання відносин парламентської більшості та опозиції

У Коаліційній угоді містилося зобов'язання щодо "законодавчого врегулювання статусу парламентської більшості (Коаліції депутатських фракцій) та парламентської опозиції". На цей час у Парламенті зареєстровано проект Закону "Про парламентську опозицію" (ініціатори – В.Коваль, М.Комар, Ю.Тимошенко, реєстр. №0886 від 23 листопада 2007р. Проект вручено народним депутатам для ознайомлення 15 січня 2008р.).

Фактично, це відомий законопроект, прийнятий Парламентом за основу 12 січня 2007р., внесений до новообраної Верховної Ради, оскільки, як зазначено в пояснювальній записці від 30 жовтня 2007р., профільний Комітет "не мав можливості через складну внутрішньополітичну ситуацію погодити до завершення роботи Верховної Ради V скликання його остаточну редакцію для її внесення на розгляд Верховної Ради у другому читанні".

Оцінка. В результаті виборів до Верховної Ради на пропорційній основі вона набула більш визначеної, чіткої функціональної структури, побудованої на відносинах представлених у ній взаємно опонуючих політичних сил. До того ж, згідно зі змінами до Конституції від 8 грудня 2004р., парламентська більшість набула чітко визначеного статусу. Така ситуація робить нагальним вирішення питання про врегулювання відносин між нею та опозицією, а також визначення статусу і прав останньої.

У Верховній Раді VI скликання цей процес відбувається спонтанно, почасти на основі усталених парламентських звичаїв, почасти на основі депутатської творчості. Так, під час розподілу парламентських комітетів були враховані пропозиції опозиційних фракцій, хоча сам їх розподіл відбувся всупереч Регламенту, після призначення Прем'єра та Уряду. Також був сформований опозиційний уряд, куди, щоправда, увійшли лише представники фракції Партії регіонів. Однак діяльність цього уряду не має правового підґрунтя, і це, почасти, є причиною нарікань його членів на ігнорування з боку Кабінету Міністрів.

У цій ситуації в черговий раз постає питання про визначення статусу, прав і гарантій діяльності опозиції, насамперед, парламентської. Шляхами вирішення питання є внесення відповідних норм до Закону "Про Регламент Верховної Ради України" та, можливо, прийняття окремого Закону "Про опозицію". За таких умов, головним є те, що відсутність згаданих нормативних актів чи норм у чинних нормативних документах є однією з формальних причин, які заважають налагодженню конструктивних відносин між правлячою Коаліцією та опозицією і дозволяють останній вдаватися до методів, далеких від стандартів цивілізованого парламентаризму, що неодноразово спостерігалося в Парламенті.

Деструктивні прояви відносин Коаліції та опозиції в Парламенті

18 січня 2008р. фракції Партії регіонів і КПУ заблокували парламентську трибуну. Це блокування було не першим, але найбільш тривалим і в багатьох аспектах показовим. Вимогою розблокування трибуни та поновлення роботи Парламенту було відкликання листа, надісланого 15 січня 2008р. Президентом, Прем'єром і Спікером до Генерального секретаря НАТО Я.Схеффера, в якому висловлювалися наміри приєднання України до ПДЧ. Пізніше до цієї вимоги додалася вимога створити тимчасову слідчу комісію з розслідування інциденту, що стався між міністром внутрішніх справ Ю.Луценком і Київським міським головою Л.Черновецьким у Секретаріаті Президента²⁹.

Парламент поновив роботу 6 березня 2008р., коли була прийнята узгоджена Постанова, в якій приєднання України до НАТО ставилося в залежність від результатів всеукраїнського референдуму з цього питання.

Оцінка. Ситуація з півторамісячним блокуванням парламентської трибуни опозицією продемонструвала, насамперед, неспроможність Коаліції самостійно організувати роботу Парламенту, відсутність належного правового поля і правових механізмів для запобігання блокуванню роботи вищого законодавчого органу групою народних депутатів.

Водночас, ситуація, що склалася, в черговий раз привернула увагу до суперечностей в Конституції, деякі норми якої давали підстави Президенту для розпуску Парламенту (на цьому наголошував міністр юстиції М.Онішук), а інші – унеможлилювали реалізацію цього права з огляду на специфіку Верховної Ради, обраної на позачергових виборах³⁰.

Стан виконання Коаліційної угоди в частині першочергових законодавчих ініціатив Коаліції

Однією зі складових Коаліційної угоди є перелік законопроектів, які пропонувалося розглянути до розгляду питання про призначення Прем'єра. Як зазначалося вище, це суперечить Регламенту Верховної Ради. Проте, реалізація відповідних законодавчих ініціатив вже після призначення Прем'єра та формування Уряду може розглядатися як свідчення дієздатності Коаліції.

²⁹ Луценко і Черновецький побилися на Банковій. – Українська правда, 18 січня 2008р.

³⁰ Ющенко має право ліквідувати цей Парламент, якщо він не вийде з коми. – Там само, 26 лютого 2008р.

3 проектів законів і постанов, що містяться в додатку №1.0 до Коаліційної угоди, прийняті Верховною Радою: Закон “Про ратифікацію Статуту Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ” і Постанова “Про призначення позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови”.

Прийняті в першому читанні проекти законів: “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій)”; “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та районними і обласними радами)”; “Про Кабінет Міністрів України”. Усі три законопроекти були ініційовані Президентом.

Також був прийнятий в першому читанні проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (реєстр. №1476-д від 7 лютого 2008р.) (ініціатори Р.Зварич (НУНС) і А.Кожем’якін (БЮТ)). 20 березня Верховна Рада скасувала чинну редакцію Закону “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. При цьому скасувала і згаданий вище законопроект, прийнятий в першому читанні

Щодо скасування депутатської недоторканності на розгляд Парламенту було внесено кілька законопроектів. Зараз вони перебувають у такому стані:

“Про внесення зміни до Закону України “Про статус народного депутата України” (щодо скасування депутатської недоторканності)” (реєстр. №1294 від 27 грудня 2007р.) (ініціатори В.Кириленко та І.Кириленко) – до порядку денного не внесений;

“Про внесення змін до Закону України “Про статус народного депутата України” (щодо дострокового припинення повноважень та обмеження пільг народного депутата України)” (реєстр. №1336 від 14 січня 2008р.) (ініціатор І.Кириленко) – проект відкликано 16 січня 2008р.;

“Про внесення змін до Закону України “Про статус народного депутата України” (щодо обмеження пільг народного депутата України)” (реєстр. №1356 від 15 січня 2008р.) (ініціатор В.Кириленко) – повернуто суб’єкту ініціативи 6 березня 2008р.;

“Про внесення змін до Закону України “Про статус народного депутата України” та деяких інших законів України (щодо обмеження пільг та дострокового припинення повноважень народного депутата України)” (реєстр. №1408 від 23 січня 2008р.) (ініціатори В.Кириленко, І.Кириленко) – направлено до Конституційного Суду 20 березня 2008р. Водночас Парламент відмовився направити до Конституційного Суду альтернативний законопроект, підготовлений представниками опозиції.

Розгляд двох інших законопроектів з переліку, згідно з інформацією з сайту Парламенту, знаходиться на різних етапах: проект Закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. №0886 від 23 листопада 2007р.) (ініціатори В.Коваль, М.Комар, Ю.Тимошенко) – вручено для ознайомлення; проект Закону “Про Національну гвардію України” (реєстр. №1317 від 10 січня 2008р.) (ініціатор Президент) – 25 січня 2008р. вручено подання профільного комітету про відхилення.

Проект Закону “Про імперативний мандат (чи більш жорсткі умови припинення повноважень народного депутата)” на розгляд Верховної Ради не вносився.

Оцінка. Можна констатувати, що ця частина Коаліційної угоди частково виконана.

Окремі із зазначених законопроектів, зокрема про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, про Кабінет Міністрів, про Національну гвардію, про скасування депутатської недоторканності стали предметом явних і прихованих суперечностей в таборі правлячих політичних сил. Так, проект Постанови про відхилення президентського проекту Закону про Національну гвардію був ініційований членом фракції НУНС А.Гриценком. Представниками БЮТ висловлювалася думка про необхідність зняття недоторканності не лише з народних депутатів, але і з Президента, в чому з ними солідаризувалися представники опозиції. Однак проти такої постановки питання із зрозумілих причин була проти фракція НУНС, а Спікер А.Яценюк висловлювався проти скасування депутатської недоторканності. Що стосується проекту нового Закону “Про Кабінет Міністрів України”, то сама Прем’єр Ю.Тимошенко заявляла, що він скорочує повноваження Уряду на користь Президента³¹.

У прийнятті в першому читанні скасованого проекту Закону “Про внесення змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, за який проголосували фракції БЮТ, Партії регіонів і КПУ глава Секретаріату В.Балога побачив ознаки корупційної змови. Сам законопроект він охарактеризував як такий, що “не відповідає вимогам Президента стосовно очищення держзакупівель від корупційних схем”³².

Висновки

Перші 100 днів діяльності нової влади засвідчили, що Коаліція демократичних сил у Парламенті, крім своєї критичної малочисельності, виявляла надзвичайно нестійким і внутрішньо суперечливим утворенням, поділеним на кілька сегментів з власними політичними інтересами та амбіціями. Йдеться не лише про відомі суперечності між БЮТ і “Нашою Україною”, але й про внутрішні протистояння, конфлікти та інтриги всередині НУНС і в самій “Нашій Україні”, що виразно продемонструвала, зокрема, ситуація з підписанням Коаліційної угоди та висуненням кандидатури Співпраця Коаліції та опозиції за стандартами цивілізованого парламентаризму не лише не відбулася,

Ці обставини зумовили те, що Коаліція виявилася не в змозі конструктивно працювати в умовах майже півторамісячного блокування роботи Парламенту. Таким чином Верховна Рада VI скликання практично з самого початку роботи опинилася перед загрозой припинення повноважень, а ефективність її подальшої роботи – під сумнівом.

Опозиція також показала свою неоднорідність та наявність у її лавах різних, іноді суперечливих інтересів. Так, опозиційний “тіньовий” уряд став органом винятково фракції Партії регіонів, тоді як комуністи відмовилися від участі в ньому, а фракція Блоку Литвина, будучи фактично в опозиції, тривалий час намагалася уникати такої ідентифікації.

Співпраця Коаліції та опозиції за стандартами цивілізованого парламентаризму не лише не відбулася,

³¹ У Тимошенко теж пропонують позбавити Ющенка недоторканності. – Українська правда, 21 січня 2008р.; Януковичі готові розстатися з найдорожчим тільки разом з Ющенком. – Там само, 22 січня 2008р.; Комуністи вимагатимуть скувати депутатів і Ющенка одними наручниками. – Там само; Спікер проти скасування недоторканності, але хай хтось тільки спробує. – Там само, 3 січня 2008р.; Тимошенко скаржитися, що Ющенко зазіхнув на її права. – Там само, 12 січня 2008р.

³² Балога разослав факсограму о сговоре между БЮТ и ПР. – АМИ “Новости-Украина”, 12 марта 2008г., <http://newsukraine.com.ua>

але не була навіть ініційована. Практичних кроків із законодавчого забезпечення прав і гарантій діяльності опозиції, зокрема, в Парламенті, зроблено не було. Навпаки, як опозиційні фракції, так і фракції - учасниці Коаліції, неодноразово підкреслювали наявність у них принципових протиріч, у т.ч. ідеологічного характеру, що заважало їм досягати компромісів навіть з другорядних питань.

Відносини Уряду і Президента значною мірою формувалися під впливом стосунків В.Ющенка та Ю.Тимошенка як потенційних кандидатів на майбутніх президентських виборах, цим же були досить відчутно мотивовані і їх дії у взаємних стосунках протягом періоду, що розглядається. Найбільш помітним проявом цих відносин стало публічне реагування Президента (чи його Секретаріату) переважно критичного характеру практично на кожну відносно масштабну ініціативу чи дію Уряду.

У певних випадках такий стиль взаємин знижував ефективність дій української влади в обстоюванні національних інтересів у міждержавних стосунках, негативно позначався на іміджі України у світі.

Загалом позитивно можна оцінити спробу Президента відігравати активну роль у виробленні державної політики, а також відкритість для суспільства гострих питань, що виникають у відносинах між Урядом та Главою держави. Однак, предметом занепокоєння громадськості є те, що і згадана активність та відкритість іноді мають підґрунтям не державний інтерес і відданість демократичним нормам управління, а політичну кон'юнктуру та особисті амбіції.

Негативної оцінки заслуговує втручання Президента у сферу відповідальності Уряду як через РНБО, так і через окремі укази, публічна критика президентським Секретаріатом роботи Прем'єра та урядової команди, а також інші спроби показати власну вищість (патронат) над Урядом.

1.2. ІНІЦІАТИВИ З РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Питання реформування Конституції в Коаліційній угоді

У Коаліційній угоді позиції щодо удосконалення Конституції містяться у двох частинах – Засадах внутрішньої і зовнішньої політики та Програмі діяльності Коаліції (Програмі діяльності Уряду на період повноважень Верховної Ради, в якій діє парламентська більшість, сформована суб'єктами, що підписали цю Угоду).

У першій частині визначені загальні пріоритети реформування політичної системи, зокрема:

- оптимізація розподілу повноважень між гілками влади, створення дієвого балансу стримувань і противаг;
- чітке законодавче визначення статусу, механізмів формування та засад діяльності Президента, Уряду (прав та обов'язків Прем'єра та інших членів Уряду), Парламенту, законодавче врегулювання процедур здійснення ними повноважень;
- розвиток парламентаризму та його інституційних основ: партійної системи та вдосконалення

пропорційної системи виборів до Парламенту та місцевих рад, а також законодавче врегулювання статусу парламентської більшості (Коаліції депутатських фракцій) і парламентської опозиції;

- скасування недоторканості народних депутатів шляхом обмеження їх "імунітету" формами парламентської діяльності.

У Програмі Уряду визначені конкретні зобов'язання учасників Коаліції, а саме:

- невідкладно внести проект нової Конституції та забезпечити її остаточне схвалення, зокрема, передбачивши в ньому:
 - вдосконалення процедурних механізмів стримування і противаг між органами державної влади;
 - заміну інституту депутатської недоторканості інститутом парламентського "імунітету";
 - вдосконалення процедурних норм і процесуальних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина.

Про окремі конкретні зміни до Конституції ідеться також у розділах Програми, присвячених реформуванню публічної адміністрації, адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, судової та правоохоронної системи.

Оцінка. В цілому питання конституційної реформи в Коаліційній угоді формулюються згідно з офіційно оприлюдненими позиціями політичних сил, відповідають підходам, раніше озвученим Президентом. Водночас, у всіх розділах документа, де йдеться про конституційну реформу, її зміст викладено надто абстрактно. В тексті немає конкретних пропозицій стосовно змісту Конституції, зокрема, стосовно того, в якому саме напрямі має бути оптимізований баланс повноважень між вищими владними інститутами. Не визначено, який шлях удосконалення Конституції підтримує Коаліція (внесення змін до чинної Конституції, прийняття нової редакції чи інші варіанти, прийняття Парламентом, Конституційною асамблеєю, референдумом тощо).

Такий підхід, з одного боку, полегшив можливість підписання угоди політичними силами - учасницями Коаліції, а відтак – створення Коаліції і Уряду. З іншого боку, невизначеність у питаннях змісту і способу оновлення Конституції засвідчила відсутність остаточного консенсусу з цього приводу в середовищі політичних сил - учасниць Коаліції.

Ініціатива невідкладного внесення проекту нової Конституції залишає незрозумілим питання: хто розроблятиме текст цього проекту і яке відношення до цього матимуть фракції партій - учасниць Коаліції. За логікою Президента, текст Конституції має готувати позапартійний, непарламентський орган – Національна конституційна асамблея, у складі якої представники БЮТ і НУНС є "одними з багатьох". Ідея ж написання тексту Конституції власноруч, суперечить поглядам Президента, який виступає проти написання Основного Закону "під конкретні партії". Відсутність однозначності в цих питаннях залишає ґрунт для виникнення конфліктів як між членами Коаліції, так і між ними та Президентом.

Питання реформування Конституції в проєкті Програми Уряду

У проєкті Програми Уряду (редакція від 16 січня 2008р.) зазначається, що “запровадження європейських стандартів демократії та формування в Україні ефективної політичної системи потребує ухвалення нової редакції Конституції, що розроблятиметься відповідно до Указу Президента №1294 від 27 грудня 2007р.”.

Визначені в проєкті **стратегічні пріоритети нової редакції Конституції** повторюють відповідні положення Коаліційної угоди (до них додається лише пріоритет чіткого розмежування у структурі публічної адміністрації політичної діяльності та професійної державної (публічної) служби).

Згідно з Програмою, Уряд бере на себе зобов’язання **підготувати пропозиції до нової редакції Конституції**, передбачивши:

- удосконалення процедурного механізму стримування та протидії між органами державної влади;
- заміну інституту депутатської недоторканності інститутом парламентського “імунітету”;
- удосконалення процедурних норм і процесуальних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина.

Також Уряд взяв на себе зобов’язання передбачити у проєкті нової редакції Конституції норми, спрямовані на реалізацію реформи публічної адміністрації, реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Оцінка. Порівняно з текстом Коаліційної угоди, підрозділ, в якому йдеться про зміни до Конституції, зазнав окремих змін, які в цілому є доречними. Позитивно можна оцінити, зокрема, пропозиції про вношення статусу Уряду, розмежування в публічній адміністрації політичних і адміністративних функцій. Проблемним моментом є зобов’язання Уряду підготувати власні пропозиції до нової редакції Конституції. *По-перше*, це робить Уряд окремим суб’єктом конституційного процесу, що може стати додатковим чинником конфлікту між інститутами влади з приводу “першості” в цьому процесі. *По-друге*, це входить у протиріччя з іншим положенням проєкту Програми Уряду, згідно з яким визнається, що проєкт нової редакції Конституції розроблятиметься “відповідно до Указу Президента №1294 від 27 грудня 2007р.”, тобто НКР, і може слугувати причиною конфлікту з Президентом.

Разом з тим, зафіксована позиція Уряду щодо майбутніх конституційних змін в аспекті форми державного правління занадто декларативна та неконкретизована, що не дає змоги зробити висновки щодо офіційного бачення Кабінетом Міністрів шляхів удосконалення механізму державної влади. Не визначена позиція Уряду й щодо механізмів проведення конституційної реформи.

Створення Національної конституційної ради

28 грудня 2007р. Указом Президента була створена НКР, головним завданням якої визначено “підготовку концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проєкту нової редакції Конституції”³³.

Указом було запропоновано політичним партіям (виборчим блокам), які мають депутатські фракції в Парламенті, іншим політичним партіям, Верховній Раді АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам, НАНУ, всеукраїнським правозахисним ГО внести до 15 січня 2008р. пропозиції щодо кандидатур до складу НКР, затверджено Положення про цей орган. Передбачено, що підготовлені НКР пропозиції будуть винесені на громадське обговорення, а діяльність органу – широко висвітлюватиметься у ЗМІ.

У встановлений термін до складу НКР відповідними суб’єктами було подано 355 кандидатур. 18 лютого Указом затверджено склад НКР числом 97 осіб³⁴.

20 лютого відбулося перше засідання НКР. На ньому були прийняті рішення: про створення робочої групи з членів НКР, які безпосередньо працюватимуть над концепцією і проєктом нової Конституції (15 осіб); про утворення п’яти комісій за напрямками; про затвердження складу консультативно-експертної групи, “яка за потреби залучатиметься до роботи НКР”³⁵. За прогностом Секретаря НКР М.Ставнійчук, цей орган розробить нову редакцію Конституції за 4-6 місяців³⁶.

У виступі на першому засіданні НКР Президент В.Ющенко виклав своє бачення завдань цього органу, змісту нової Конституції і перебігу конституційного процесу в цілому. На думку Президента, логіка роботи над новою редакцією Конституції має бути наступною:

- підготовка пропозицій щодо концепції основних положень нової редакції Конституції;
- громадське обговорення основних положень проєкту за участю відомих громадських діячів та фахівців у галузі конституційного права;
- узагальнення внесених під час громадського обговорення пропозицій і їх урахування в новому проєкті редакції Конституції;
- експертиза проєкту відповідними міжнародними органами, насамперед Венеціанською комісією;
- проходження проєкту Конституції через Парламент та винесення його на референдум.

Водночас, Президент не виключив можливості проведення конституційного референдуму за народною ініціативою. На цьому він зробив особливий наголос: “Гарантую, що остаточне рішення щодо нової редакції Конституції буде результатом волевиявлення всього українського народу”.

Президент висловив переконання, що НКР здатна стати консолідуючим органом, в якому працюватимуть

³³ Указ “Про Національну конституційну раду” №1294 від 28 грудня 2007р.

³⁴ Указ “Про склад Національної конституційної ради” №139 від 18 лютого 2008р.

³⁵ Див.: Національна конституційна рада на своєму першому засіданні прийняла три рішення. – УНІАН, 20 лютого 2008р.

³⁶ Ставнійчук прогнозує, що Національна конституційна рада розробить нову редакцію Конституції за 4-6 місяців. – Там само.

та узгоджуватимуть позиції представники різних політичних сил та експерти, дав зі свого боку гарантії того, що НКР працюватиме відкрито, а її діяльність широко висвітлюватиметься у ЗМІ³⁷. Водночас, склад НКР, підходи до її завдань, позиція Президента, висловлена під час відкриття роботи цього органу, викликали неоднозначну реакцію як політичних сил, так і представників громадянського суспільства³⁸.

20 лютого Партія регіонів ухвалила рішення обмежити своє представництво у складі НКР однією особою – народним депутатом В.Лавринівичем, а 5 березня – зовсім припинити участь, мотивуючи це тим, що робоча група, створена у складі НКР, почала перегляд усього тексту Конституції³⁹. Про можливість виходу зі складу цього органу заявили і представники КПУ⁴⁰. Зі свого боку, 6 березня Президент заявив, що вихід Партії регіонів з НКР не вплине на процес внесення змін до Конституції. За його словами, кожна політична сила може самостійно ухвалювати рішення про участь у цьому процесі: “Це право політичної сили. Вона може стояти на узбіччі і дивитись, як реалізуються ініціативи Президента через Всеукраїнський референдум”⁴¹.

Оцінка. Ідея створення НКР відповідає раніше задекларованим підходам і попереднім діям Президента в напрямі реформування Конституції⁴². Наміри залучити до складу НКР представників різних політичних сил, насамперед парламентських, науковців, представників громадськості, можуть бути оцінені позитивно.

Проте слід наголосити, що ці наміри на практиці реалізувати не вдалося. За підрахунками співголови Харківської правозахисної групи Є.Захарова, із 97 членів НКР 40 є народними депутатами, дев’ять – працівниками Секретаріату Президента, чотири – працівниками парламентських установ, два – урядовцями, шість – головами обласних рад. Науковців (у т.ч. колишні судді Верховного і Конституційного судів у відставці, представники НАНУ та ВНЗ) у складі цього органу – 26, представників об’єднань громадян – дев’ять⁴³.

Таким чином, переважна більшість (61) членів НКР представляють владу або “політичний клас”, тоді як фахівці і представники громадськості є очевидною меншістю⁴⁴. Такий дисбаланс суперечить підходам, заявленим Президентом, а відтак, дає підстави для сумнівів у політичній незаангажованості цього органу, його фаховому характері, здатності представляти інтереси всього суспільства.

Можна припустити, що надмір у складі НКР представників підконтрольних владі структур, а отже – потенційна нездатність НКР виступати в ролі місця для

діалогу різних політичних і громадських сил з питань конституційної реформи, стала приводом для негативних оцінок перспектив її діяльності та виходу з її складу представників головної опозиційної сили – Партії регіонів, без участі якої парламентський варіант прийняття нової редакції Конституції є неможливим. Крім того, як і можна було очікувати, негативну реакцію опозиційних політичних сил викликало те, що орган, завданням якого є підготовка нової редакції Конституції, створено не при Верховній Раді, яка має повноваження змінювати Основний Закон, а при Президенті⁴⁵.

Як позитивне для суспільства слід відзначити, що в положенні про НКР серед її основних завдань міститься забезпечення громадського обговорення пропозицій щодо концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та основних положень проекту нової редакції Конституції України за участю відомих громадських діячів, провідних фахівців у галузі конституційного права, у сфері суспільно-політичних наук, представників правозахисних організацій та інших об’єднань громадян; узагальнення внесених під час громадського обговорення пропозицій та підготовка з їх урахуванням нової редакції Конституції України; забезпечення заходів ознайомлення широких кіл громадськості з проектом нової редакції Конституції шляхом її опублікування у ЗМІ, роз’яснення положень проекту.

Організація роботи Президентом НКР викликає занепокоєння щодо можливості проведення успішної конституційної реформи в інтересах суспільства, оскільки була занадто закритою, та на сьогодні не спрямованою на забезпечення діалогу між суспільством та владою. Слід зазначити також, що серед завдань НКР відсутня оцінка стану реалізації чинної Конституції та встановлення причин порушення, невиконання її норм, аналіз недоліків чинних конституційних положень, а також аналіз правових шляхів конституційної реформи, вироблення узгодженої позиції щодо технології успішної конституційної реформи в інтересах усього суспільства. Водночас, НКР здійснює свою діяльність до прийняття нової редакції Конституції, її рішення в разі потреби можуть бути запроваджені актами Президента.

Таким чином, створення НКР не забезпечило участі всіх зацікавлених сторін у розробці нової редакції Конституції, не стало місцем рівноправного діалогу суспільства, влади та опозиції стосовно змісту оновленого Основного Закону. Натомість, є підстави прогнозувати, що НКР може бути використана для реалізації сценарію прийняття нової редакції Конституції в обхід Парламенту.

³⁷ Остаточне ухвалення нової редакції Конституції здійснить на референдумі український народ. – Ющенко. – Там само.

³⁸ Див., зокрема: Депутат Сирота прогнозує, що Національна конституційна рада відстоюватиме інтереси Президента України. – УНІАН, 19 лютого 2008р.; Симоненко називає кишеньковим склад Конституційної ради при Президентові – Там само, 21 лютого 2008р.; Лавринівич вважає антиконституційним бажання Президента винести на референдум проект нової Конституції в обхід Верховної Ради і КС. – Там само, 20 лютого 2008р.; Захаров Є. Нова Конституція – *hie et nunc!* – Дзеркало тижня, 1 березня 2008р., <http://www.dt.ua>

³⁹ Партія регіонів припинила свою участь в роботі Національної конституційної ради. – УНІАН, 5 березня 2008р.

⁴⁰ КПУ може відкликати своїх представників з Національної конституційної ради. – Там само, 6 березня 2008р.

⁴¹ Вихід Партії регіонів з Національної конституційної ради не вплине на процес внесення змін до Конституції. – Там само, 6 березня 2008р.

⁴² Докладно див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2007, №3, с.11-14.

⁴³ Див.: Захаров Є. Нова Конституція – *hie et nunc!*...

⁴⁴ Створення при НКР консультативно-експертної групи, до складу якої ввійшли 6 науковців та експерти від державних і недержавних наукових та експертних установ, про що заявляла секретар НКР М.Ставнічук, навряд чи можна вважати реальним компенсаторним механізмом, оскільки ця група буде лише допоміжним органом НКР і навряд чи реально впливатиме на позицію Ради.

⁴⁵ Див.: Мороз вважає, що створення Національної конституційної ради суперечить самій Конституції. – УНІАН, 3 березня 2008р.; Конституційна рада мала бути створена при Парламенті, а не при Президенті. – Там само, 6 березня 2008р.

Бачення Президентом змісту Конституції та процедури її прийняття

Головним ініціатором проведення конституційної реформи протягом періоду, що розглядається, виступав Президент України, що є цілком логічним, з огляду на його статус Глави держави і гаранта додержання Конституції, а також на попередні заяви та декларовані наміри.

На початку 2008р. була оприлюднена Експертна доповідь “Україна у 2007р.: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку”, робота над якою здійснювалася в межах підготовки щорічного Послання Президента до Верховної Ради. Один з розділів присвячено проблемам реформування політичної системи України, зокрема, конституційному процесу.

У ньому міститься докладний аналіз практики взаємодії владних інститутів в умовах оновленої Конституції, проблеми і суперечності, що виникли внаслідок змін до Основного Закону, внесених 8 грудня 2004р. На підставі аналізу робиться висновок, що “недостатність чинної Конституції створила системні передумови для виникнення конфліктів між вищими владними інститутами країни”, а отже – існує нагальна потреба в її удосконаленні⁴⁶.

На думку авторів доповіді, “змістом майбутніх конституційних змін насамперед має стати уточнення положень чинної Конституції щодо:

- розмежування повноважень і відповідальності, формування системи балансів і противаг між Президентом, Парламентом та Урядом щодо формування та реалізації державної політики;
- порядку функціонування та дострокового припинення повноважень Верховної Ради;
- процедури формування парламентської Коаліції і засад функціонування депутатських фракцій;
- процедури формування складу Уряду та персональних змін в Уряді;
- депутатського “імунітету”;
- засад адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування;
- урегулювання механізмів і процедур проведення всеукраїнського та місцевих референдумів та наступної імплементації їх результатів”.

У доповіді міститься також “Дорожня карта” конституційної реформи, яка, на думку авторів, “має бути спрямована на сприйняття та підтримку останньої як політикумом, так і суспільством, а також забезпечити зростання міжнародного авторитету держави”.

З огляду на це, принциповими вимогами до “Дорожньої карти” вбачаються:

- дотримання визначеної в розділі 13 Конституції процедури внесення змін до неї, для чого на законодавчому рівні повинні бути врегульовані такі питання, як: (а) порядок підготовки і проведення конституційної реформи; (б) порядок

публічного обговорення створеного НКР проекту нової редакції Конституції;

- легітимність процесу реформування Конституції, необхідними умовами чого є “дотримання в діяльності владних суб’єктів принципів дієвості та послідовності у проведенні конституційної реформи, повноцінна участь на всіх етапах конституційного процесу політичної опозиції, як парламентської, так і позапарламентської, та створення умов для широкого обговорення змісту реформи в суспільстві”, а також законодавчо врегульований процес публічного обговорення проекту конституційного закону.

20 лютого 2008р. у виступі на першому засіданні НКР В.Ющенко оприлюднив власне бачення змісту нової Конституції. Зокрема, на думку Президента, вона має посилити засади парламентаризму в Україні. Це передбачає: чітке визначення статусу парламентської меншості, прав опозиції в Парламенті та в частині контролю над виконавчою владою; скасування депутатської недоторканності; визначення кворуму для проведення засідань і ухвалення рішень; оптимальний термін діяльності Парламенту⁴⁷.

В.Ющенко вважає також за потрібне чітко визначити в новій редакції Конституції статус і повноваження Президента, зокрема, “ключову роль Президента в зовнішній політиці і сфері національної безпеки та оборони”, “статус Президента та його повноваження у взаємовідносинах з Парламентом, Урядом і іншими органами державної влади”. На думку Глави держави, “оскільки Президент обирається на загальнонаціональних виборах, то це зумовлює загальнонаціональний обсяг його конституційних повноважень, які мають забезпечити недопущення конфліктних ситуацій в органах влади та зловживання владними повноваженнями”⁴⁸.

Також Президент запропонував передбачити в новій редакції Конституції інститут конституційної скарги, тобто можливості для громадян звернутися до Конституційного Суду в разі порушення їх прав, а також інститут народної законодавчої ініціативи – внесення законопроектів на розгляд Парламенту за ініціативи групи громадян. Крім того, на думку В.Ющенка, доцільно визначити в Конституції предмет загальноукраїнського референдуму і створити таку форму референдуму за народною ініціативою, як “народне вето”, наслідком застосування якого має бути скасування прийнятого Парламентом закону або його окремих положень. Слід також передбачити можливість проведення всеукраїнського консультативного референдуму, тобто дорадчого опитування.

23 лютого у тижневику “Дзеркало тижня” була оприлюднена стаття “Україні потрібна Конституція національного творення”, в якій Президент ще раз виклав власне бачення нової Конституції і шляху її прийняття⁴⁹. Як складові оновлення Конституції у статті визначені:

⁴⁶ Див.: “Україна у 2007р.: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку”. – http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/Exp2007_1.pdf

⁴⁷ Ющенко заявляє, що конституційна реформа має посилити засади парламентаризму в Україні. – УНІАН, 20 березня 2008р.

⁴⁸ Ющенко переконаний, що в новій редакції Конституції має бути визначений статус і повноваження Президента; Ющенко вважає за необхідне передбачити в Конституції можливість для громадян звертатися до КС у разі порушення їхніх прав; Президент вважає за доцільне запровадити можливість скасовувати рішення ВР на референдумі. – Там само.

⁴⁹ Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного творення. – Дзеркало тижня, 23 лютого 2008р.

- посилення конституційних гарантій прав і свобод громадянина, реального забезпечення захисту цих прав і свобод, в т.ч. через суд;
- розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії;
- підвищення ефективності функціонування державного механізму;
- реформування територіального устрою держави та місцевого самоврядування;
- визначення зовнішнього курсу України у процесах світової і європейської інтеграції.

У статті повторюється, що в разі неприйняття нової редакції Конституції Парламентом, вона має бути затверджена на всеукраїнському референдумі, який буде проведено за народною ініціативою.

Бачення Президентом конкретних змін до Конституції та етапів конституційного процесу, викладені у статті, не містять принципових відмінностей від позицій, висловлених ним раніше. Більш детально викладені положення про реформування судової системи, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, запобігання політичному сепаратизму, а також конституційного врегулювання питань, пов'язаних з можливим вступом держави до "відповідних європейських міждержавних об'єднань".

Президент звернувся до Конституційного Суду з двома конституційними поданнями щодо надання офіційного тлумачення конституційних положень (ст.ст.5, 69, 74, 94, 156 Конституції) стосовно можливості прийняття всеукраїнським референдумом законів України, а також порядку впровадження та оформлення рішень всеукраїнського референдуму, враховуючи, що спеціальний акт, який визначає організацію та порядок проведення референдумів – Закон "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", був прийнятий 3 липня 1991р., тобто задовго до прийняття Конституції. А також щодо роз'яснення, чи є всеукраїнський референдум за народною ініціативою, передбачений ч.2 ст.72, ст.74 Конституції, формою здійснення державної влади безпосередньо народом шляхом голосування виборців щодо прийняття законів, внесення змін до чинних законів або їх скасування, а також щодо прийняття нової (нової редакції) Конституції. Конституційний Суд відкрив провадження у цих двох справах та об'єднав їх в одну. На сьогодні справа знаходиться на стадії розгляду.

Оцінка. Висловлені Президентом думки щодо змісту нової редакції Конституції та процедури її прийняття відповідають його позиції з цих питань, висловлених раніше. Пропозиції Президента щодо розподілу повноважень між гілками та вищими інститутами влади не викликають принципових заперечень, оскільки не мають на меті розширення повноважень Президента за рахунок Парламенту чи інших інститутів влади. Певні сумніви, з точки зору доцільності, можуть бути висловлені лише щодо пропозицій запровадити "інститут народної законодавчої ініціативи", а також можливість

скасування законів всеукраїнським референдумом. Так само, в публічних заявах Президента наголошується на необхідності участі Парламенту у процесі прийняття нової редакції Конституції, хоча певні акценти, а також і згадані вище звернення до Конституційного Суду, свідчать і про готовність за певних умов реалізувати позапарламентський варіант її прийняття.

Водночас, певна інформація з президентських структур може слугувати підставою для сумнівів у відповідності задекларованих підходів Президента до питань конституційного реформування і практичних дій президентських структур у цьому напрямі. Зокрема, у ЗМІ неодноразово наводилися посилення на фрагменти або навіть цілісний текст проекту нової редакції Конституції, підготовлений за участю представників Секретаріату Президента та деяких наближених до Глави держави фахівців, в якому передбачається розширення повноважень Президента за рахунок Уряду та Парламенту, зменшення ролі останнього⁵⁰.

Зважаючи на ці причини, можна очікувати, що проект нової редакції Конституції, підготовка якого асоціюватиметься з Президентом, скоріш за все, буде сприйматися представниками різних політичних сил і громадськості з певним упередженням. Це суттєво ускладнюватиме пошук консенсусу, необхідного для прийняття нової редакції Конституції Парламентом і його схвалення суспільством.

Підходи політичних сил - учасниць Коаліції до реформування Конституції

Дії влади

Після створення та початку діяльності НКР, оприлюднення Президентом своєї позиції щодо конституційної реформи, лідери політичних сил - учасниць Коаліції, в інтерв'ю для ЗМІ та публічних заявах висловили власні оцінки конституційного процесу та його перспектив.

Блок Юлії Тимошенко

7 березня 2007р. в інтерв'ю тижневику "Дзеркало тижня" Прем'єр Ю.Тимошенко виклала своє бачення ключових моментів конституційного процесу⁵¹:

- конституційну реформу необхідно проводити негайно. "Системна політична криза це не бар'єр, а передумова для конституційної реформи";
- конституційна реформа, "попри конфронтаційну складову цього процесу, може стати також і точкою консолідації зусиль більшості політичних сил". "Склад Парламенту сьогодні багато в чому трагічний, але спробувати знайти в ньому компроміс щодо нової Конституції – не цілком безнадійно";
- попри те, що по суті йтиметься про повністю новий Основний Закон, він, все ж створюватиметься саме внесенням змін і доповнень до чинної Конституції;

⁵⁰ Див., наприклад: Рахманін С. Ющенко зводить баланс. – Дзеркало тижня, 2 лютого 2008р.; Рахманін С. Ющенко хоче перевершити Кучму в повноваженнях? – Там само. Текст проекту Конституції, авторство якого приписують робочій групі під керівництвом В.Шаповала, за участю представника президентського Секретаріату Р.Міхєєнка, був також оприлюднений у виданні "Главред". – <http://www.glavred.info>

⁵¹ Див.: Рахманін С. Законне питання. – Дзеркало тижня, 1 березня 2008р.

- необхідно усунути двовладдя в системі влади: “або посаду Прем’єра, або посаду Президента з нової Конституції потрібно точно вилучити”;
- питання вибору форми правління – парламентської чи президентської, має вирішити народ на спеціальному конституційному референдумі. “Не можна тільки зберігати нинішню систему, яку можна умовно назвати парламентсько-бардачною”;
- “консолідація політичних сил у Парламенті можлива лише для ухвалення нової Конституції з чисто парламентською формою правління”;
- склад НКР є недосконалим. “...Певною мірою необачно забивати Конституційну раду чистими політиками й кишеньковими юристами. Адже вже тепер, тільки дивлячись на їх прізвища, можна чітко спрогнозувати, за що вони виступатимуть і яку саме модель підтримуватимуть”. “Консенсус у такій раді неможливий”;
- існує загроза використання конституційного референдуму як засобу маніпуляції волевиявленням громадян. Політики розцінюють референдум щодо Конституції як “акт використання народу для нав’язування країні ще одних узурпаторських фантазій...”;
- остаточне затвердження тексту Конституції повинно проходити в Парламенті. Роль Конституційного Суду в процесі прийняття нової Конституції не варто перебільшувати через його політизованість. “Є окремі високопрофесійні судді..., а є банальні заказушники”;
- у разі прийняття нової редакції Конституції не виключене проведення дострокових президентських і парламентських виборів.

10 березня, під час візиту до Брюсселю, Ю.Тимошенко ще раз наголосила, що “шанс пройти через Парламент має тільки парламентська форма правління”, а також повторила думку про дуалізм між президентською владою та виконавчою її гілкою.

17 березня лідер фракції БЮТ І.Кириленко повідомив, що фракція Блоку ініціюватиме створення в Парламенті спеціальної комісії з розробки змін до Конституції, яка, однак, не розцінюється ініціаторами як альтернатива НКР⁵². З такою самою ініціативою в цей день виступила і Партія регіонів⁵³.

Блок “Наша Україна – Народна самооборона”

У концентрованому вигляді позиція “Нашої України” викладена лідером парламентської фракції НУНС В.Кириленком⁵⁴:

- часткові зміни і доповнення до Конституції не мають шансів на прийняття Парламентом, з огляду на його поляризацію, тому необхідним є напрацювання нової редакції Конституції;
- вибори Президента в Парламенті та, тим більше, ліквідація інституту Президента є “неприпустимими і вкрай шкідливими”, “такий підхід може призвести до втрати державного суверенітету”;

- у новій редакції Конституції має бути відновленим баланс між “обов’язками всенародно обраного Глави держави і повноваженнями, наданими йому для виконання цих повноважень”. “Президент повинен отримати необхідні повноваження для реалізації тих завдань, які перед ним поставили люди на всенародних президентських виборах”;
- НКР, “за умови виявлення доброї волі всіх сторін цього процесу”, здатна розробити нову редакцію Конституції, “яка може лягти в основу загальнонаціонального компромісу”;
- слід підтримати ініціативу Президента про затвердження проекту нової Конституції на референдумі, оскільки є неможливим “ухвалення жодної принципової зміни в теперішньому українському Парламенті”;
- Парламент не здатний забезпечити 300 голосів для проходження конституційної реформи, зокрема, щодо жодної статті, яка стосується повноважень вищих інститутів влади, судової системи;
- у разі прийняття нової редакції Конституції не існує потреби у проведенні дострокових президентських і парламентських виборів.

Лідер іншої політичної сили, що належить до блоку, – “Народної самооборони”, Ю.Луценко висловив своє бачення процесу прийняття нової редакції Конституції: “Найправильніший шлях – прийняття нової Конституції, текст якої підготує Конституційна асамблея, сформована зі знавців права та вільна від депутатів, міністрів і співробітників президентського Секретаріату. Правознавці мають запропонувати модель сучасного, європейського Основного Закону. Проект необхідно узаконити відповідним рішенням Парламенту. Після чого його слід затвердити на референдумі. Наскільки цей варіант життєздатний – покаже час. Але я переконаний, що без участі Верховної Ради Конституція не може бути прийнята”⁵⁵.

Свої міркування з приводу змісту нової редакції Конституції та конституційного процесу висловив Спікер В.Яценюк, обраний народним депутатом за списком, а Спікером – за квотою НУНС. Він, зокрема, наголосив на:

- необхідності ухвалення нової редакції Конституції максимальною кількістю голосів народних депутатів;
- необхідності проведення референдуму в разі, якщо йтиметься про нову редакцію Конституції чи внесення змін до тих розділів, де референдум є процедурно необхідним;
- абсурдності пропозицій щодо можливості прийняття законів на референдумі;
- необхідності чітко закріпити в Конституції “ключовий принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову, і зазначити роль і місце Президента як гаранта Конституції і Глави держави”, розвинути в новій редакції Конституції парламентсько-президентську модель форми правління⁵⁶.

⁵² Див.: БЮТ ініціює створення у ВР конституційної комісії. – УНІАН, 17 березня 2008р.

⁵³ Див.: Партія регіонів пропонує цього тижня розглянути питання про створення у ВР конституційної комісії. – Там само.

⁵⁴ Див.: Рахманін С. Законне питання...

⁵⁵ Див.: Рахманін С. Юрій Луценко: “Я не підю. Не дочекаються”. – Дзеркало тижня, 1 березня 2008р.

⁵⁶ Див.: Яценюк вважає, що у новій Конституції треба закріпити ключовий принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову. – УНІАН, 22 січня 2008р.; Яценюк переконаний, що нова редакція Конституції повинна стати документом національної єдності. – Там само, 21 лютого 2008р.; Голова Верховної Ради України Арсеній Яценюк вважає, що тільки нова редакція Конституції має ухвалюватися на референдумі. – Там само, 20 лютого 2008р.; Яценюк називає абсурдними пропозиції ухвалювати окремі закони виключно на референдумі без участі парламенту – Там само, 27 лютого 2008р.; Яценюк не бачить можливості повернення до президентської форми правління в Україні – УНІАН, 27 лютого 2008р.

В одній з останніх заяв А.Яценюк закликав Партію регіонів переглянути рішення про вихід з НКР і висловив думку відносно неможливості виключення ані Президента, ані Верховної Ради з конституційного процесу⁵⁷.

Оцінка. Наведені вище позиції представників політичних сил - учасниць Коаліції засвідчують, що вони не мають спільного бачення як змісту нової редакції Конституції, так і способу її прийняття. Особливо привертає увагу різка зміна позиції БЮТ щодо напрямів удосконалення Конституції, яка принципово відрізняється від тієї, що була зафіксована в Коаліційній угоді і проєкту Програми Уряду.

Виходячи з політичного контексту, зокрема, тривалого протистояння між Урядом і Секретаріатом Президента, є підстави для припущення, що в цьому разі лідер БЮТ виходить з власного бачення політичних реалій і своїх владних перспектив, виступаючи опонентом Президента та розраховуючи на підтримку опозиційних до Глави держави парламентських сил. Слід окремо наголосити на різних негативних оцінках лідером БЮТ Конституційного Суду, що, зважаючи на статус Ю.Тимошенко як Прем'єра, не сприяє конструктивним відносинам цих інститутів влади.

Лідер фракції НУНС В.Кириленко залишається на пропрезидентських позиціях у питанні конституційної реформи. Однак, виходячи, зокрема, з позиції лідера "Народної самооборони" Ю.Луценка, можна зробити висновок про відсутність у фракції НУНС спільного бачення як змісту, так і процедури прийняття нової редакції Конституції.

Слід також взяти до уваги позицію Співкер А.Яценюка, яка має певні відмінності як від президентської, так і від позицій політичних сил - учасниць Коаліції. Позиція Співкера матиме значення, в першу чергу, з точки зору забезпечення участі Парламенту в цьому процесі.

Дії Верховної Ради щодо внесення змін до Конституції України

18 січня 2008р. народними депутатами В.Кириленком та І.Кириленком внесено законопроєкт про внесення змін до Конституції України та обмеження депутатської недоторканності (реєстр. № 1375). 8 лютого 2008р. народними депутатами В.Януковичем та ін. внесено альтернативний законопроєкт (реєстр. № 1375-1), який передбачає обмеження недоторканності також деяких інших посадових осіб, зокрема, Президента. 20 лютого 2008р. законопроєкт №1375 направлено до Конституційного Суду для отримання висновку щодо його відповідності вимогам ст.ст.157-158 Конституції.

20 березня 2008р. народними депутатами Т.Стецьківим, В.Стретовичем, М.Томенком внесено законопроєкт "Про процедуру підготовки проєкту нової редакції Конституції України" (реєстр. №2245), яким пропонується з метою реалізації установчої влади народу для остаточної підготовки проєкту нової редакції Конституції України створення спеціально уповноваженого органу установчої влади народу – Конституційної Асамблеї України.

Оцінка. У зв'язку з блокуванням роботи Парламенту, його діяльність із внесення змін до Конституції

обмежилася згаданими рішеннями. Навіть проєкт №1375 був підтриманий не з першого разу, зважаючи на особливу позицію деяких депутатів від Коаліції. Це свідчить про складність проведення через Парламент будь-яких змін до Конституції, оскільки в такому разі доведеться долати протиріччя не лише між Коаліцією і меншістю, але й між представниками самої Коаліції.

Законопроєкт "Про процедуру підготовки проєкту нової редакції Конституції України" (реєстр. №2245), в якому пропонується врегулювати процедуру підготовки нової редакції Конституції України через створення Конституційної Асамблеї, може за певних умов бути підтриманим.

Роль Конституційного Суду на нинішньому етапі реформування Конституції

15 січня 2008р. Конституційний Суд надав Висновок у справі за зверненням Парламенту щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам ст.ст.157-158 Конституції. Приводом для розгляду справи стало надходження ще наприкінці 2005р. до Конституційного Суду згідно з Постановою ВР "Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроєкту про внесення змін до Конституції України" №3288 від 23 грудня 2005р. законопроєкту про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. №3207-1).

Конституційний Суд дійшов висновку, що законопроєкт відповідає вимогам Конституції, крім скасування інституту висловлення недовіри голові ОДА депутатами обласної ради. Скасування цього інституту, на думку Конституційного Суду, може призвести до обмеження прав громадян, що суперечить вимогам ст.157 Конституції. При цьому, в п.2 резолютивної частини Висновку законопроєкт визнається таким, що не відповідає вимогам ч.1 ст.157 Конституції в частині змін до ст.118 Конституції. Проте пропонованими змінами до ст.118 Конституції, крім скасування інституту висловлення недовіри голові ОДА депутатами обласної ради, ліквідовуються на рівні району МДА. Тому незрозумілим є визнання всіх пропонованих змін до ст.118 такими, що не відповідають вимогам ч.1 ст.157 Конституції, а не лише в частині скасування інституту висловлення недовіри голові ОДА депутатами обласної ради.

Конституційний Суд відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за зверненням Парламенту щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб вимогам ст.ст.157-158 Конституції на підставі відсутності повноваженого суб'єкта права на конституційне подання. Так, Конституційний Суд дійшов висновку, що на момент відкриття IV сесії V скликання Верховна Рада не була повноважною, оскільки був відсутній необхідний кількісний склад народних депутатів і наявності в них конституційних повноважень відповідно до вимог ч.2 ст.82 Конституції.

Конституційний Суд відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів щодо відповідності

⁵⁷ Див.: Яценюк закликав Партію регіонів переглянути рішення про вихід з Національної конституційної ради. – УНІАН, 15 березня 2008р.

Конституції законів “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004р.; “Про внесення змін до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”. Відмову Конституційний Суд фактично мотивував тим, що в конституційному поданні неправильно вказане повне найменування, номер і дата прийняття правового акта, положення якого оспорується, оскільки, на думку Конституційного Суду, оспорується конституційність не Закону “Про внесення змін до Конституції України”, а безпосередньо самої Конституції.

Сьогодні в Конституційному Суді триває розгляд справи щодо офіційного тлумачення ч.2 ст.72, ст.74 Конституції за поданням Президента в аспекті роз’яснення, чи є всеукраїнський референдум за народною ініціативою формою здійснення державної влади безпосередньо народом шляхом голосування виборців щодо прийняття нової (нової редакції) Конституції.

Оцінка. Діяльність Конституційного Суду не можна назвати ефективною, оскільки, в одних випадках питання відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції вирішуються з великим запізненням, що тягне втрату актуальності пропонованих конституційних змін, а в інших – Конституційний Суд уникає вирішення актуальних конфліктних питань під приводом сумнівних формальних зачіпок.

Діяльність Конституційного Суду є невиправдано закритою для суспільства. Вкрай складно отримати інформацію щодо конституційних подань та звернень, які знаходяться в його провадженні. Остаточні ухвали Конституційного Суду про відмову в порушенні конституційного провадження, припинення конституційного провадження у справах не оприлюднюються належним чином. Так, на сайті Конституційного Суду у 2007р. зовсім не було інформації щодо ухвал Суду, а у 2008р. міститься інформація щодо прийняття лише трьох ухвал Судом, що не відповідає дійсності

Висновки

Загалом, слід зазначити, що постійна пролонгація конституційної реформи дестабілізує діяльність механізму державної влади, підриває авторитет чинних конституційних положень, що не відповідає інтересам суспільства.

У програмних документах парламентської Коаліції та Уряду питання конституційної реформи викладені надто абстрактно. Це можна було б пояснити складністю формування узгодженої позиції між членами Коаліції та між ними і Президентом, та розглядати брак конкретики як “простір” для досягнення консенсусу в майбутньому.

Однак, розвиток подій засвідчив, що ця невідзначеність відкрила можливість для зміни позицій політичних сил - учасниць Коаліції щодо конституційного процесу залежно від поточної політичної кон’юнктури. Це виявилось, зокрема, в суттєвій зміні позиції БЮТ щодо змісту нової редакції Конституції, що може бути наслідком постійних суперечностей між Урядом, Прем’єром і Президентом та його Секретаріатом, які спостерігалися протягом перших 100 днів діяльності нової владної команди.

Президент, виступаючи протягом останніх років головним ініціатором конституційної реформи, поки не зміг своїми діями переконати суспільство та політичні сили в тому, що його підходи до реформування Конституції мотивовані суспільними інтересами, а не інтересами посилення (збереження) особистої

влади. Кроки Президента щодо конституційної реформи були недостатньо відкритими і прозорими для суспільства.

Реалізація ініціативи Президента, відповідно до положень Указу №1294 від 27 грудня 2007р., налагодити відкритий діалог між суспільством та всіма потужними політичними силами шляхом створення НКР на практиці не відповідає зафіксованим намірам. Так, закритою для суспільства стала інформація про подані кандидатури до складу НКР, критерії їх відбору. З огляду на завдання НКР, незрозумілим є членство в ній працівників Секретаріату Президента України, нефахівців у галузі права та досить нечисельне представництво правозахисних та аналітичних громадських організацій.

Внаслідок таких підходів, замість загальнонаціональної дискусії щодо напрямів оновлення Конституції, відбувається закритий від суспільства процес домовленостей, змагань між потужними політичними силами з метою проведення конституційної реформи у вузькополітичних тимчасових інтересах.

Діяльність Конституційного Суду не можна назвати ефективною, оскільки в одних випадках, питання відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції вирішуються з великим запізненням, що тягне втрату актуальності пропонованих конституційних змін, в інших – Конституційний Суд уникає вирішення актуальних конфліктних питань під приводом сумнівних формальних зачіпок.

Сьогодні, як і раніше, кожна політична сила сприймає конституційний процес через призму реалізації власних, переважно короткострокових інтересів, залежно від її нинішнього статусу (перебування у владі чи в опозиції) та бачення власних перспектив в умовах реформованої Конституції.

Владі поки не вдалося реально залучити громадянське суспільство, наукову та експертну спільноту до спільної роботи над проектом нової редакції Конституції, яка ґрунтувалася б на засадах суспільних інтересів. Спроби такого залучення скоріше дають підстави говорити про наміри використати наукову та експертну громадськість для легітимації спроб реалізувати під час конституційного процесу власні політичні інтереси.

Різні підходи до шляхів прийняття нової редакції Конституції вищих керівників держави, політичних сил, представлених у Верховній Раді, створення передумов для “паралельного” конституційного творення Президентом і Парламентом залишає мало шансів на реалізацію консенсусного шляху оновлення Основного Закону.

Натомість, це може мати наслідком спроби реалізувати конфліктний варіант, за яким певний владний інститут (Президент чи Парламент) буде виключено з конституційного процесу. Це може призвести до маніпуляцій принципом народовладдя та фактичним використанням всеукраїнського референдуму для прийняття Основного Закону України без урахування суспільних інтересів (у вузько політичних тимчасових інтересах) або неможливості успішного проведення конституційної реформи.

Такий розвиток подій загрожує новою хвилею конфронтації в політикумі та, не виключено, в суспільстві, підривом легітимності майбутньої нової редакції Конституції.

1.3. УРЯДУВАННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Програма діяльності Уряду

На відміну від свого попередника (Уряду В.Януковича), який працював без Програми, Уряд Ю.Тимошенко вже через місяць після сформування – 16 січня 2008р., затвердив власну Програму діяльності⁵⁸.

Оцінка. Як позитив слід відзначити своєчасність розробки та подання Програми Уряду. Це уможливило принаймні громадський контроль над відповідністю діяльності Уряду задекларованим крокам. Також позитивної оцінки заслуговує спроба проведення громадського обговорення положень проекту Програми.

Програма розроблена на досить професійному рівні. В цілому у Програмі враховані положення Угоди Коаліційних сил. Програма складається з чотирьох основних блоків: I “Людина та її розвиток” (присвячений розвитку громадянського суспільства та соціально-гуманітарній сфері); II “Сучасна європейська держава” (присвячений реформі політичної системи, реформі публічної адміністрації, судовій реформі тощо); III “Конкурентоспроможна національна економіка”, IV “Україна і світ”.

Недоліком Програми є її завеликий обсяг, недостатня чіткість пріоритетів і відсутність послідовності задекларованих кроків. Тому набір правильних ідей може так і залишитися переліком добрих намірів. Іншим недоліком Програми є не зовсім зрозуміле з її тексту ставлення Уряду до чинних офіційних документів програмного характеру, затверджених як Урядом-попередником так і Президентом (наприклад, у частині судової реформи, антикорупційної політики тощо). В цьому випадку було б важливо зберегти не лише наступництво в певних реформах, але й пояснити суспільству, які кроки попередньої влади (чи Президента) потребують ревізії, і в чому.

Досі також відсутнє повне розуміння того, хто з членів Уряду за який сегмент Програми нести відповідальність. Так, попри цілком правильний намір Прем’єра концентрувати діяльність міністрів на кількох чітких пріоритетах, очевидно, що за реформу публічної адміністрації (яка посідає окреме місце у Програмі) жоден з членів Уряду відповідальності не взяв⁵⁹.

Також варто відзначити, що за 100 днів Урядом ухвалено дуже мало принципових програмних документів (документів політики), що, серед іншого, свідчить і про брак заготовлених розробок, і про надмірну увагу на скасуванні адміністративних рішень попередника, замість концентрації на стратегічних політичних напрямках.

Організація роботи Уряду та прийняття урядових рішень

Серед важливих рішень щодо організації роботи Уряду, заслуговує на увагу насамперед затвердження переліку урядових комітетів, зокрема з питань: економічної політики; правової політики, оборони та правоохоронної діяльності; гуманітарної та соціальної політики; європейської інтеграції та міжнародного співробітництва⁶⁰.

9 січня 2008р. Уряд прийняв Розпорядження “Про забезпечення взаємодії з комітетами та Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України” щодо розподілу між членами Уряду відповідальності за забезпечення взаємодії Уряду з комітетами та комісіями Парламенту⁶¹.

Також були внесені зміни до урядового Регламенту щодо порядку проведення правової експертизи проектів урядових рішень⁶².

Уваги заслуговує і внесення змін до Положення про ДПА в частині надання цьому органу повноважень у сфері нормопроєктування та нормотворчості⁶³.

Оцінка. Вище згадувалося прагнення Прем’єра зосередити діяльність кожного міністерства на невеликій кількості пріоритетів, які мали б закладати основу для “українського прориву”. Цей намір заслуговує на підтримку. Проте, поки важко зробити висновок про реальне слідування визначеним цілям, зважаючи насамперед на інертність урядової машини.

Позитивної оцінки заслуговує скорочення Урядом кількості урядових комітетів: замість семи (при Уряді В.Януковича) утворено чотири комітети, які раціонально поєднують дійсно стратегічні напрями. Посадові склади урядових комітетів також зазнали скорочення, і це теж позитивний факт, оскільки урядові комітети є формою роботи Уряду, і залучення до їх складу не-членів Уряду (чим “зловживали” раніше) є необґрунтованим. Щоправда, не зрозуміло, чому рішення про формування урядових комітетів було прийняте майже через півтора місяці після формування Уряду, адже таке зволікання негативно вплинуло на ефективність роботи урядової команди.

Позитивно слід оцінити рішення про розподіл між членами Уряду відповідальності за забезпечення взаємодії Уряду з парламентськими комітетами, та обов’язок міністрів призначати одного із своїх заступників відповідальним за координацію законотворчої роботи в міністерстві, оскільки це має сприяти покращенню якості законопроектування та ефективності процесу законотворення. Водночас, є помилковим запровадження аналогічного правила щодо “інших ЦОВВ”, адже лише через міністерства (членів Уряду) має здійснюватися розробка державної політики та, відповідно, законопроектна робота.

Отже, негативної оцінки заслуговує рішення Уряду про надання ДПА повноважень з розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань визначення форм і методів проведення планових і позапланових виїзних перевірок у рамках контролю над додержанням податкового, бюджетного та іншого законодавства, оскільки орган, що має здійснювати адміністративну функцію (тим більше, як у цьому випадку – контрольно-наглядову), не повинен займатися розробкою відповідних правил. Усі законопроектні роботи у сфері фінансів повинні здійснюватися Мінфіном, представники ж ЦОВВ у системі Мінфіну повинні залучатися до законопроектних робіт як експерти.

Позитивно слід оцінити зміни, внесені до урядового Регламенту, щодо необхідності подання проекту

⁵⁸ Постанова КМУ “Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” №14 від 16 січня 2008р.

⁵⁹ Кабмін визначив для кожного міністерства по 5 основних пріоритетів роботи. – УНІАН, 6 лютого 2008р.

⁶⁰ Розпорядження КМУ “Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад” №195 від 30 січня 2008р.

⁶¹ Розпорядження КМУ “Про забезпечення взаємодії з комітетами та Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України” №10 від 9 січня 2008р.

⁶² Постанова КМУ “Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України” №37 від 6 лютого 2008р.

⁶³ Постанова КМУ “Про внесення змін до Положення про Державну податкову адміністрацію України” №131 від 5 березня 2008р.

урядового акта безпосередньо головним розробником Мін'юсту для проведення правової експертизи. Це повинно сприяти вищій правовій якості урядових рішень.

Зміни в Секретаріаті Уряду

У структурі урядового Секретаріату відбулися зміни: скорочено посаду першого заступника міністра Кабінету Міністрів; ліквідовано Департамент з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу; ліквідовано Управління стратегічних та перспективних проєктів, створене Управління у зв'язках із ЗМІ⁶⁴.

Оцінка. На жаль, Уряд не поспішає з виконанням свого зобов'язання щодо запровадження посади Державного секретаря (що потребує змін Закону “Про Кабінет Міністрів України”). Тому Секретаріат Уряду все ще очолюється не державним службовцем, а міністром. Рішення про ліквідацію Департаменту з питань підготовки та проведення Євро-2012 заслуговує підтримки, оскільки існує кілька інституцій, долучених до підготовки цього форуму, до того ж було утворене відповідне Національне агентство України, що має займатися цим питанням (включно з координацією дій інших органів).

Зміни в системі органів виконавчої влади центрального рівня

У системі органів виконавчої влади центрального рівня Уряд не вживав практично жодних системних заходів (за винятком зменшення “погоджувальної” ролі віце-прем'єрів у вирішенні кадрових та установчих питань у системі ЦОВВ). Натомість Уряд прийняв кілька рішень щодо окремих ЦОВВ та “урядових органів державного управління”. Зокрема, посади керівників Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, Укрморрічфлоту було юридично прирівняно до посад заступників міністра транспорту та зв'язку, директора Держсільгоспмашу – до посади заступника міністра промислової політики, та визначено порядок призначення цих керівників. Держмитслужбі були надані для автономного виконання деякі установчі та кадрові повноваження (зокрема, право самостійно створювати, реорганізовувати та ліквідовувати митниці та спеціалізовані митні установи тощо). Державне агентство земельних ресурсів було перетворено в Державний комітет із земельних ресурсів⁶⁵.

Оцінка. Рішення Уряду про віднесення посад керівників Державного департаменту з питань зв'язку та

інформатизації, Укрморрічфлоту та Держсільгоспмашу до посад “заступників міністрів” (відповідного міністерства), пояснюється лише спробою Прем'єра особисто впливати на призначення на відповідні посади. Проте цей юридичний прийом породжує колізію в законодавстві, оскільки відповідно до чинного Закону “Про Кабінет Міністрів України” кожен міністр самостійно призначає і звільняє з посади керівників відповідних служб (інспекцій, агентств), тобто керівників сьогоднішніх “урядових органів державного управління”. Отже, система ЦОВВ стає ще більш заплутаною, а її правове регулювання – суперечливим.

Надання Держмитслужбі (по суті – її керівнику) повноважень щодо створення, реорганізації і ліквідації регіональних митниць, спеціалізованих митних установ та організацій важко оцінити однозначно. З одного боку, це розвантаження Мінфіну від потреби погодження ще кількох рішень координованого ним органу. Проте, насправді такі установчі рішення не повинні прийматися занадто часто, отже – вони не дуже переобтяжували міністра фінансів. Одноособове ж прийняття таких рішень керівником Держмитслужби послаблює політичний контроль над їх ефективністю.

Моніторинг урядових актів ілюструє звичну тенденцію – збільшення чисельності працівників апарату міністерств та інших центральних органів влади⁶⁶.

Організація діяльності міністерств

Заслуговує на увагу виключення віце-прем'єрів з порядку розподілу міністрами обов'язків між своїми заступниками та з порядку призначення на посаду та звільнення з посади керівників самостійних структурних підрозділів міністерств⁶⁷.

Також, уже традиційно для перших 100 днів Уряду, сталася велика кількість кадрових змін на рівні заступників міністрів і заступників керівників інших ЦОВВ.

Оцінка. Позитивно слід оцінити рішення Уряду (Постанову №101), яким віце-прем'єрів було виведено з процедури прийняття кадрових та деяких інших організаційних рішень у міністерствах (та інших ЦОВВ). Це сприятиме ефективності роботи кожного міністерства, підвищенню статусу міністра, а також “розвантажить” віце-прем'єрів від зайвої бюрократичної роботи.

Позитивно можна було б оцінити прийняття Урядом низки нормативних актів про скорочення ряду посад у системі ЦОВВ⁶⁸, однак, ці рішення приймалися насамперед для звільнення представників (призначенців) попереднього Уряду, до того ж, одночасно

⁶⁴ Постанови КМУ “Про вдосконалення структури Секретаріату Кабінету Міністрів України” №22 від 23 січня 2008р.; “Про утворення у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України Управління у зв'язках із засобами масової інформації” №42 від 13 лютого 2008р.

⁶⁵ Постанови КМУ: “Про внесення змін до Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту” №49 від 13 лютого 2008р.; “Про внесення змін до пункту 8 Положення про Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації” №62 від 22 лютого 2008р.; “Про внесення змін до Положення про Державний департамент тракторного і сільськогосподарського машинобудування” №164 від 5 березня 2008р.; “Про внесення змін до Положення про Державну митну службу України” №4 від 9 січня 2008р.; “Про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України” №48 від 13 лютого 2008р.

⁶⁶ Постанови КМУ: “Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000р. №403” (“Про затвердження граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують”) №46 від 13 лютого 2008р.

⁶⁷ Постанова КМУ “Про внесення змін до деяких положень про центральні органи виконавчої влади” №101 від 27 лютого 2008р.

⁶⁸ Див., наприклад, постанови КМУ про скорочення посад заступників: Міністра внутрішніх справ України (№1404 від 24 грудня 2007р.); Міністра охорони здоров'я (№1412 від 29 грудня 2007р.); Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (№1413 від 29 грудня 2007р.); Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту (№3 від 9 січня 2008р.).

зі “скороченнями” запроваджувалися десятки нових (“додаткових”) посад⁶⁹.

Вплив центральної влади на МДА

Можна констатувати, що, попри зміну політичного забарвлення Уряду, інституційний конфлікт між Президентом та Урядом щодо впливу на місцеву ланку виконавчої влади триває. Ілюстрацією цього є, зокрема, факт одноосібного видання Президентом 15 актів (указів та розпоряджень) про призначення так званих “тимчасово виконуючих обов’язки” голів МДА, всупереч установленому Конституцією порядку призначення голів МДА⁷⁰. Крім того, Президент видав Указ “Про службові відрядження у межах України голів місцевих державних адміністрацій”, який також певною мірою розширює повноваження і вплив Глави держави на місцеву ланку виконавчої влади⁷¹.

Оцінка. Відповідно до Конституції, голови МДА призначаються на посаду Президентом за поданням Уряду. Порядок призначення голів МДА потребує конструктивної співпраці між цими владними суб’єктами. Проте ситуація з призначенням так званих “тимчасово виконуючих обов’язки”, навпаки, є виразною ілюстрацією відсутності узгодженої політики, оскільки застосування механізму призначення “тимчасово виконуючих обов’язки” фактично є одноосібним призначенням голів МДА Президентом в обхід Уряду та всупереч конституційно визначеному порядку. Отже, можна констатувати порушення Конституції з боку Глави держави.

Указ “Про відрядження голів місцевих державних адміністрацій”, який, серед іншого, зобов’язує останніх погоджувати відрядження з Президентом, має такі риси: невідповідність такого роду узгоджень рівню діяльності Глави держави; посилення підконтрольності голів МДА Президенту; опосередкований вплив на Уряд. Таким чином, спостерігається безпідставне розширення впливу Президента на виконавчу владу.

Політична нейтральність і професійність державної служби

Незважаючи на 10-річний процес адміністративної реформи (від набуття чинності Указом “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” №810 від 22 липня 1998р. аж до сьогодні), однією зі складових якої є реформування державної служби, і досі в Україні немає чіткого розмежування політичних і службових посад, що, своєю чергою, призводить до численних звільнень із службових, за своєю суттю, посад через політичні міркування.

Уряд не висунув жодних системних законодавчих ініціатив у сфері державної служби⁷². Водночас, опозицією було внесено проект Закону “Про державну службу” (нова редакція), який передбачає окремі заходи з реформування системи державної служби⁷³.

Оцінка. Однією з передумов ефективності державної служби є чітке розмежування між публічною службою і політикою та, відповідно, – між службовими та політичними посадами. Перші покликані забезпечувати якісне та професійне виконання завдань, покладених на органи виконавчої влади, їх стабільність і неперервність, а діяльність та перебування тих чи інших осіб на певних посадах не має залежати від жодних політичних метаморфоз. Другі – мають забезпечувати формування і впровадження державної політики, відповідно, їх перебування на посадах об’єктивно зумовлюється політичною кон’юнктурою. Десятки звільнень вищих чиновників свідчать про те, що у владі немає розуміння необхідності такого розподілу, а отже всі обіцянки про відповідну реформу залишаються лише гаслами на фоні постійної політизації публічної служби. Хоча справедливо буде відзначити, що після 2005р., кількість звільнень суттєво зменшується, і вони де-факто стосуються насамперед осіб, які й призначені були на основі політичних критеріїв. Проте юридично ця проблема залишається невирішеною.

Отже, діяльність Уряду в цій сфері заслуговує негативної оцінки, оскільки відсутність законодавчих ініціатив у регулюванні державної служби засвідчує недостатнє розуміння ним потреби в суттєвому оновленні системи державної служби, без чого неможливе ефективне врядування в цілому.

Як протипага цьому, заслуговує на позитивну оцінку сам факт внесення лідером опозиції, екс-Прем’єром В.Януковичем, розробленого попереднім Урядом проекту Закону “Про державну службу”. Це, *по-перше*, засвідчує збереження напрацювань його Уряду, *по-друге*, має слугувати стимулом для діючого Уряду розробити власний законопроект. Проте, змістовно законопроект опозиції має ряд істотних недоліків, оскільки в ньому, насамперед, відсутній чіткий поділ між політичними і службовими посадами та повноцінне публічно-правове регулювання інституту державної служби.

Інституційне забезпечення адміністративної реформи

Дії влади в цій сфері в цілому можна охарактеризувати як незадовільні. Зараз в Уряді немає посади члена Уряду, відповідального за проведення адміністративної реформи.

⁶⁹ Див., наприклад, постанови КМУ про запровадження додатково посад: заступників Міністра юстиції (№1190 від 24 грудня 2007р. та №1327 від 29 грудня 2007р.); заступників Міністра транспорту та зв’язку (№1227 від 24 грудня 2007р. та №1272 від 29 грудня 2007р.); заступника Міністра економіки (№1270 від 29 грудня 2007р.); заступника та першого заступника Міністра праці та соціальної політики (відповідно №1271 від 29 грудня 2007р. та №114 від 23 січня 2008р.); заступників Міністра охорони навколишнього природного середовища (№115 від 23 січня 2008р. та №226 від 9 лютого 2008р.); заступника Міністра оборони (№131 від 23 січня 2008р.); заступника Міністра освіти і науки (№239 від 9 лютого 2008р.); заступника Міністра культури і туризму (№273 від 13 лютого 2008р.), заступника Міністра охорони здоров’я (№290 від 13 лютого 2008р.); посад у Державній податковій адміністрації України (№1319 від 29 грудня 2007р.) та інші.

⁷⁰ Протягом грудня 2007р. – лютого 2008р. Президентом було видано Указ “Про призначення В.Черкаси тимчасово виконуючим обов’язки голови Запорізької обласної державної адміністрації” (№1250 від 24 грудня 2007р.) та 12 розпоряджень про тимчасове виконання обов’язків голів РДА різних районів Київської, Вінницької, Закарпатської, Кіровоградської, Луганської, Львівської, Миколаївської, Херсонської, Чернігівської областей.

⁷¹ Указ “Про службові відрядження у межах України голів місцевих державних адміністрацій” №117 від 11 лютого 2008р.

⁷² До таких не можна віднести проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо проходження публічної служби та звільнення з неї посадових осіб)”, внесений Урядом 6 лютого 2008р., реєстр. №2013.

⁷³ Проект Закону “Про державну службу” від 22 січня 2008р., реєстр. №1400.

Натомість, фактично три міністерства (Мін'юст, Мін-економіки, Мінрегіонбуд) паралельно розробляють нову Концепцію адміністративної реформи.

Діяльність Президента в цьому напрямі також не відзначається особливою продуктивністю. Чи не єдиним кроком, що заслуговує на увагу, можна назвати створення відповідно до Указу Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування та ліквідацію Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування⁷⁴.

Оцінка. З одного боку, можна констатувати, що Уряд проводить певну діяльність у напрямі адміністративної реформи. Проте паралельна розробка трьома міністерствами проекту Концепції адміністративної реформи навряд чи є найефективнішим форматом такої роботи. Відсутність єдиного координуючого центру породжує проблеми у виробленні єдиного бачення адмінреформи, розпорошує інтелектуальні зусилля та матеріальні ресурси, призводить до нездорової конкуренції. Всі ці фактори віддаляють реальне продуктивне реформування.

Створення Указом Президента Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на перший погляд, заслуговує на позитивну оцінку, оскільки діяльність цього органу покликана сприяти виробленню узгодженої позиції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань стратегії регіонального розвитку, державного будівництва. Проте, цим самим Указом було ліквідовано Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування та Раду міських голів, завданнями яких була робота практично над аналогічними питаннями, над якими зараз має працювати і новостворена Рада. Поки що незрозуміло, чи ліквідація одного органу і створення іншого з подібною компетенцією, але іншою назвою, надасть поштовху адміністративній реформі.

Законодавчі ініціативи з питань урядування

Уряд не відзначився якими-небудь суттєвими законодавчими ініціативами, покликаними покращити якість роботи урядової машини.

Водночас Президент вніс на розгляд Парламенту проект Закону “Про Кабінет Міністрів України” (нова редакція), в якому міститься ряд ініціатив щодо зміни нинішньої системи урядування на найвищому рівні⁷⁵. Насамперед, ідеться про зміни в обсязі повноважень Прем'єра та порядку його призначення, процедури контрастигнування актів Президента, порядку призначення/звільнення міністрів оборони та закордонних справ.

Також Президент ініціював зміни до законів щодо державного регулювання природних монополій, які

передбачають трансформацію ряду ЦОВВ в органи державного регулювання та спеціально вповноважені державні органи, а також розширюють компетенцію Глави держави відносно них⁷⁶.

Що стосується змін у системі на місцевому рівні, то слід виокремити також низку законопроектів, внесені Президентом⁷⁷. Насамперед, ідеться про ініційовані зміни до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, що, з одного боку, передбачають нове регулювання відносин, пов'язаних із статутами територіальних громад, місцевими ініціативами, громадськими слуханнями, а з іншого – запроваджують нововведення щодо державної реєстрації актів органів місцевого самоврядування. Зміни до Закону “Про місцеві державні адміністрації” врегульовують статус голів МДА шляхом однозначного віднесення їх до посад державної служби, передбачають механізм призначення тимчасово виконуючих обов'язки голів МДА.

Народними депутатами - представниками урядової Коаліції було внесено проект Закону “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”, який передбачає збереження делегування повноважень органами місцевого самоврядування МДА⁷⁸. Також слід згадати два законопроекти “Про нормативно-правові акти”, які з деякими відмінностями пропонують на законодавчому рівні впорядкувати ієрархію нормативно-правових актів та порядок їх розробки⁷⁹.

Оцінка. Звичайно, бездіяльність Уряду в частині законодавчого впорядкування організації та порядку діяльності ЦОВВ заслуговує негативної оцінки.

Проте, й ініційований Президентом законопроект “Про Кабінет Міністрів України” (текст якого, до речі, був розроблений спільно представниками БЮТ та НУНС під час підготовки угоди про створення урядової Коаліції) характеризується певною половинчистістю.

З одного боку, він передбачає зміни до порядку призначення міністрів оборони та закордонних справ, призначення Прем'єра, що коригують положення чинної редакції, яка суперечить Конституції. Також, виписаний у Проекті обсяг повноважень Прем'єра здебільшого обґрунтовано збалансовує його компетенцію.

З іншого боку, не досить виваженим видається урізання повноваження Прем'єра у сфері спрямування та координації діяльності інших членів Уряду. Беручи до уваги, що керівник Уряду несе політичну відповідальність за діяльність усього Уряду, і зважаючи на відносини прямого підпорядкування (якими є відносини керівника Уряду з іншими членами Уряду), механізм “доручень” є цілком обґрунтованим.

Також, на критику заслуговують ініціативи щодо зміни в порядку скріплення підписами деяких актів Президента, які фактично перетворюють інститут

⁷⁴ Указ “Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування” №149 від 21 лютого 2008р.

⁷⁵ Проект Закону “Про Кабінет Міністрів України” від 10 січня 2008р., реєстр. №1312.

⁷⁶ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо державного регулювання природних монополій)” від 10 січня 2008р., реєстр. №1315.

⁷⁷ Проекти законів від 10 січня 2008р. “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій)” реєстр. №1311; “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та районними і обласними радами)” реєстр. №1313.

⁷⁸ Проект Закону “Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” від 1 лютого 2008р., реєстр. №1472.

⁷⁹ Проекти Закону “Про нормативно-правові акти” від 14 січня 2008р., реєстр. №1343, та від 21 січня 2008р., реєстр. №1343-1.

контрасигнації – інструмент, що сприяє виробленню узгодженої політики Президента та членів Уряду, – на формальне інформування члена Уряду про видання Главою держави того чи іншого правового акта.

Проте, якщо враховувати, що цей законопроект (прийнятий 18 березня в першому читанні) є продуктом політичного компромісу, то він все ж є більше позитивним за своїм характером, ніж чинна редакція Закону “Про Кабінет Міністрів України”. Також хочеться сподіватися, що під час підготовки цього законопроекту до другого читання народні депутати України ще матимуть можливість доопрацювати його найбільш дискусійні положення.

Зміни до законів щодо державного регулювання природних монополій заслуговують скоріше на негативну оцінку, крім власне ідеї перетворення ЦОВВ зі спеціальним статусом на органи державного регулювання та спеціально повноважені державні органи (хоч і тут є питання з місцем такого роду органів у системі органів державної влади). Найнебезпечніше, що законопроект закріплює за Президентом право призначати голів (керівників) цих органів та їх заступників, затверджувати відповідні Положення, що суперечить Конституції, яка не закріплює за Главою держави таких установчих і кадрових повноважень.

Ініційовані Президентом зміни до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (прийнято 18 березня в першому читанні) містять ряд суттєвих удосконалень нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування. Зокрема, щодо регулювання відносин, пов’язаних із статутами територіальних громад, місцевими ініціативами, громадськими слуханнями, підставами для висловлення недовіри головам МДА (зокрема, незабезпечення здійснення делегованих радою повноважень пропонується закріпити як єдину підставу висловлення недовіри голові МДА відповідною радою). Проект також запроваджує процедуру державної реєстрації актів органів місцевого самоврядування.

У цілому позитивно оцінюючи ініціативи щодо запровадження державної реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що сам механізм реєстрації і зупинення таких актів ще потребуватиме доопрацювання.

Ініційований Президентом проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (прийнятий 18 березня в першому читанні) заслуговує на позитивну оцінку в частині віднесення голів МДА до посад державної служби із відповідним регулюванням процедури їх призначення, відповідальності та зняття з посади, а також впорядкування відносин, пов’язаних з призначенням тимчасово виконуючого обов’язки голови МДА, уточнення повноважень місцевих державних адміністрацій та порядку їх здійснення.

Переважно на негативну оцінку заслуговує внесений представниками урядової Коаліції проект Закону “Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”. Загалом, питання порядку делегування повноважень потребує регулювання, але в цьому Законі це зроблено не найкращим чином, оскільки передбачається збереження делегування повноважень органів місцевого

самоврядування органам державної влади, що є концептуально неприйнятним, не відповідає світовій практиці (де воно має завжди зворотний характер), суперечить логіці, на якій побудовані відносини між державними органами та органами місцевого самоврядування.

Врегулювання питань, пов’язаних з підготовкою, прийняттям, набуттям чинності, державної реєстрації та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, а особливо їх ієрархії, покликане впорядкувати невіршеність, що зараз існує в цій сфері. Отже, сам факт ініціювання законопроектів про нормативно-правові акти заслуговує на позитивну оцінку, хоча обидва законопроекти ще потребують доопрацювання.

Перспективи реформи місцевого самоврядування

Урядове бачення реформи місцевого самоврядування закріплене у Програмі Уряду. На реалізацію положень Програми утворено робочу групу з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики⁸⁰. Цей документ визначає основні напрями державної регіональної політики, серед яких можна виокремити: роботу над оптимізацією територіальної основи публічної влади із впорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць; чіткий розподіл сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; розподіл податкових ресурсів між Державним та місцевими бюджетами тощо. Також Концепція передбачає низку фінансово-економічних, інституційних та інформаційних заходів.

Безпосередньо стосується становлення місцевого самоврядування і ситуація навколо призначення Парламентом позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови⁸¹.

Оцінка. В цілому, сам факт вироблення нового стратегічного бачення державної регіональної політики, зокрема, створення Проекту Концепції державної регіональної політики, заслуговує на позитивну оцінку. Проте, документ містить певні недоліки, головним з яких є невизначеність перспектив запровадження регіонального самоврядування та відсутність відмежування від місцевого самоврядування. Також відкритим залишається питання співвідношення цього документа з проектом Концепції реформування публічної адміністрації.

Як досить небезпечний для місцевого самоврядування можна оцінювати прецедент з призначенням Парламентом позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови. Правомірність цього рішення є вкрай сумнівною, а спокуса використання такого інструмента для тиску на “непоступливих” місцевих голів чи депутатів будь-яким з урядів у майбутньому – занадто високою.

Зміни у відносинах влада–громадянин

Проблема зміни ідеології у відносинах влада–громадянин на сьогодні все ще не вирішена. Уряд у цій царині ініціатив не проявляв. Натомість, Президент видав два укази щодо забезпечення права громадян на звернення та про притягнення до відповідальності посадових осіб за незадовільний стан роботи зі зверненнями, що позначилося низкою звільнень “винних” посадовців⁸².

⁸⁰ Розпорядження КМУ “Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики” №164 від 30 січня 2008р.

⁸¹ Постанова ВР “Про призначення позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови” №143 від 18 березня 2008р.

⁸² Укази від 7 лютого 2008р. “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” (№109) та “Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян” (№110). Того ж дня було видано сім розпоряджень про звільнення з посад голів РДА окремих районів Волинської, Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Хмельницької областей.

Оцінка. Указ щодо права на звернення містить ряд дискусійних моментів. Зокрема, в ньому значна увага приділяється необхідності неухильного виконання Закону “Про звернення громадян”, хоча цей Закон давно не відповідає потребам суспільства. Але, з іншого боку, Указ передбачає завдання Уряду протягом шестимісячного терміну розробити законопроект про внесення змін до законодавчих актів щодо вдосконалення правового регулювання питань гарантування права громадян на звернення, поновлення порушених прав і свобод заявників, що певною мірою свідчить про розуміння необхідності зміни чинної нормативної бази, що регулює ці питання. Проте, не зовсім виваженим видається встановлення так само шестимісячного терміну для завершення підготовки і внесення проекту Адміністративно-процедурного кодексу – зважаючи на те, що Розпорядженням Уряду “Про затвердження заходів щодо виконання у 2007р. Плану дій Україна-ЄС” на Мін’юст було покладено обов’язок вже протягом 2007р. завершити роботу над створенням проекту цього кодексу. Положення Указу зобов’язують голів МДА здійснювати періодичні перевірки дотримання законодавства в цій сфері разом з періодичним звітуванням. Ефективність механізму звітування, методу старої системи побудови взаємин у публічній сфері, видається сумнівним для впровадження нової ідеології взаємин влади з громадянином. Крім того, нічого нового в цих завданнях Глави держави немає.

Так само на критику заслуговує практика пошуку винних у незадовільній роботі цілої системи, адже на фоні тотальної бюрократизованості та неефективної роботи з громадянами – вибіркове оголошення доган видається свого роду “показовим процесом”, що не здатен забезпечити сутнісні зміни⁸³. Таким чином, можна констатувати лише наявність певних передумов для змін, а не конкретні зрушення.

Оцінка діяльності Уряду в цій сфері є незадовільною, оскільки він у цій сфері не зробив жодних кроків.

Висновки

Діяльність Уряду у сфері врядування протягом аналізованого періоду характеризується як позитивними, так і негативними моментами.

Схвальної оцінки заслуговує досить оперативна розробка та затвердження Програми Уряду, визначення пріоритетів для кожного міністерства. Це вигідно відрізняє новий Уряд від його попередника. Також як позитив у роботі Уряду Ю.Тимошенко зразка 2007р. (на відміну від 2005р.) можна відзначити використання інструмента урядових комітетів.

Негативної оцінки заслуговує відсутність ініціатив Уряду щодо подальшого впорядкування системи ЦОВВ, а також брак координації політики щодо розробки нової редакції Концепції адміністративної реформи. Загалом, протягом аналізованого періоду Урядом ухвалено дуже мало документів політичного (концептуального) характеру, тому постає питання про наявність ресурсів для реалізації обіцяного “прориву”.

1.4. ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА ТА КРИМІНАЛЬНА ЮСТИЦІЯ

Концептуальні підходи до реформування правоохоронної системи та кримінальної юстиції

В Угоді про створення Коаліції та Програмі Уряду передбачені положення про необхідність приведення діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів. Спроби підготовки програми реформування правоохоронної системи здійснювалися протягом 2005-2007рр., коли були розроблені проекти концепцій реформування правоохоронних органів та державної політики у сфері кримінальної юстиції і забезпечення правопорядку.

Провідну роль у розробці Концепції реформування кримінальної юстиції відіграла Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президенті, яку наприкінці 2007р. очолив міністр юстиції М.Онішук. Концепція була остаточно схвалена Національною комісією 10 грудня 2007р. і передана на розгляд Президенту, 15 лютого 2008р. – на розгляд РНБО, яка вирішила прийняти документ за основу і протягом одного місяця доопрацювати його з метою наступного затвердження Указом Президента. Особливість Концепції полягає в її системному характері; вона передбачає проведення не лише структурних змін у системі правоохоронних органів, а насамперед – корінних реформ кримінального права і процесу відповідно до європейських стандартів.

Оцінка. Схвалення Концепції реформування кримінальної юстиції стане результатом багаторічної роботи і дискусій представників органів влади, науковців і громадськості. Але з Програми Уряду є незрозумілим, чи буде Уряд реалізувати положення Концепції у своїй діяльності.

Реформування кримінального процесу

Україна є однією з небагатьох пострадянських держав, де немає нового Кримінального процесуального кодексу (КПК). Протягом діяльності парламентів IV і V скликання (2002-2007рр.) здійснювалися неодноразові спроби прийняти новий Кодекс. Проте, через концептуальні вади проектів (аналогічних за змістом), жоден з них не був прийнятий. На підставі Плану заходів з виконання обов’язків і зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи (Указ від 20 січня 2006р.) Національна комісія одночасно з підготовкою Концепції реформування кримінальної юстиції розробляє новий проект Кодексу, який засновується на стандартах Ради Європи та досвіді європейських країн. Попередній варіант проекту підлягав експертизі офіційними експертами Ради Європи та восени 2007р. отримав у цілому схвальні відгуки.

Не зважаючи на підготовку нового проекту, представники Коаліції (народні депутати В.Мойсик та Ю.Кармазін) 13 грудня 2007р. внесли інший проект КПК під реєстр. №1233, аналогічний відхиленням парламентами минулих скликань на підставі їх негативної оцінки з боку європейських інституцій. Ініціатори законопроекту висловили готовність відкликати його у випадку внесення нового проекту КПК Президентом,

⁸³ Указ “Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян” №110 від 7 лютого 2008р.

водночас у Парламенті запропоновано створити Тимчасову спеціальну комісію з опрацювання проекту КПК (проект Постанови під реєстр. № 2203).

Мін'юст висловлюється на підтримку проекту КПК, підготовленого Національною комісією, і готовий його доопрацювати після схвалення Концепції реформування кримінальної юстиції.

На застарілій методологічній базі засновуються також законопроекти “Про статус слідчих” (реєстр. №1437) і “Про оперативно-розшукову діяльність” (реєстр. №2134), підготовлені народним депутатом Г.Москалем у співпраці з МВС. Окреме законодавче врегулювання статусу слідчих та оперативно-розшукових заходів позбавлене сенсу, оскільки ці питання мають стати предметом комплексного кримінального процесуального закону.

Оцінка. В питанні реформування кримінального процесу проявляються розбіжності між Урядом і Президентом, з одного боку, та окремими представниками Коаліції – з іншого. Досягнення компромісу виглядає дуже проблематичним, з огляду на змістовну відмінність запропонованих підходів. Якщо переважна урядово-президентська частина Коаліції виступає за реформу кримінального процесу на основі європейських принципів, то окремі представники її парламентської частини – воліють здійснити лише оновлення сфери кримінального правосуддя без ґрунтовних змін радянської системи.

Реформування прокуратури

Змінами до Конституції (2004р.) до повноважень прокуратури додано функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (за змістом це стало відновленням загального нагляду прокуратури). Положення Конституції також тимчасово зберігають за органами прокуратури функцію досудового слідства у кримінальних справах, хоча чинні КПК та Закон про прокуратуру не містять таких обмежень.

Керівництво ГПУ протягом 2006-2007рр. презентувало проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” (щодо прокуратури) та висновки міжнародних інституцій, в т.ч. Венеціанської Комісії, якими органи прокуратури запропоновано визнати системою органів судової влади.

Коаліційна угода і Програма Уряду передбачають скасування функції загального нагляду, віднесення прокуратури до органів юстиції, позбавлення повноважень з розслідування злочинів. Прес-служба ГПУ виступила з критикою таких ініціатив, оскільки керівництво прокуратури:

- 1) не вважає, що наявні функції контролю можуть бути визнані “загальним надглядом”;
- 2) наполягає на необхідності визнання прокуратури органом судової влади; *та*
- 3) виступає проти позбавлення функцій розслідування.

Цю позицію підтримали також представники Коаліції – народні депутати В.Швець та С.Міщенко, які звернулися з листом до Прем'єра про необхідність вилучення відповідних пропозицій з Програми.

Концепція реформування кримінальної юстиції не намагається вирішити питання належності прокуратури до однієї з гілок державної влади, але визначає

потребу створення механізмів забезпечення незалежності кожного прокурора через удосконалення процедури добору, службове підвищення, дисциплінарну відповідальність.

На виконання планів Уряду щодо позбавлення прокуратури функцій досудового слідства народним депутатом Г.Москалем розроблено відповідний законопроект (реєстр. №2037). Не заперечуючи абсолютну правильність такого напрямку змін, слід вказати на недостатнє фінансово-правове, матеріально-технічне та кадрове забезпечення процесу зміни підслідності лише в окремих категоріях кримінальних справ, яке здійснюється на підставі Закону від 19 квітня 2007р. Зазначені недоліки впливають на захист прав осіб, які беруть участь у цих справах.

Оцінка. Вже понад 10 років органи прокуратури продовжують здійснювати повноваження, які Конституцією збережені тимчасово. На жаль, пропозиції Уряду про зміну ситуації наразилися на недостатньо обґрунтовану критику як керівництва прокуратури, так і окремих представників Коаліції.

Реформування системи органів внутрішніх справ

Одночасно з підготовкою у 2007р. Концепції реформування кримінальної юстиції МВС здійснювалася розробка відомчої Концепції реформування органів внутрішніх справ (ОВС), робота над якою ще не завершена.

Підготовка МВС спільно з народним депутатом Г.Москалем законопроектів “Про державну міграційну службу” (реєстр. №1327), “Про органи внутрішніх справ” (реєстр. №1376), “Про Національну міліцію” (реєстр. №1382), “Про Державну прикордонну міліцію” (реєстр. №2205) та “Про Антикорупційне бюро України” (реєстр. №№ 1378, 2222) викликає подив, з огляду на об'єктивну неможливість прийняття нових законів без урахування положень системної Концепції реформування кримінальної юстиції, яка ще не схвалена.

А законопроектом №1381 передбачається виведення податкової міліції з підпорядкування податкової служби та переведення її до системи ОВС. До речі, Програма Уряду, на відміну від Коаліційної Угоди, вже не містить такого заходу податкової реформи, як ліквідація податкової міліції.

Президент, своєю чергою, вніс на розгляд Парламенту законопроект “Про Національну гвардію” (реєстр. №1317), яким пропонується вивести внутрішні війська зі структури ОВС. Глава держави бачить Національну гвардію у своєму підпорядкуванні, що не узгоджується з позицією экс-міністра оборони А.Гриценка. Внаслідок цього, очолюваний А.Гриценком Комітет двічі приймав рішення про відхилення згаданого проекту.

Коаліція також відмовилася проводити реформу ОВС у частині створення місцевої міліції і під час схвалення Державного бюджету на 2008р. було вилучено відповідні норми із Закону “Про міліцію” та інших законодавчих актів. Слід зазначити, що положення про місцеву міліцію від моменту їх запровадження не діяли жодного дня, оскільки завжди зупинялися через відсутність фінансування.

Оцінка. Окремі народні депутати із владної Коаліції намагаються по-новому врегулювати діяльність ОВС, не очікуючи прийняття цілісної Концепції реформування кримінальної юстиції, що впливатиме на узгодженість позицій щодо реформування. Проявляється також відсутність єдності поглядів на місце внутрішніх військ

і податкової міліції в системі органів правопорядку. Викликає занепокоєння безальтернативна відмова Коаліції від створення місцевої міліції, хоча наразі видається недоцільним запровадження цієї структури без проведення повноцінної адміністративної реформи та створення належних фінансових передумов для виконання функцій місцевого самоврядування.

Заходи забезпечення безпеки на автомобільних шляхах

Проблема безпеки дорожнього руху щороку загострюється. Число загиблих у ДТП осіб за останні шість років зросло більш ніж у півтора рази. Зокрема, у 2007р. ОВС виявлено близько 280 тис. порушень правил дорожнього руху, з яких близько 70 тис. автомобільних аварій мали наслідком завдання шкоди здоров'ю чи життю людей, 9 500 осіб загинули.

З метою підвищення безпеки на дорогах наприкінці 2007р. було підготовлено і внесено Президентом на розгляд Парламенту законопроект (реєстр. №1061-5), прийнятий в першому читанні. Він передбачає суттєве збільшення штрафів за порушення правил дорожнього руху, вдосконалення порядку розрахунку адміністративних стягнень за відповідні порушення, виведення з юрисдикцію судів і передавання на розгляд міліції переважної більшості справ про порушення правил руху, збільшення повноважень співробітників внутрішніх справ у частині застосування стягнень тощо.

Не чекаючи на законодавчі зміни, ДАІ в січні 2008р. почала проводити активні оперативно-профілактичні заходи, наслідком яких стало позбавлення близько 33 тис. осіб посвідчень водія. У результаті смертність на дорогах зменшилася. Але методи боротьби з порушеннями, застосовані співробітниками ДАІ, викликають заперечення і побоювання. Зокрема, порушенням чинного законодавства і конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина слід визнати такі дії: тимчасове вилучення посвідчення водія до часу розгляду справи в суді (це право відібране в ДАІ ще у 2001р.); адміністративне затримання осіб, які притягалися до відповідальності; примусове доправлення осіб з місця вчинення порушення до приміщення суду для розгляду їх справи. Крім того, кожна з цих 33 тис. справ є потенційно програвшою для держави в Європейському Суді (за прикладом справи “Турепка проти України”) – оскільки порушувалися визначені Європейською Конвенцією права на отримання правової допомоги захисника, надання доказів захисту, оскарження судових рішень і презумпція невинуватості.

Інцидент із Спікером А.Яценюком став причиною ліквідації структурного підрозділу ДАІ “Кобра”. Для прийняття такого рішення бракувало вмотивованості. Аналогічний випадок стався у 2005р. з автомобільною інспекцією. Тоді незадовільна ситуація на дорогах мала результатом прийняття Указу про ліквідацію ДАІ, а у 2008р. – непорядна поведінка одного з керівників підрозділу “Кобра” має наслідком ліквідацію всього підрозділу.

Оцінка. Варто вітати намагання Президента забезпечити безпеку на дорогах і слід підтримати запропоновані в проєкті заходи щодо забезпечення відповідної безпеки. Але практична діяльність ОВС порушує вимоги Конституції і чинного законодавства, а тому не може бути виправдана.

Висновки

Протягом 100 днів діяльності нового Уряду завершилася підготовка Концепції реформування кримінальної юстиції, яка має стати основою для кардинальних змін у правоохоронній системі країни.

Водночас, Уряд і правляча Коаліція не мають єдиних підходів до змін у цій сфері: щодо змісту Концепції та проєкту КПК, ролі прокуратури та системи ОВС тощо. Однією з причин цього є намагання окремих представників силових структур керуватися “вузьковідомчими” інтересами без урахування суспільних пріоритетів і європейських стандартів.

Продовжувалася також необґрунтована практика змін органів влади (на прикладі підрозділу “Кобра”) вищим керівництвом держави.

1.5. СУДОВА ВЛАДА І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

Курс на судову реформу у програмних документах Уряду

Судова реформа протягом тривалого часу залишається заручником відсутності єдиного бачення стратегії судової реформи. 10 травня 2006р. Президент схвалив Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливої судової влади в Україні відповідно до європейських стандартів. Під час парламентської виборчої кампанії готовність реалізовувати цю Концепцію висловили представники і БЮТ, і НУНС, як, до речі, і Партії регіонів.

У Програмі Уряду питанням судової реформи присвячений окремий підрозділ “Справедливе, неупереджене та доступне судочинство” розділу “Сучасна європейська держава”. Більшість заходів у сфері судової реформи перегукуються з президентською Концепцією вдосконалення судівництва, водночас констатується необхідність розробки узгодженої концепції розвитку судочинства. Додано лише кілька нових ідей, зокрема, щодо запровадження інституту виборних мирових суддів, розробки проєкту Кодексу комерційного судочинства (Концепція передбачає внесення правил комерційного судочинства до ЦПК), здійснення позачергової переатестації суддів у 2008р. відповідно до закону, вивчення питання доцільності переходу до обрання суддів місцевих судів громадою.

Реформування системи правосуддя визначено пріоритетом №1 діяльності Мін'юсту у 2008р.⁸⁴ Визнана необхідність докорінних змін як на рівні Конституції, так і на рівні законодавства у сфері судострою та судочинства.

Оцінка. Уряд задекларував намір судової реформи, реалізувати яку можна лише за підтримки Парламенту. В цілому (за винятком деяких розбіжностей), заходи в цій сфері відповідають президентській Концепції вдосконалення судівництва, однак дивує та обставина, що про неї жодним словом не згадано у Програмі Уряду, натомість передбачається розробка узгодженої концепції розвитку судочинства.

Порівняно з виборчими програмами учасників Коаліції, Програма Уряду більш зважена. Наприклад, обіцянка БЮТ запровадити обрання суддів та їх відкликання громадськістю трансформувалася в констатацію необхідності “вивчення питання доцільності переходу

⁸⁴ Пріоритети в роботі Міністерства юстиції на 2008р. – Офіційний сайт Мін'юсту; <http://www.minjust.gov.ua>

до обрання суддів місцевих судів громадою”. Окремі заходи, зокрема, запровадження інституту виборних мирових суддів не мають чітко визначеної моделі зазначеного інституту, а тому оцінити їх неможливо. Це ж стосується ідеї “здійснення позачергової переатестації суддів у 2008р. відповідно до закону”, хоча жоден закон не передбачає переатестацію суддів і наслідків такої переатестації.

Гальмування судової реформи

У квітні 2007р. Парламент ухвалив у першому читанні проекти нових законів “Про судоустрій України” і “Про статус суддів”, розроблених на виконання Концепції вдосконалення судівництва і внесені Президентом. Проекти передбачають комплексне реформування судоустрою і статусу суддів. Зокрема, передбачено розширити повноваження суддівського самоврядування, зменшити обсяг адміністративних повноважень голів судів, що дають їм можливість втручатись у здійснення правосуддя, запровадити конкурс при доборі на посаду судді, посилити ефективність інституту дисциплінарної відповідальності судді тощо.

Через парламентську кризу Верховна Рада не розглядала законопроекти щодо судоустрою і статусу суддів, хоча необхідність їх прийняття зафіксована і в Коаліційній Угоді. Тим часом, Мін’юст підготував пропозиції до законопроектів щодо посилення ролі Мін’юсту у сфері забезпечення правосуддя. Верховний Суд висловився за неприйнятність цих законопроектів, оскільки вони начебто мають концептуальні вади.

12 лютого 2008р. на розгляд Парламенту у другому читанні було внесено проект змін до ГПК, яким запропоновано суттєво звужити компетенцію Верховного Суду щодо перегляду рішень Вищого господарського суду. Під тиском Верховного Суду проект було відправлено на доопрацювання. Верховний Суд розцінив цей проект як такий, що “призведе до повної автономізації однієї зі складових єдиної системи судів загальної юрисдикції, створить передумови для подальшої руйнації єдності судової системи України”⁸⁵.

Оцінка. Політична і парламентська кризи 2007р. – початку 2008р. не менш ніж на рік відклали проведення судової реформи. Цьому сприяло та, очевидно, сприятиме перетягування між вищими органами державної влади, зокрема й Верховним і вищими судами, насамперед тих повноважень, що даватимуть можливість контролювати судову систему.

Бездіяльність Парламенту призвела до зволікання з вирішенням багатьох інших “поточних” проблем, наприклад, залишаються незаповненими понад тисяча суддівських посад, чимало суддів не можуть здійснювати свої повноваження через завершення терміну їх призначення, але Парламент не розглядав питання про обрання їх безстроково. Паралізована діяльність Вищої ради юстиції через невизначення повноважень кількох її членів і відсутність кворуму. Не усунуті сумніви в легітимності суддів, обраних Парламентом V скликання

після того, як Президент прийняв рішення про дострокове припинення його повноважень. Зберігається прогалина в законодавстві щодо призначення суддів на адміністративні посади, яку “заповнила” своїм рішенням Рада суддів, взявши повноваження щодо здійснення таких призначень на себе.

Підготовка змін до Конституції щодо правосуддя

Практика реалізації змін до Конституції 2004р. показала їх недосконалість. Сам процес внесення змін завдав шкоди авторитету Основного Закону. 7 грудня 2007р. на VIII позачерговому з’їзді суддів було прийнято рішення “Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні”, де йдеться, зокрема, про необхідність удосконалення положень Конституції, що стосуються судової влади.

Напрацювання нової редакції розділу VIII “Правосуддя” Конституції здійснює Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, яку очолює міністр юстиції М.Онішук. У лютому-березні на засіданнях одного з комітетів Комісії було представлено та обговорено концептуальні основи щодо змін до Конституції стосовно питань правосуддя, напрацьовані відповідною робочою групою. Частина цих змін спрямовано на втілення положень президентської Концепції вдосконалення судівництва, рекомендацій експертів Ради Європи (зокрема, щодо складу та ролі Вищої ради юстиції), положень Коаліційної Угоди і Програми Уряду (щодо запровадження інституту мирових суддів) тощо.

Оцінка. Вдосконалення Конституції в частині правосуддя може сприяти більш комплексній судовій реформі. Однак внесення змін до Конституції – це тривалий процес, тому він не повинен стати на заваді проведенню судової реформи в межах чинної Конституції.

Незважаючи на щорічне збільшення бюджету судів, пов’язане переважно з підвищенням заробітної плати, обсяг фінансування потреб судової влади постійно залишається на рівні приблизно 50% потреби.

У Державному бюджеті на 2008р. у півтора рази, порівняно з 2007р., збільшено видатки на судову систему. Проте, це не забезпечує повною мірою її потреб. Найбільшою проблемою є зменшення видатків на забезпечення судів належними приміщеннями, у зв’язку з чим Державна програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010рр. виконана не буде⁸⁶ (сума видатків на цю мету у 2008р. становить лише 4% обсягу фінансування, запланованого Державною програмою; у 2007р. – 9%).

Не вжито достатніх заходів для забезпечення належними приміщеннями адміністративних судів, через що велика частина з них не може розпочати роботу. За даними Державної судової адміністрації, у Державному бюджеті на 2008р. передбачено лише 15% потреби⁸⁷. Водночас судді, призначені та обрані до цих судів, одержують зарплату, не здійснюючи правосуддя.

⁸⁵ Пропоновані законодавчі зміни призведуть до порушення єдності судової системи, повної автономізації господарських судів, істотно послаблять судовий захист прав і законних інтересів суб’єктів господарювання. – Інформація від 11 лютого 2008р. з офіційного сайту Верховного Суду; <http://www.scourt.gov.ua>

⁸⁶ Затверджена Постановою КМУ №918 від 4 липня 2006р.

⁸⁷ Державна судова адміністрація України: Інформаційно-аналітичні матеріали щодо організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції у 2007р. – Київ, 2008, с.15.

Фінансування судової влади

Закон про Державний бюджет України	2007р., тис. грн.	2008р. тис. грн.	Баланс змін, тис. грн.
Державна судова адміністрація у т.ч.:	1 599 931,0	2 475 545,7	+875 614,7
Організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи	29 830,6	43 966,0	+14 135,4
Здійснення правосуддя місцевими господарськими судами	133 229,4	198 291,0	+65 061,6
Здійснення правосуддя Апеляційним судом України та апеляційними судами	322 523,9	423 630,7	+101 106,8
Здійснення правосуддя місцевими судами	860 860,6	1 334 043,4	+473 182,8
Здійснення правосуддя військовими судами	27 866,9	29 747,9	+1 881,0
Здійснення правосуддя апеляційними господарськими судами	77 882,7	112 202,9	+34 320,2
Підготовка осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів і працівників апаратів судів Академією суддів України	18 473,1	38 935,6	+20 462,5
Виконання рішень судів на користь суддів	9 500,0	9 500,0	–
Здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами	20 697,5	86 362,9	+65 665,4
Здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами	48 066,3	147 815,3	+99 749,0
Придбання (будівництво) житла для суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів	9 000,0	30 000,0	+21 000,0
Підтримка судової реформи	–	1 050,0	+1 050,0
Забезпечення судів належними приміщеннями	42 000,0	20 000,0	-22 000,0
Верховний Суд України	107 301,6	122 286,8	+14 985,2
Вищий господарський суд України	74 895,4	88 734,2	+13 838,8
Вищий адміністративний суд України	59 093,1	74 546,7	+15 453,6
Конституційний Суд України	44 243,1	61 105,8	+16 862,7

Оцінка. Невідповідність передбачених бюджетом видатків реальним потребам судової влади ставить її у принизливе становище. За таких умов судді не можуть почувати себе незалежними, а громадяни не мають поваги та довіри до суду, що працює в аварійному приміщенні.

Судова влада стає прозорою, але проблеми залишаються

Прозорість діяльності судової влади є неодмінною умовою зміцнення довіри до судів. Поки судова влада буде приховувати свої внутрішні проблеми, хоча їх видно неозброєним оком, та замовчувати або заперечувати ці проблеми, вона не користуватиметься авторитетом.

Державі важко дається виконання Закону “Про доступ до судових рішень”, прийнятого у грудні 2005р. Він передбачив створення Єдиного реєстру судових рішень. Однак сьогодні до нього потрапляють судові рішення далеко не з усіх судів, навіть у випадку створення необхідних технічних можливостей. Чимало суддів відмовляються одержувати електронний цифровий підпис та надсилати свої рішення до реєстру, адже відкритість судових рішень дозволяє оцінити якість судового рішення, а вона часто буває низькою.

Проблеми існують з доступом до інформації про суди через Інтернет. Офіційний сайт судової влади (www.court.gov.ua) не містить необхідної інформації про порядок звернення до суду, а та незначна інформація що є, підготовлена на основі законодавства, яке переважно втратило чинність кілька років тому, а відтак – вводить користувачів в оману.

Водночас необхідно констатувати, що сайт Верховного Суду за останній час став більш інформативним, регулярно оновлюється розділ новин, зокрема, є відомості про звільнення суддів за певні зловживання. З'явився розділ про діяльність Верховного Суду у сфері законопроектів. Інформацію для громадян

винесено на першу сторінку, зокрема, є дані про призначені до розгляду судові справи. Але користі з цього небагато, оскільки доступ громадськості до судових засідань у Верховному Суді, вищих спеціалізованих судах, в окремих апеляційних і місцевих судах залишається закритим “з міркувань безпеки”, незважаючи на те, що однією із конституційних засад судочинства є гласність.

Оцінка. Останніми роками намітилася певна тенденція до підвищення прозорості діяльності судової системи, однак цей процес відбувається надто повільно, навіть органи виконавчої влади виявляють бажання працювати більш відкрито, ніж судова система.

Висновки

За 100 днів діяльності нового Уряду відчутних змін у забезпеченні права на справедливий суд не відбулося. Коаліція та Уряд задекларували проведення судової реформи, однак без прийняття необхідних законів Парламентом реалізувати цю декларацію неможливо. Парламентська криза не лише перешкодила прийняттю цих законів, але й внесла додаткові проблеми в частині складу суддівського корпусу – Парламент не виконує своїх повноважень з обрання чи звільнення суддів, термін повноважень яких завершився.

Внаслідок бездіяльності Вищої ради юстиції, не виконує своїх функцій з формування суддівського корпусу і Президент. Усе це приводить до неефективного витрачання бюджетних коштів (на заробітну плату суддям, які не здійснюють повноважень), зростання навантаження на інших суддів і як наслідок – до судової тяганини.

Рівень фінансування програми забезпечення судів належними приміщеннями загрожує зривом виконання цієї програми. Недостатньо заходів вжито для підвищення прозорості діяльності судової влади.

1.6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Положення про забезпечення прав громадян на інформацію, зокрема, свободи ЗМІ, доступу до інформації (у т.ч. через мережу Інтернет), участь в управлінні державними справами містяться у програмах правлячих політичних партій, Коаліційній Угоді, Програмі Уряду, пріоритетах деяких міністерств⁸⁸. Порівнюючи положення програмних документів у цій сфері з фактичною діяльністю влади протягом 100 днів з дня формування Уряду, можна констатувати, з одного боку, невисоку активність і несистемність у виконанні задекларованих зобов'язань, а з іншого – зростання відкритості влади, врахування пропозицій громадськості та залучення її до формування і реалізації державної політики.

Забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення. Прозорість влади

У Програмі Уряду, як і в інших програмних документах, положення яких присвячені участі громадськості і прозорості влади, пріоритетами цього напрямку визначено: налагодження плідного діалогу між владою, неурядовими організаціями та громадянами; створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства; вчасне і публічне реагування органів державної влади на ініціативи і звернення громадськості; приведення законодавства про НУО у відповідність до європейських стандартів. Для реалізації зазначених пріоритетів Уряд зобов'язується вдосконалити нормативно-правову базу з питань діяльності ГО. До актів, які заплановано розробити, зокрема, належать законопроекти: про внесення змін до Закону “Про об'єднання громадян”; про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; про соціальні послуги; про неприбуткові організації; про громадський контроль над діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; про внесення змін до Закону “Про благодійництво та благодійні організації”.

Викликає сумнів доцільність прийняття законів: про неприбуткові організації та про відкритість і прозорість діяльності органів влади. Зобов'язання щодо прийняття **законопроекту про неприбуткові організації** демонструє недостатнє розуміння акторами специфіки нормативного регулювання діяльності третього сектору в Україні. Очевидно, Уряд має на увазі необхідність розроблення рамкового законопроекту в цій сфері, проте термін “неприбуткові організації” є терміном податкового законодавства, який охоплює значно ширше коло юридичних

осіб, ніж організації третього сектору. Найважливішим терміном, що охоплює організації третього сектору, є “неурядові організації” або “непідприємницькі організації”, який застосовується в Цивільному кодексі. Мін'юст, за участі представників громадськості, на заміну чинному Закону “Про об'єднання громадян” підготував проект Закону “Про громадські організації”, прийняття якого дозволило б вирішити значну частину актуальних проблем регулювання статусу та функціонування НУО. Внесення цього проекту на розгляд Парламенту гальмується окремими непрофільними міністерствами, представники яких не повною мірою розуміють суть і призначення згаданого нормативного акта.

Не заперечуючи актуальності правового регулювання відкритості і прозорості влади, доречно піддати сумніву потребу в окремому **законі про прозорість і відкритість**, проект якого понад два роки розроблявся Мін'юстом⁸⁹. Питання прозорості і відкритості влади доцільно вирішити в законі про доступ до публічної інформації (щодо обов'язку влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність), інші питання участі громадськості – шляхом удосконалення чинного законодавства (наприклад, внесенням змін до законів про звернення громадян, про нормативно-правові акти, про місцеве самоврядування, інших статусних законів тощо). Такий підхід забезпечив би системний розвиток законодавства.

Оцінка. Не зважаючи на пропозиції громадськості щодо цих положень Програми Уряду, вони так і залишилися без змін, що може призвести до зволікання системного удосконалення нормативно-правової бази у сфері прозорості влади та діяльності третього сектору.

Обговорення Програми діяльності Уряду

До схвалення Програми представники громадськості мали можливість ознайомитися на сайті Уряду з її проектом та надіслати зауваження і пропозиції до неї. Крім того, відбулося три громадських обговорення Програми Уряду⁹⁰.

Оцінка. Ініціатива щодо обговорення Програми Уряду демонструє відкритість Уряду Ю.Тимошенка та заслуговує позитивної оцінки. Значну кількість надісланих і висловлених під час обговорення зауважень і пропозицій громадськості до проекту Програми Уряду було враховано.

Нормотворча діяльність та законодавчі ініціативи

Перші 100 днів діяльності нової влади не позначилися значними змінами у сфері розвитку громадянського суспільства, проте було прийнято ряд нормативно-правових актів, внесено на розгляд Парламенту законопроекти, що стосуються залучення громадськості до розробки нормативно-правових актів, її участі у консультативно-дорадчих органах тощо.

⁸⁸ Розпорядження КМУ “Про схвалення пріоритетів діяльності міністерств на 2008р.” №366 від 22 лютого 2008р.

⁸⁹ У нинішній редакції – “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування”.

⁹⁰ 14 січня 2008р.: за участі віце-прем'єра у справах євроінтеграції Г.Немирі і представників 20 НУО; 15 січня 2008р. – обговорення в НАНУ за участі Прем'єра Ю.Тимошенка та широке громадське обговорення з Прем'єром та іншими членами Уряду.

- **Указ** “Про національну раду з питань благодійництва “Зігрій любов’ю дитину” (№1238 від 19 грудня 2007р.), яким, зокрема, встановлено, що залучення ГО та інших організацій громадянського суспільства до тимчасових робочих та експертних груп згаданої Ради є обов’язковим. Наступним Указом №61 від 29 січня 2008р. затверджено персональний склад Ради, в якій серед 34 членів – лише один представник ГО (В.Пінчук від благодійного фонду “Сучасне мистецтво в Україні”);
- **Указ** “Про Національну конституційну раду” (№1294 від 27 грудня 2007р.), відповідно до якого: всеукраїнським громадським правозахисним організаціям надавалася можливість подавати пропозиції щодо персонального складу НКР, який затверджує Президент. Указом №139 від 18 лютого 2008р. затверджено склад НКР числом 97 осіб, серед яких – представники шести ГО;
- **Указ** “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики” (№80 від 1 лютого 2008р.), відповідно до якого Мін’юст визначено органом, відповідальним за забезпечення посилення розвитку громадянського суспільства, запобігання корупції, зокрема, через антикорупційну експертизу проектів нормативних актів; передбачено формування єдиного державного реєстру фізичних і юридичних осіб, притягнутих до адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні дії;
- **Указ** “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” (№109 від 7 лютого 2008р.), який передбачає, зокрема, заходи з недопущення неоднозначних, неповних, необґрунтованих або несвоєчасних відповідей на звернення громадян та безпідставні передачі звернень на розгляд інших органів. Уряд доручено розробити законопроекти щодо реалізації права на звернення, в т.ч. через мережу Інтернет, та єдиний загальнодержавний класифікатор звернень, методичку оцінки роботи зі зверненнями громадян, а також запровадити до 1 січня 2009р. єдину комп’ютерну систему обліку звернень громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Того ж дня Президент видав Указ №110 “Про притягнення посадових осіб до відповідальності за незадовільний стан роботи зі зверненнями громадян” (№110), яким визнано незадовільною роботу зі зверненнями громадян окремих МДА та Ради Міністрів АР Крим, а також оголошено догану головам деяких РДА;

- **Постанова КМУ** “Про утворення Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України” (№54 від 13 лютого 2008р.), якою поновлено діяльність Ради підприємців як постійно діючого консультативно-дорадчого органу при Уряді з метою забезпечення прозорості взаємодії органів виконавчої влади і суб’єктів господарювання, участі в розробці, експертизі та моніторингу впливу програм і заходів державної регуляторної політики, а також допомоги громадським радам при органах виконавчої влади;
- **Розпорядження КМУ** “Про затвердження Плану заходів з виконання у 2008р. Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні” (№319 від 22 лютого 2008р.), яким, зокрема, передбачено підтримку діяльності громадських колегій, громадських приймалень, а також уповноважених з питань захисту прав підприємців в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; обов’язкове проведення публічних обговорень проектів регуляторних актів.

На розгляд Парламенту внесені законопроекти:

- “**Про Кабінет Міністрів України**”, який у сфері взаємодії з громадськістю передбачає лише обов’язок Уряду розглядати пропозиції ГО, що належать до компетенції Уряду. До того ж, замість порядку участі громадськості в консультативних та інших органах Уряду передбачається лише залучення окремих науковців і фахівців. Задеклароване в пояснювальній записці впровадження європейських принципів у діяльність Уряду не підтверджує навіть положень чинного урядового Регламенту щодо взаємодії влади з громадськістю;
- “**Про внесення змін до Закону України “Про закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти**” (щодо приведення системи державних закупівель України у відповідність до міжнародних стандартів)”. Законопроект передбачає значне розширення вимог щодо обов’язкового інформування учасників процедур закупівель і громадськості, зокрема, щодо кваліфікаційних вимог;
- “**Про внесення змін і доповнень до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення**” (реєстр. №1148 від 28 січня 2008р., суб’єкти законодавчої ініціативи – народні депутати С.Олійник, В.Грицак), який зобов’язує прокурорів і керівників управлінь МВС принаймні двічі на рік інформувати територіальну громаду про результати діяльності та стан боротьби зі злочинністю на відкритій сесії місцевої ради, на яке обов’язково запрошуються представники ЗМІ.

Оцінка. В цілому, 100 днів діяльності влади у сфері нормотворчості щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення, можна визнати задовільною, хоча рано говорити про ефективність реалізації прийнятих нормативно-правових актів. Натомість, потрібно зауважити, що влада не поспішає виконувати зобов’язання щодо системних перетворень у сфері вдосконалення законодавства для третього сектору, оскільки, очевидно, розвиток громадянського суспільства не є для неї першочерговим завданням. Як позитив, потрібно відзначити відкритість Уряду в залученні громадськості до обговорення проекту Програми його діяльності, а також врахування ним значної кількості зауважень і пропозицій до цього документа.

Забезпечення доступу до публічної інформації

У Програмі Уряду вбачається нечітке розуміння системного підходу до розвитку законодавства про доступ до публічної інформації, що має зробити її

більш прозорою і відкритою для суспільства. Так, у п.1.1. “Громадянське суспільство” сказано, що “для забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ Уряд, зокрема, зобов’язується забезпечити приведення законодавства в інформаційній сфері у відповідність до стандартів Ради Європи, зокрема, розроблення проектів законів України щодо забезпечення права кожного на доступ до інформації”. Водночас, у п.2.2. “Реформа публічної інформації” ідеться про те, що реформування системи ЦОВВ передбачає істотне посилення контролю громадськості над діяльністю органів державної влади, для чого Уряд, зокрема, зобов’язується розробити законопроект з питань гарантування доступу громадськості до інформації про діяльність Уряду, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення порядку доступу до такої інформації. Очевидно, йдеться про один і той самий закон – про доступ до публічної інформації – тієї, що перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, а також тієї, що становить суспільний інтерес.

Серед пріоритетів Мін'юсту на 2008р. є створення правових засад запобігання та протидії корупції, однією з яких має стати закон про доступ до публічної інформації, необхідність підготовки проекту якого передбачена Концепцією подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності"⁹¹. Хоча в затвердженому Розпорядженні КМУ №657 від 15 серпня 2008р. плані заходів щодо реалізації цієї Концепції на період до 2010р., про підготовку цього законопроекту не згадано.

Реформування законодавства про доступ до публічної інформації

Активністю в цьому напрямі відзначилася діяльність **Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права**, комітет з реформи публічної адміністрації якої 21 січня 2008р. ухвалив рішення рекомендувати Мін'юсту розробити в рамках робочої групи із залученням громадськості спеціальний проект Закону "Про доступ до публічної інформації" на основі існуючих напрацювань у цій сфері (двох законопроектів Мін'юсту, законопроекту Держкомтелерадіо, законопроекту Харківської правозахисної групи, законопроекту Центру політико-правових реформ).

У лютому Мін'юст запросив до участі в робочій групі з підготовки законопроекту зацікавлених представників громадськості та органів влади. Водночас Мін'юст розробив і виніс на обговорення **Концепцію проекту Закону "Про доступ до публічної інформації"**, яка, зокрема, встановлює, що зазначений законопроект має бути розроблений і внесений на розгляд Уряду до 1 грудня 2008р.

Оцінка. Розроблена Мін'юстом Концепція заслуговує на підтримку. Вона містить несуттєві недоліки (немає визначення поняття "публічна інформація", наведено неповний перелік розпорядників інформації, нечітко визначено правовий статус "незалежного спеціального органу", звужений мінімальний для оприлюднення органами влади перелік інформації тощо). Проте, багато з цих питань є дискусійними, тому їх можна вирішити безпосередньо під час розробки законопроекту. В цілому, Концепція пропонує оптимальний спосіб удосконалення правового регулювання у сфері доступу до публічної інформації, тому її потрібно рекомендувати для якнайшвидшого внесення на розгляд Уряду з метою започаткування діяльності Робочої групи з підготовки законопроекту.

Застосування грифів обмеження доступу до інформації

Уряд та інші ЦОВВ, на жаль, продовжують неправомірну практику обмеження доступу до інформації, використовуючи гриф "для службового користування", застосування якого врегульоване Постановою КМУ №1893 від 27 листопада 1998р., що надає органам влади можливість присвоювати гриф "ДСК" практично кожному документу⁹². Такі дії влади, як і сама Постанова, суперечать і міжнародним стандартам, і Конституції, і Закону "Про інформацію" (1992р.), який визначає, що обмеження доступу до інформації може здійснюватися лише **відповідно до закону**.

За даними офіційного сайту Мін'юсту, Уряд 19 березня 2008р. ухвалив **Розпорядження "Про скасування обмеження доступу до деяких актів Кабінету Міністрів**

України, виданих у 1991-2005рр.", розроблене Мін'юстом. Розпорядженням передбачається зняти грифи "не для друку" та "опублікуванню не підлягає" з 1 410 постанов і розпоряджень Уряду, як такі, що "не передбачені законодавством України, а отже, їх застосування порушувало права громадян на доступ до правової інформації, суперечило нормам Конституції, Закону "Про інформацію" та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод". Водночас, Розпорядження передбачає на 286 зі згаданих 1 410 актів накласти гриф "для службового користування", який також є незаконним.

Оцінка. Ініціатива Мін'юсту щодо скасування незаконних грифів заслуговує підтримки. Разом з тим, Уряд повинен припинити практику застосування незаконного грифу "ДСК" та дію Постанови, що передбачає його застосування, як такої, що суперечить міжнародним стандартам доступу до інформації та ст.34 Конституції. Крім того, потрібно вирішити питання щодо скасування понад 50 указів, виданих протягом 2005р., з незаконним грифом "не для друку".

Рекомендації Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентіві України

29 лютого 2008р. відбулося засідання названої Національної комісії, на якому були ухвалені рекомендації щодо основних стандартів оприлюднення інформації на сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування в мережі Інтернет. Крім іншого, в рекомендаціях сказано, що сайт повинен передбачати можливість звернення із запитом до відповідного органу через електронну пошту або безпосередньо на сайті.

Оцінка. Рекомендації Національної комісії заслуговують підтримки і стимулюватимуть органи влади до впровадження в їх діяльність технологій електронного врядування. Однак, потрібно сказати, що сьогодні існує певна нормативно-правова база в цій сфері. Так, порядок оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади через мережу Інтернет визначений Постановою КМУ №3 від 4 січня 2002р., значна кількість вимог якої ігнорується. До того ж, згаданим вище Указом "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування" Уряду доручено розробити законопроекти щодо реалізації права на звернення, в т.ч. через мережу Інтернет.

Забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ

Значна кількість положень **Програми Уряду** присвячена свободі слова та незалежності ЗМІ. Так, у Програмі наголошується, що з метою реалізації свободи слова та незалежності ЗМІ Уряд бере зобов'язання щодо забезпечення: розвитку та захисту національного інформаційного простору; створення нормативно-правової бази з питань демонополізації та роздержавлення ЗМІ; прозорості відносин, пов'язаних з питанням власності в зазначеній сфері; формування національної системи суспільного мовлення; належного соціального захисту журналістів на практиці; сприяння самоорганізації журналістського середовища; вдосконалення законодавства, що регулює договірні відносини між власниками ЗМІ і трудовими колективами стосовно

⁹¹ Указ "Про схвалення Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" №742 від 11 вересня 2006р.

⁹² Постанова КМУ "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".

формування та здійснення редакційної політики, а також оприлюднення відомостей про власників таких засобів, тощо. Влада вже частково почала реалізовувати зазначені декларації, хоча водночас допускає певні порушення в цій сфері.

Зміна керівництва НТКУ

18 лютого 2008р. Президент звільнив за власним бажанням президента НТКУ В.Докаленка (Указ №137), а 21 лютого призначив В.Ілашука виконуючим обов'язки президента НТКУ (Указ №150).

Оцінка. Призначення суперечить Закону “Про телебачення і радіомовлення” (1993р.), оскільки він не передбачає практики призначення виконуючих обов'язки. За відсутності керівника НТКУ, виконувати обов'язки повинен його перший заступник.

Суспільне телебачення і радіомовлення

21 лютого 2008р. Президент видав Указ №148, яким Уряду доручено протягом місяця сформувати робочу групу за участі представників творчих спілок і всеукраїнських ГО для опрацювання питання щодо доцільності існування НТКУ та Національної радіокомпанії України за умови створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України, причому – організувати громадське обговорення цього питання та не пізніше 1 вересня 2008р. подати на розгляд РНБО концепцію створення Суспільного телебачення і радіомовлення, яка, своєю чергою, має розглянути концепцію в жовтні 2008р.⁹³

Оцінка. Указ є черговою спробою створення в Україні системи Суспільного телебачення і радіомовлення із залученням до цього процесу представників громадськості.

Створення Управління у зв'язках із ЗМІ

13 лютого 2008р. Уряд Постановою №42 утворив у структурі Секретаріату Уряду Управління у зв'язках із ЗМІ в межах граничної чисельності працівників Секретаріату на базі Прес-служби, що ліквідується.

Оцінка. Назва “Управління у зв'язках із ЗМІ” більш повно відтворює співпрацю Уряду зі ЗМІ у формі діалогу, а не одностороннього висвітлення своєї роботи. Однак, виникають сумніви, чи не обмежиться вдосконалення технологій співпраці між владою і ЗМІ лише формальною зміною назви відповідної служби.

Образ честі, гідності та ділової репутації особи

6 вересня 2006р. народним депутатом В.Кисельовим (фракція Партії регіонів) було внесено на розгляд Парламенту законопроект №2051, яким пропонувалося повернути до Кримінального кодексу статтю щодо встановлення санкції за наклеп. Цей законопроект було відкликано.

Проте, депутати від правлячої Коаліції повторюють спробу своїх попередників відновити кримінальну відповідальність за наклеп. Так, 15 лютого 2008р. народний депутат А.Яценко (фракція БЮТ) запропонував законопроект №2086, яким передбачено встановити кримінальну відповідальність за наклеп та за доведення до самогубства через наклеп. 22 лютого, після низки критичних відгуків, А.Яценко подав проект на заміну, яким пропонується встановити відповідальність

за поширення наклепу з боку службової особи органу державної влади та органу місцевого самоврядування.

Оцінка. Будь-які спроби відновити кримінальну відповідальність за наклеп суперечить як європейським нормам, так і ст.34 Конституції. Загроза бути підданим кримінальній відповідальності може призвести до обмеження свободи слова.

Висновки

Аналіз діяльності нової влади за 100 днів показав її прагнення до більшої відкритості, діалогу з громадськістю та реального врахування її пропозицій під час розробки політичних стратегічних документів. Найпоказовішим прикладом цього є широке публічне обговорення Програми Уряду. Позитивною є також активність Мін'юсту в підготовці проекту Закону “Про доступ до публічної інформації” та заява міністра юстиції про намір скасувати урядові акти з грифами обмеження доступу до інформації “не для друку” та “опублікуванню не підлягає”.

Водночас, потрібно відзначити скоріше епізодичний, ніж системний характер дій влади у сфері забезпечення її прозорості та свободи слова, відсутність дієвих кроків і заходів у цій сфері, що свідчить про невисоку пріоритетність цього напрямку для влади. Так, з одного боку, є політична воля скасувати акти Уряду з грифами “не для друку”, “опублікуванню не підлягає”, а з іншого – Уряд і надалі продовжує застосовувати гриф “ДСК”. Продовжуються також спроби відновлення кримінальної відповідальності за наклеп, що є порушенням міжнародних стандартів свободи слова та Конституції України.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Відносини між гілками та вищими інститутами влади протягом перших 100 днів її діяльності в новому форматі не можна вважати цілком конструктивними. Головною причиною цього є те, що попри ідеологічну близькість Президента та політичних сил, що утворили парламентську Коаліцію та Уряд, вони мають різні бачення власних політичних перспектив і стратегій їх реалізації.

Відтак, мотиви політичної конкуренції часто переважають над потребами узгодження позицій різних владних інститутів, їх співпраці і солідарної відповідальності перед суспільством за ефективну та результативну роботу влади в цілому.

Насамперед цим можна пояснити тривале зволікання з формуванням Коаліції демократичних сил, інтриги навколо кандидатури Спікера, провал першого голосування за кандидатуру Ю.Тимошенко на посаду Прем'єр-міністра, постійні суперечності між Урядом, з одного боку, і Президентом та його Секретаріатом, з іншого.

Взаємини між Президентом та Урядом досить часто набували характеру публічних конфліктів. З одного боку, публічна полеміка між вищими інститутами влади з ключових питань державної політики є позитивним фактом, з точки зору відкритості і прозорості влади. Проте, подекуди ця полеміка скоріше нагадувала з'ясування політичних відносин, підміняла собою робочі механізми вироблення

⁹³ Указ “Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України”.

узгодженої позиції з питань, щодо яких існують суперечності, ставала засобом демонстрації вищості одного інституту над іншим, втручання в чужу сферу відповідальності. Не сприяла конструктивному характеру взаємодії Президента та Уряду також позиція президентського Секретаріату, який досить часто брав на себе не властиву роль критика тих чи інших дій парламентської Коаліції чи Уряду.

У цілому це негативно позначалося на публічному іміджі як Президента та Уряду, так і влади в цілому, а в окремих випадках – знижувало ефективність дій української влади в обстоюванні національних інтересів у міждержавних стосунках, негативно позначалося на іміджі України у світі.

Гранично мала чисельність Коаліції, наявність у ній внутрішніх суперечностей, незавершеність процесу формування керівництва Верховної Ради, конфліктні стосунки між Коаліцією та опозицією не дозволяють Парламенту налагодити нормальну роботу. Майже півтора місяці тривало блокування роботи Верховної Ради опозицією, що може в майбутньому викликати спокосу повторити досвід досягнення політичних цілей методами, далекими від стандартів цивілізованого парламентаризму.

Законотворча діяльність Парламенту через зазначені вище обставини була недостатньо ефективною, що виявилось, зокрема, у тривалому зволіканні прийняття законів, що містяться в додатку до Коаліційної угоди. Частина з них не прийняті й досі. Залишається незатвердженою Програма Уряду.

Спроби продовження конституційної реформи продемонстрували, що сьогодні, як і раніше, кожна політична сила сприймає конституційний процес через призму власних, переважно короткострокових інтересів, залежно від нинішнього статусу (перебування у владі чи в опозиції) та бачення власних перспектив в умовах реформованої Конституції.

Цим зумовлені суперечності між політичними силами з приводу змісту реформи, її обсягу, шляхів її проведення та імплементації результатів у чинне законодавство.

Вищі керівники держави, лідери представлених у Парламенті політичних сил, демонструючи різні підходи до способів прийняття нової редакції Конституції, іноді блокуючи або ігноруючи ініціативи один одного, створюють передумови для паралелізму конституційної творчості, що залишає мало шансів на досягнення консенсусу і прийняття оновленого Основного Закону у ближчому майбутньому.

Заполітизованість конституційного процесу стала перешкодою для реального залучення до нього представників громадянського суспільства, науковців і політично незалежних експертів. Натомість, проглядаються наміри використати наукову та експертну громадськість як ширму легітимації спроб реалізувати під час конституційного процесу інтереси окремих політичних угруповань. Такий підхід може з самого початку поставити під сумнів якість нової Конституції як документа, що повинен відбивати інтереси всього суспільства та бути розрахованим на тривале використання.

Враховуючи зазначене вище, не можна виключати спроб усунення окремих владних інститутів (Президента чи Верховної Ради) від конституційного процесу. За такого сценарію легітимність нової

редакції Конституції буде виглядати сумнівною, не кажучи про такі негативні наслідки як конфронтація в політикумі та, не виключено, в суспільстві в цілому.

Діяльність влади у сфері урядування не можна оцінити однозначно, оскільки вона містить як позитивні, так і негативні моменти.

Можна схвально оцінити оперативну розробку і затвердження Програми Уряду, визначення пріоритетів для кожного міністерства, більш ефективне використання урядових комітетів як одного з найважливіших інструментів у роботі Уряду.

Водночас, Уряд не виявив ініціативності щодо подальшого впорядкування системи ЦОВВ. Має суттєві вади організація розробки нової редакції Концепції адміністративної реформи. Протягом аналізованого періоду Урядом ухвалено дуже мало документів політичного характеру, тому постає питання про наявність концептуальних ресурсів для реалізації обіцяного Урядом “Українського прориву”.

Протягом 100 днів діяльності Уряду до завершення підійшла підготовка Концепції реформування кримінальної юстиції, яка має стати основою для кардинальних змін у правоохоронній системі країни.

Помітною є відсутність єдиних підходів у правлячій Коаліції та Уряді до змін у цій сфері: щодо змісту Концепції та проекту КПК, ролі прокуратури та системи ОВС тощо. Однією з головних причин цього є намагання окремих представників силових структур керуватися вузьковідомчими інтересами без урахування суспільних пріоритетів та відповідних європейських стандартів.

Не відбулося відчутних змін у забезпеченні права громадян на справедливий суд. Коаліція та Уряд задекларували судову реформу, однак без прийняття необхідних законів Парламентом реалізувати цей намір неможливо. Парламентська криза не лише відтягнула прийняття необхідних законів, але й створила проблеми для судівського корпусу – Парламент не виконує своїх повноважень щодо обрання чи звільнення суддів, термін повноважень яких завершився.

Внаслідок бездіяльності Вищої ради юстиції не здійснює своїх функцій щодо формування судівського корпусу і Президент. Усе це призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів (на заробітну плату суддям, які не здійснюють повноважень), до зростання навантаження на інших суддів і, як наслідок – до судової тяганини. Рівень фінансування програми забезпечення судів належними приміщеннями загрожує зривом її виконання. Недостатньо заходів вжито для підвищення прозорості діяльності судової влади.

Нова влада продемонструвала прагнення до більшої відкритості, діалогу з громадськістю, врахування її позицій у процесі вироблення державної політики, здійснила певні кроки для полегшення доступу громадян до урядової інформації. Однак активність у сфері забезпечення прозорості діяльності влади та свободи слова має недостатньо системний, скоріше епізодичний характер, що викликає сумнів у тому, чи є цей напрям діяльності дійсно пріоритетним для влади.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Забезпечення конструктивної взаємодії між гілками та інститутами влади, між владою та опозицією

Президенту і Прем'єр-міністру звернути увагу на недостатньо конструктивний характер відносин між вищими владними інститутами, зокрема, під час вирішення стратегічних питань. Досягти принципових домовленостей і запровадити механізми узгодження дискусійних питань. Чітко дотримуватися конституційно визначеного розподілу повноважень, сфер компетенції і відповідальності.

Уникати проявів внутрішньополітичної конкуренції під час реалізації дій на зовнішньополітичній арені, не використовувати зовнішньополітичні проблеми для реалізації власних політичних цілей всередині країни.

Унормувати порядок здійснення функцій Секретаріату Президента та його керівництвом з метою припинення практики втручання в діяльність Парламенту та Уряду. Затвердити та оприлюднити повноваження представників Секретаріату на здійснення заяв від імені Президента, межі їх компетенції в коментарях для ЗМІ, інших публічних виступах.

Зміцнити внутрішню дисципліну фракцій - учасниць Коаліції, забезпечити дотримання всіма членами Коаліції Регламенту та результативні голосування за законопроекти, необхідні для реалізації Програми діяльності Коаліції.

Законодавчо визначити статус і права опозиції (шляхом внесення відповідних норм до Регламенту Верховної Ради та/або прийняття окремого Закону). Рекомендувати опозиції відмовитися від блокування роботи Парламенту як інструмента досягнення політичних цілей.

Реформування Конституції України

Внесення змін до Конституції є питанням суспільного, а не лише політичного вибору. Тому будь-які зміни Основного Закону мають враховувати громадську думку та потребують досягнення суспільного консенсусу.

Зміни до Конституції мають вноситися на підставі ретельного політико-правового аналізу, їх доцільність має визначатися критеріями ефективності влади, її прозорості і підзвітності суспільству.

Забезпечити реальне залучення науковців та експертів, насамперед – НУО, як невідконтрольних владним інститутам, до розробки та обговорення відповідних змін, використання методів моделювання для їх апробації.

Не допустити використання суб'єктами конституційного процесу їх повноважень щодо внесення змін до Конституції як політичної технології, засобу досягнення конкурентних переваг над опонентами.

Унеможливити ситуацію, коли один з вищих владних інститутів буде або вилучений з процесу прийняття нової редакції Конституції, або його законодавчі права в цій сфері будуть штучно обмежені.

Відмовитися від використання інституту народної ініціативи з метою реалізації власних конституційних ініціатив.

Взяти до уваги проблему недостатності правового регулювання порядку прийняття нової редакції Конституції. Шляхами її вирішення можуть бути (а) внесення відповідних змін до Розділу XIII Конституції України з дотриманням порядку, встановленого в тому ж розділі; (б) прийняття спеціального закону, що встановив би процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції, який має виноситися на всеукраїнський референдум.

Вважати одним з можливих шляхів прийняття нової редакції Конституції Конституційну Асамблею, для функціонування якої має бути створена законодавча база.

Реформа публічної адміністрації, забезпечення належного врядування

Якнайшвидше підготувати і схвалити Концепції (програми) реформ у кожному з секторів державного управління, які б давали чітке бачення пріоритетів і шляхів реалізації Програми Уряду.

Впровадити окрему посаду члена Уряду, відповідального за питання адміністративної реформи (або ж наділити цією функцією одного з діючих представників Уряду).

Започаткувати системне реформування державної служби, в т.ч. шляхом чіткого розмежування політичних та адміністративних (службових) посад в органах виконавчої влади.

Реформування правоохоронної системи

Прискорити затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції в редакції Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

Відповідно до Концепції підготувати і прийняти такі законодавчі акти: Кодекс про кримінальні проступки, Кодекс про адміністративні проступки, Кримінальний процесуальний кодекс, закони "Про прокуратуру", "Про поліцію", "Про службу безпеки".

Не допускати порушення органами внутрішніх справ вимог Конституції і законів України, навіть з метою посилення безпеки громадян та "наведення порядку", зокрема, на автошляхах.

Забезпечення доступу до правосуддя, вдосконалення діяльності судової системи

Прискорити прийняття нової редакції Закону "Про судоустрій і статус суддів", прийнятої Верховною Радою V скликання в першому читанні.

Внести зміни до Закону про Державний бюджет на 2008р. для повного фінансування програми забезпечення судів належними приміщеннями та заходів з проведення судової реформи.

Відновити діяльність Вищої ради юстиції, підтримати розробку змін до Конституції, щоб зменшити роль політичних органів у формуванні суддівського корпусу.

Вжити заходів з формування Єдиного державного реєстру судових рішень відповідно до Закону про доступ до судових рішень, а також – із забезпечення доступу громадськості до залів судових засідань.

Забезпечення прав громадян на інформацію

Прийняти закон про ГО та пакет нормативно-правових актів, що стосуються діяльності організацій третього сектору в Україні. Внести зміни до законодавства в частині вдосконалення механізмів участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Прийняти Закон про доступ до публічної інформації.

Припинити дію Постанови КМУ "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. як такої, що суперечить міжнародним стандартам доступу до інформації та ст.34 Конституції України.

Зняти грифи "не для друку" з відповідних актів Президента, прийнятих у 2005р.

Зняти грифи "ДСК" з відповідних актів Кабінету Міністрів, інших ЦОВВ. ■

2. ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій,
Центр Разумкова

ВИХІДНІ УМОВИ ТА РЕЖИМ РЕАЛІЗАЦІЇ

Коректна оцінка економічної політики нового Уряду неможлива без розуміння політико-економічного контексту його діяльності, який формувався під впливом ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників внутрішнього та зовнішнього характеру.

У цілому, слід зазначити, що новий Уряд отримав досить суперечливий політико-економічний спадок. У 2007р. економіка продовжувала зростати переважно за рахунок високої динаміки внутрішнього попиту, як споживчого так і інвестиційного. Це відбивалося, зокрема, у зростанні реальних доходів населення, припливі прямих іноземних інвестицій (ПІІ) тощо. З іншого боку, у II півріччі 2007р. значно прискорилися темпи інфляції.

Тому, *по-перше*, на порядку денному відразу постала проблема боротьби зі зростанням цін як головною загрозою макроекономічній стабільності. Оскільки інфляція в Україні зумовлена переважно структурними чинниками, то боротьба зі зростанням цін об'єктивно вимагає не стільки короткострокових заходів (хоча вони також є дуже важливими), скільки глибоких інституційних і структурних реформ.

По-друге, традиційно Уряд отримав у спадок неретформовані податкову та пенсійну системи, систему соціального захисту населення, сектор ЖКГ тощо. Така ситуація об'єктивно зумовлює необхідність оперативного реагувати на відповідні поточні проблеми та обмежує можливості вироблення й реалізації стратегічних рішень, які потребують більш тривалого часу та широкого політичного консенсусу.

По-третє, нинішня динаміка зростання світових цін на основні сільськогосподарські товари та продукти харчування, нафту та інші сировинні ресурси, кризові явища на світових фінансових ринках тощо, ставлять розвиток економіки України в якісно нові умови, порівняно з попередніми роками.

По-четверте, жорстке політичне протистояння в Парламенті дотепер блокувало офіційне затвердження Програми Уряду, що вносить у політичне середовище, в якому він працює, певний елемент невизначеності.

Слід окремо зазначити, що економічна політика протягом перших 100 днів діяльності Уряду здійснювалася за умов певної "інституційної дихотомії", яка проявляється у фактичному функціонуванні двох центрів виконавчої влади – Кабінету Міністрів і Президента. Така ситуація зумовлюється рядом чинників.

Об'єктивно, нова конфігурація влади передбачає значне розширення повноважень Уряду в кадровій, адміністративній та регуляторній сферах. Тепер саме Парламент відіграє провідну роль у призначенні

Прем'єр-міністра, що підвищує його самостійність та політичну відповідальність за розробку та реалізацію соціально-економічної політики в країні.

З іншого боку, Президент продовжував розпочату ще з часів прем'єрства В.Януковича практику посилення впливу на Уряд, зокрема, в частині вироблення економічної політики, наприклад, дедалі активніше залучаючи до розгляду економічних питань РНБО і практикуючи прийняття рішень у форматі цього органу. Отримала розвиток практика висування Президентом власних соціально-економічних ініціатив і програм як обов'язкових для виконання Урядом. Такий активний "супровід" діяльності Уряду заважає виробленню консолідованого бачення шляхів розв'язання складних економічних проблем і в багатьох випадках знижує ефективність соціально-економічної політики виконавчої влади.

2.1. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА

Бюджетний процес 2008р.: загальна характеристика

Бюджетний процес 2008р. відбувався в надзвичайно складних політичних умовах, оскільки Уряд був сформований лише 18 грудня 2007р. Тому основою бюджету на 2008р. став проект, підготовлений Урядом В.Януковича, який після тижневого доопрацювання Уряд Ю.Тимошенко 26 грудня подав до Парламенту. І протягом одного дня – 28 грудня – Парламент ухвалив Закон "Про Державний бюджет України на 2008р.", що означало порушення відповідних передбачених Бюджетним кодексом України процедур¹.

Прийняття бюджету – переважно політико-технічний крок, зумовлений необхідністю розпочати новий рік з прийнятим бюджетом, без чого не можна було профінансувати відповідні соціальні виплати. Традиційна відсутність реформ у таких сферах, як податкове законодавство, система соціального забезпечення змусили Уряд, як і попередніми роками, запровадити численні зміни до низки законів. До того ж, через стислі терміни, Уряд не зміг повністю врахувати наявну макроекономічну ситуацію. Враховуючи ці та інші обставини, Уряд зобов'язався переглянути Державний бюджет на 2008р. до 1 березня 2008р., що не було виконано. Натомість, подання законопроекту про внесення змін до Державного бюджету перенесене на квітень 2008р. Зазначимо, що **за сучасних політичних умов існує реальний ризик того, що в результаті перегляду бюджету відбудеться розкручування спіралі "інфляція – підвищення виплат – інфляція", що підриває макроекономічну стабільність.**

Закон про Державний бюджет на 2008р. став компромісом між усіма фракціями, хоча за прийняття документа проголосувала лише парламентська коаліція за підтримки кількох депутатів із фракції КПУ.

¹ Закон "Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України".

Головні параметри Державного бюджету на 2008р.

Закон встановлює доходи та видатки Державного бюджету відповідно в обсязі 215,4 млрд. грн. (23,4% ВВП) та 232,4 млрд. грн. (25,2% ВВП). Обсяг бюджетного дефіциту не повинен перевищувати 18,8 млрд. грн. (2% ВВП). Дефіцит планується профінансувати за рахунок запозичень (близько 10 млрд. грн.) та надходжень від приватизації (8,6 млрд. грн.). Також Уряд очікує перевищення плану надходжень від приватизації на 12 млрд. грн., які спрямують на виплату знецінених заощаджень Ощадбанку. В цьому випадку, як очікується, дефіцит Державного бюджету може досягти фактично 3,3% ВВП.

Порівняно з проектом бюджету, поданого Урядом В.Януковича, доходна частина чинного бюджету збільшена на 8 млрд. грн. за рахунок перегляду прогнозу податкових надходжень, обсягів прибутку державних підприємств, що перераховується до бюджету, та надходжень від НБУ. Видаткова частина, своєю чергою, збільшена на 8,8 млрд. грн., але підвищення соціальних гарантій, задеклароване минулою урядовою командою, в новому бюджеті залишилося незмінним, а капітальні видатки – дещо зменшені. Додаткове збільшення на 8 млрд. грн. соціальних видатків зумовлене необхідністю виконати передвиборну обіцянку БЮТ щодо виплати компенсацій за знецінені заощадження в Ощадбанку. Така новація **ще більшою мірою посилила соціальну спрямованість бюджету, що обмежує можливості фінансування державних капітальних інвестицій та, зокрема, модернізації інфраструктури.**

Передбачається внесення змін до близько 100 законодавчих актів, які винесені в окремий розділ Закону про Державний бюджет і які стосуються різних аспектів оподаткування, соціального страхування, надання соціальних пільг тощо. Внесення змін пояснюється, насамперед, потребою акумуляції коштів, необхідних для фінансування соціальних зобов'язань, та бажанням усунути певні суперечності в законодавстві. І хоча таку практику можна вважати вимушеним кроком, вона суперечить положенням Бюджетного кодексу.

Ці положення будуть чинними лише протягом 2008р., тому Уряд зобов'язаний подати до Парламенту проекти законів про внесення відповідних змін на майбутнє.

Перегляд Державного бюджету на 2008р.: різні підходи

На думку Президента, під час перегляду бюджету необхідно, *по-перше*, уточнити **прогнозні макроекономічні параметри**, враховуючи зростання інфляції (водночас, Уряд планує утримувати споживчу інфляцію на рівні 9,6%, що означає зниження прогнозованого значення номінального ВВП). *По-друге, збільшити фінансування окремих бюджетних статей*². Зокрема, від Уряду вимагається значне збільшення видатків на оборону (на 11,5 млрд. грн.), бюджетних дотацій НАК “Нафтогаз України” та розміру державних гарантій Укравтодору. Позиція Уряду стосовно цих ініціатив полягає в тому, що підвищення рівня фінансування зазначених вище видатків можливе лише шляхом збільшення дефіциту бюджету, що призведе до погіршення макроекономічної ситуації в країні. Таким чином, урядова команда опинилася в досить складній ситуації, коли за умов дотримання плану антиінфляційних заходів, які передбачають, зокрема, утримання

бюджетного дефіциту в межах 2% ВВП, та фінансування значних соціальних видатків, врахування побажань Президента вимагає пошуків додаткових фінансових ресурсів.

У цілому, бюджет є продовженням фіскальної політики зразка 2007р., що має переважно політико-соціальні цілі, тоді як вирішення структурних питань і реформування соціальної сфери вкотре відкладається на майбутнє.

Фіскальні наміри Уряду на 2009р.

5 березня 2008р. Уряд ухвалив Декларацію цілей та завдань бюджету на 2009р.³ Статус Декларації досі залишається невизначеним, тому що зміст цього документа, процедура його розробки і прийняття не прописані в Бюджетному кодексі. Оскільки робота над Бюджетною резолюцією на 2009р. ще триває, то можна говорити лише про загальні задекларовані наміри Уряду у сфері бюджетної політики на 2009р.

Уряд зобов'язується утримувати бюджетний дефіцит у межах 2% ВВП, а відношення граничного розміру державного боргу до ВВП, включаючи гарантований, буде не вище рівня 2008р. Водночас, Уряд залишає за собою право додатково збільшити державний борг на 1% ВВП для фінансування видатків, пов'язаних з підготовкою України до Євро-2012. Частку перерозподілу ВВП через Зведений бюджет у 2009р. планується зберегти на рівні 32%, що свідчить про наміри Уряду не збільшувати фіскальне навантаження на економіку.

З метою підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів у 2009р., Уряд задекларував як пріоритет запровадження моніторингу результативності виконання бюджетних програм. Намір переходу від утримання бюджетних установ до оплати наданих ними послуг слід оцінити позитивно, оскільки це має позитивно позначитися на підвищенні ефективності таких секторів, як освіта та охорона здоров'я. Водночас, Уряд задекларував наміри й надалі підвищувати соціальні стандарти і продовжувати виплати компенсацій знецінених заощаджень в Ощадбанку, що ставить під сумнів пріоритетність фінансування капітальних видатків і можливість утримання дефіциту бюджету в рамках 2-3% ВВП.

Таким чином, Бюджетна декларація встановлює досить загальні цілі бюджетної політики Уряду на 2009р. і шляхи їх досягнення та містить ряд суперечностей у сфері податкової політики. Виконання названих завдань пов'язане із суттєвими труднощами, оскільки за умов досить жорстких обмежень розміру дефіциту і зростання доходної частини бюджету, Уряду доведеться фінансувати значні соціальні видатки та водночас – виділяти кошти на фінансування досить великих капітальних видатків, пов'язаних з підготовкою до Євро-2012.

Податкові новації, запроваджені Законом про Державний бюджет

Як зазначалось, Уряд продовжив практику внесення змін до податкового законодавства у процесі розробки Державного бюджету на 2008р., що суперечить положенням Бюджетного кодексу і Закону “Про систему оподаткування” та знижує рівень передбачуваності фіскальної політики.

² Президент звернувся до Прем'єр-міністра з листом стосовно змін до бюджету. – Офіційний сайт Президента України; <http://www.president.gov.ua/news/8865.html>

³ Постанова КМУ “Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009р. (Бюджетної декларації)” №160 від 5 березня 2008р.

Після ухвалення бюджету, з метою забезпечення виконання його доходної частини, Уряд зобов'язався збільшити в I кварталі 2008р. обсяг надходжень від податків і митних зборів мінімум удвічі, порівняно з показниками 2007р. Відповідні доручення одержали голови ДПА та Держмитслужби. Проте зміни, передбачені в Законі про Державний бюджет, є не значимими для виконання поставленого завдання. Тому залишається сподіватися, що у 2008р. більші надходження будуть забезпечуватися шляхом покращення адміністрування податків та активізації боротьби з контрабандою і корупцією, а не адміністративними заходами.

Серед головних змін до податкового законодавства у 2008р. слід назвати підвищення в середньому у п'ять разів розміру ставок податку на земельні ділянки в межах населених пунктів, грошову оцінку яких не проведено, а також збільшення втричі мінімального розміру річної орендної плати за землі несільськогосподарського призначення. Також відбулося традиційне підвищення ставок акцизів, що в цілому є обґрунтованим кроком. При цьому, ставки рентних платежів за видобування та транспортування корисних копалин залишилися практично на рівні 2007р., що відбиває намагання Уряду підтримати (стимулювати) розвиток видобувної галузі. Слід також позитивно оцінити відхід від багаторічної традиції невнесення до валових витрат збитків, що утворилися протягом попереднього року, під час розрахунку бази оподаткування податку на прибуток підприємств.

Водночас, Закон продовжив практику надання податкових пільг окремим секторам і суб'єктам господарської діяльності, що знижує конкурентоспроможність інших підприємств. Так, до 2009р. продовжено дію норми про звільнення від сплати ПДВ за операціями з поставки відходів і брухту чорних металів (включаючи імпорт). Зберігається нульова ставка ПДВ для сільськогосподарських підприємств – незважаючи на вимогу СОТ про запровадження недискримінаційного оподаткування⁴. Зрозуміло, що це позбавляє бюджет додаткового джерела доходів і не дозволяє вирівняти податковий тягар між економічними суб'єктами.

Невдалою є також норма щодо реформування вексельних розрахунків в Україні, яка, однак, не була реалізована на практиці⁵.

З іншого боку, на схвальну оцінку заслуговує відмова Уряду від низки сумнівних норм, що містились у проекті бюджету попереднього Уряду (йдеться, зокрема, про новий механізм визначення бази оподаткування

доходів фізичних осіб, отриманих від операцій з нерухомістю; запровадження інноваційно-інвестиційних податкових пільг, що надаються не прозоро і призводять до зниження конкурентоспроможності інших платників податків тощо).

Таким чином, **зміни до податкового законодавства приймалися з порушенням чинного законодавства**, що стало традицією бюджетного процесу в Україні. Проте, цього разу внесення змін відбувалося в умовах загострення парламентської кризи та під тиском часових обмежень.

Адміністрування ПДВ

Узгодженість позицій Президента та Уряду щодо вирішення проблем у сфері адміністрування ПДВ дала змогу (на відміну від попереднього періоду) активізувати дії різних органів влади в цій сфері.

Уряд продовжив роботу із впровадження електронної звітності для ПДВ, започатковану його попередником. З 1 квітня 2008р. в обов'язковий перелік звітності в електронному вигляді поряд з декларацією будуть включатися додатки – розшифровки до них у розрізі контрагентів⁶. Це дозволить зменшити кількість зустрічних перевірок і прискорити процес відшкодування ПДВ. Водночас, актуальною залишається проблема забезпечення захисту наданої платником конфіденційної інформації.

Прийнято ряд важливих нормативних актів, зокрема, Розпорядження КМУ щодо проведення перевірки органів державної податкової служби, а також Указ Президента про заходи з попередження загроз національній безпеці, пов'язаних з проблемами у сфері адміністрування ПДВ⁷. Загальною позитивною рисою цих документів є зміщення акценту із запровадження електронної звітності зі сплати ПДВ на попередження появи різних фіктивних схем з боку платників податків.

Перший з документів має тактичне значення і спрямований на покращення внутрішнього контролю та моніторингу процесу відшкодування ПДВ⁸. На його виконання сформовано міжвідомчі робочі групи для здійснення перевірок і контролю над податковими органами в частині законності підстав внесення платників у реєстри на відшкодування ПДВ, а також зволікання відшкодування тим платникам, яким тривалий час його не повертали. Результатом перших перевірок стала значна ротація кадрів в органах ДПА⁹. В цілому, документ позитивно вплинув на підвищення прозорості відшкодування ПДВ і сприятиме попередженню корупційних дій посадових осіб у майбутньому.

⁴ Загальну ставку ПДВ для цих підприємств буде запроваджено з 1 січня року, наступного за роком, в якому Парламент ратифікує протокол про приєднання України до СОТ (за очікуваннями – з 2009р.).

⁵ Особа, зареєстрована як платник ПДВ менш ніж за 12 календарних місяців до місяця, в якому здійснюється ввезення товарів, зможе надавати органам митного контролю податковий вексель лише в разі, якщо ввезення здійснюється з метою внесення цих товарів до складу основних фондів такого платника податку та **винятково за рішенням Уряду**. В інших випадках видача векселів забороняється. З одного боку, таке рішення можна вважати стимулом до оновлення основних фондів, але, з іншого – виняткове право Уряду надавати дозволи може призвести до зменшення прозорості надання цих пільг, підвищити ймовірність виникнення нових корупційних схем, негативно вплинути на інвестиційну діяльність підприємств.

⁶ Розпорядження КМУ "Про заходи щодо удосконалення системи адміністрування податку на додану вартість" №262 від 6 лютого 2008р.

⁷ Відповідно: Розпорядження КМУ "Про проведення перевірки органів державної податкової служби щодо правомірності відшкодування платникам податку сум податку на додану вартість" №146 від 23 січня 2008р.; Указ "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 лютого 2008р. "Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 грудня 2006р. "Про заходи щодо попередження і нейтралізації загроз національній безпеці, пов'язаних із нестабільністю правового регулювання відносин у сфері адміністрування податку на додану вартість" №155 від 25 лютого 2008р.

⁸ Цим розпорядженням КМУ зобов'язав ДПА та ГоловКРУ провести у двомісячний термін перевірку органів ДПС у частині правомірності відшкодування платникам ПДВ, а також за погодженням з Міністром фінансів проводити наступні перевірки протягом року. Мінфін має щомісяця інформувати Уряд про результати перевірок, виявлені порушення і вжити для їх усунення заходи.

⁹ За даними ДПА, станом на 13 березня 2008р., звільнено 49 співробітників ДПА, направлені відповідні звернення до прокуратури щодо притягнення їх до відповідальності.

Другий документ демонструє стратегічний підхід до вирішення проблем ПДВ, містить перелік комплексних рішень у сфері його адміністрування та доручення відповідним органам влади щодо запровадження дієвого механізму спрощеної процедури відшкодування ПДВ та обігу податкових векселів, посилення боротьби з фіктивним підприємництвом, встановлення пені, що буде сплачуватися платникам у разі прострочення термінів відшкодування ПДВ тощо¹⁰.

СТРАТЕГІЧНІ НАМІРИ ПОКРАЩЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПДВ

З 1 травня 2008р. Уряд зобов'язаний запровадити дієвий механізм спрощеної процедури відшкодування ПДВ з державного бюджету стабільно працюючим підприємствам. Недоліками такого рішення можуть стати непрозорість відбору зазначених підприємств і, відповідно – накопичення заборгованості з відшкодування для інших платників податку, що не потрапили до “обраних”.

Предбачено також:

- встановлення пені, що буде сплачуватися платникам у разі прострочення термінів відшкодування ПДВ;
- відновлення можливості погашення податкових векселів шляхом грошової оплати або за рахунок сум, що підлягають відшкодуванню платнику. Це рішення може бути дієвим за умови реального посилення відповідальності банків за авальовані ними податкові векселі та реформування судової системи;
- боротьба з фіктивним підприємництвом шляхом посилення кримінальної відповідальності, перевірки контрагентів, удосконалення системи реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності є правильними кроками.

Позитивним наміром Уряду є також конкретизація підстав проведення органами ДПС позапланових виїзних перевірок і встановлення обмеження на їх тривалість (не більше 60 днів).

У цілому, Указ можна оцінити позитивно, його виконання сприятиме більшій прозорості і вдосконаленню механізму відшкодування податку, дозволить зменшити заборгованість з відшкодування та масштаби ухилень від його сплати. Проте, документ поки залишається декларативним, оскільки не створена необхідна для його виконання нормативна база. Результативність його впровадження залежить також від узгодженості позицій і дій усіх причетних до цього органів влади.

Окремо слід розглянути ситуацію, що склалася з обігом податкових векселів. Всупереч положенням законів “Про податок на додану вартість” та “Про Державний бюджет на 2008р.”, у січні 2008р. Держмитслужба **заборонила приймати податкові векселі при здійсненні імпорту**¹¹. Такий крок влада виправдовувала намаганням усунути численні “корупційні схеми”, які дозволяють ухилятися від сплати за виданими векселями¹². Це рішення, з одного боку, призвело до значного

перевиконання плану надходжень Держмитслужби в січні-лютому 2008р., а з іншого – до “вимивання” оборотних коштів експортних бюджетоутворюючих компаній і ризику значного зростання заборгованості з відшкодування податку наприкінці року.

З огляду на ці негативні наслідки та численні скарги з боку платників-імпортерів, Указ Президента передбачає відновлення можливості погашення податкових векселів шляхом грошової оплати або за рахунок сум ПДВ, що підтверджені податковою адміністрацією й підлягають відшкодуванню платнику.

Боротьба з контрабандою

Враховуючи досить успішний досвід боротьби з контрабандою у 2005р., Уряд відновив Державну програму “Контрабанді – СТОП!” і продовжив започатковану в листопаді 2007р. попереднім Урядом широкомасштабну кампанію “Цунамі”.

Одним з перших кроків у цьому напрямі став наказ Держмитслужби, яким ухвалені заходи з посилення контролю керівництва Держмитслужби над її підрозділами у сфері боротьби з контрабандою¹³.

1 березня 2008р. Прем'єр Ю.Тимошенко заявила про рекордні показники роботи української митниці в поновленні Програми “Контрабанді – СТОП!”: за січень-лютий 2008р. Держмитслужба забезпечила додаткові (порівняно з аналогічним періодом 2007р.) надходження від митних зборів до бюджету в сумі 5,3 млрд. грн., а перевиконання плану склало 25,3%¹⁴. Стрімке зростання митних надходжень зумовлено посиленням боротьби з контрабандою та скасуванням вексельної схеми сплати ПДВ при імпорті товарів.

Наступним кроком став Указ Президента, виконання якого фактично призведе до значного розширення повноважень Держмитслужби, зокрема в частині можливостей оскарження постанов суду про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил, а також за рахунок надання права на проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства у справах про контрабанду¹⁵. Завдяки цьому, позиції Держмитслужби посилюються, проте виникає загроза дублювання функцій правоохоронних органів.

У цілому, **активізація дій Уряду в боротьбі з контрабандою заслуговує на позитивну оцінку**. Проте перевиконання Держмитслужбою плану надходжень до бюджету на початку 2008р. стало результатом поєднання цих заходів з додатковими надходженнями від ПДВ внаслідок призупинення обігу податкових векселів, і сьогодні, на жаль, неможливо визначити вплив кожної зі складових на загальний результат.

Середньострокова податкова політика: задекларовані пріоритети

Податкова реформа визначена як одне з пріоритетних завдань, про що йдеться у Програмі Уряду та Декларації цілей та завдань бюджету на 2009р. (далі – Бюджетна декларація). Так, у 2009р. планується розробити

¹⁰ Зокрема, КМУ, ДПА, СБУ, Генпрокуратурі.

¹¹ Лист Держмитслужби №11/1-15/352-Еп від 16 січня 2008р.

¹² За даними ДПА, у 2007р. з 15 млрд. грн. виданих векселів було оплачено лише 14%.

¹³ Наказ Держмитслужби “Про організаційне вдосконалення діяльності підрозділів митних органів, що здійснюють заходи з протидії митним правопорушенням” №85 від 4 лютого 2008р.

¹⁴ За даними Держмитслужби, відповідні надходження становили 125,3% показника розпису доходів на січень-лютий 2008р., що на 72,9% більше, ніж за аналогічний період 2007р. Докладно див.: Звіт Департаменту митних платежів “Про виконання Державною митною службою України завдань Державного бюджету за січень-лютий 2008р.” від 6 березня 2008р.; <http://www.customs.gov.ua>

¹⁵ Указ “Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009рр.” №195 від 4 березня 2008р.

та затвердити **Стратегію реформування податкової системи України**, на базі якої будуть розроблені законопроекти про внесення змін до законодавства з питань оподаткування.

Також з 2009р. Уряд планує запровадити **податок на нерухоме майно**, що стане позитивним і довгоочікуваним кроком, проте встановлений термін, з точки зору створення необхідних передумов для ефективного запровадження цього податку, видається нереалістичним. Крім того, Декларація передбачає **мінімізацію податкових пільг**; подальшу гармонізацію податкового законодавства відповідно до норм ЄС; удосконалення адміністрування податків. Ці наміри є позитивними з точки зору детінізації економіки та поступового зниження рівня податкового навантаження.

Нез'ясованим залишається питання ухвалення Податкового кодексу. Так, Президент зобов'язав Уряд завершити розробку відповідного проекту та подати його на розгляд Парламенту до 1 травня 2008р. Це можна зробити лише за умови незначного редагування документа, підготовленого попереднім Урядом. Водночас, як випливає з Бюджетної декларації, Уряд планує прийняти Податковий кодекс лише у 2009р., що, ймовірно, і станеться. Слід також зазначити, що розпочата Урядом робота над власним проектом наразі не супроводжується широким громадським обговоренням та оприлюдненням фахової оцінки окремих розділів проекту.

Таким чином, поточним пріоритетом податкової політики Уряду стало вдосконалення адміністрування ПДВ і боротьба з контрабандою. Питання реформування податкової системи країни, що має знизити податкове навантаження з одночасним більш рівномірним його розподілом, – завдання на майбутнє, хоча й найближче.

Міжбюджетні відносини

Уряд успадкував стару систему формування місцевих бюджетів, розподілу видаткових зобов'язань між рівнями бюджетів, розрахунку та перерахування трансфертів з Державного бюджету тощо.

Водночас, у діях Уряду простежувалося намагання посилити централізацію бюджетно-податкової системи шляхом підвищення ступеня перерозподілу ресурсів через **Державний бюджет і збільшення обсягу цільових дотацій** (субвенцій) місцевим бюджетам на виконання ними окремих програм і функцій, визначених на центральному рівні.

Відповідно до загального курсу Уряду на посилення соціальної складової бюджету та обмеження видатків капітального характеру, здійснювався **перерозподіл коштів Державного бюджету між споживчими та інвестиційними субвенціями** для місцевих бюджетів.

Зокрема, скасовано субвенції на будівництво та реконструкцію аеропортів (1 008 млн. грн.) і на стимулювання розвитку депресивних територій (150 млн. грн.), зменшено – на реалізацію програми “Школа майбутнього” (з 55,6 до 15,6 млн. грн.) Водночас, субвенцію на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт збільшено зі 105 до 125 млн. грн. Додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів збільшена із 715 до 720 млн. грн.

Деякі нові механізми підвищення зацікавленості місцевих органів у нарощуванні їх доходної бази, розроблені Урядом В.Януковича, не дістали підтримки нового Уряду. Так, Уряд Ю.Тимошенко відмовився виділити з Державного бюджету 143 млн. грн.

для розподілу між дотаційними місцевими бюджетами залежно від приросту обсягу доходів, які надійшли до цих бюджетів. Уряд відмовився також від планів стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів шляхом перерахування до обласних бюджетів та бюджету АР Крим частини надпланових надходжень до загального фонду Державного бюджету.

Водночас, Уряд продовжив політику попередників щодо **пільгового фінансового забезпечення Києва та окремих територій Сходу України**. Додатково до субвенцій, передбачених Урядом В.Януковича, Уряд планує виділити 40 млн. грн. на соціально-економічний розвиток Новоград-Волинського району, міст Макіївка та Жовті Води та укріплення Бердянської коси. Субвенцію Києву на виконання функцій столиці збільшено з 846 до 1 346 млн. грн. Вказані кроки засвідчують високу вразливість діючої системи міжбюджетних відносин до політичних чинників і широкі можливості для маніпулювання “об’єктивними критеріями” у процесі розподілу бюджетних ресурсів між територіями.

У Законі про бюджет передбачено субвенцію на ремонт і реставрацію заповідника “Поле Полтавської битви” (9 млн. грн.); субвенцію на створення рекреаційних зон, музейних і меморіальних комплексів збільшено зі 100 до 130 млн. грн.; запроваджено субвенцію Києву на спорудження меморіалу жертвам голодомору (80 млн. грн.). Ці заходи свідчать про посилення уваги Уряду до проблем історії і культури, хоча доцільність їх фінансування за рахунок субвенцій з Державного бюджету виглядає сумнівною.

Загальний обсяг субвенцій Державного бюджету місцевим бюджетам Уряд збільшив на 4,29 млрд. грн. – за скорочення і скасування окремих субвенцій на суму 1,34 млрд. грн., тобто величина **чистого приросту субвенцій склала 2,95 млрд. грн.**

Важко погодитися з окремими кроками Уряду у сфері соціальної і бюджетної політики. Йдеться, насамперед, про **розширення негрошових форм розрахунків** з бюджетом підприємств теплокомуненерго, НАК “Нафтогаз України”, водоканалів тощо, а також **зменшення зацікавленості споживачів житлово-комунальних послуг у повній оплаті використаних послуг**.

Так, у Законі про бюджет, субвенцію з Державного бюджету місцевим бюджетам на покриття збитків підприємств (за дев'ять місяців 2006р.), які виробляють або постачають теплову енергію для населення, у зв'язку з підвищенням ціни на природний газ, у сумі 397,6 млн. грн. Уряд замінив субвенцією на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги водопостачання та водовідведення населенню, у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг водопостачання та водовідведення затвердженим тарифам. Сума зазначеної субвенції була збільшена до 2 млрд. грн. Згідно зі ст.54 Закону про бюджет, перерахування вказаних субвенцій має здійснюватися в негрошовій формі за рахунок податкової заборгованості підприємств, які надають відповідні послуги.

Уряд запровадив також нову субвенцію в розмірі 2 млрд. грн. для компенсації заощаджень громадян в Ощадбанку в рахунок оплати громадянами вартості житлово-комунальних послуг.

Таким чином, можна говорити про те, що пошук шляхів вирішення найбільш гострих проблем нинішньої системи міжбюджетних відносин ще попереду, хоча їх гострота вже має критичний характер.

Управління державним боргом

Станом на 31 грудня 2007р., державний борг України становив 88,74 млрд. грн., або 12,6% ВВП. У 2007р. до бюджету було залучено 3,57 млрд. грн. від розміщення внутрішніх облігацій і 6,87 млрд. грн. – від зовнішніх.

При формуванні бюджету на 2008р. Уряд Ю.Тимошенко залишив без змін плани попередників щодо залучення позичкових коштів (15,87 млрд. грн.) та погашення державного боргу (5,9 млрд. грн.), однак збільшив на 2,67 млрд. грн. план надходжень від приватизації державного майна, що відповідно збільшило загальну суму дефіциту Державного бюджету України.

У бюджеті 2008р. передбачено розміщення внутрішніх державних позик у сумі 7,78 млрд. грн. (приріст, порівняно з 2007р., – 4,21 млрд. грн.), і зовнішніх державних позик – 8,1 млрд. грн. (приріст – 1,23 млрд. грн.). Тобто, у структурі валового позичкового фінансування дефіциту бюджету частка внутрішніх позик має зрости з 34,2% у 2007р. до 49% у 2008р.

Той факт, що в бюджеті **збільшено роль внутрішніх джерел у фінансуванні дефіциту** оцінюється позитивно. Активізація внутрішніх державних запозичень і часткова переорієнтація Уряду з міжнародного ринку капіталу на внутрішній створюватиме умови для зниження зовнішньо-боргового навантаження на економіку, мінімізації ризиків боргового фінансування, підвищення ефективності фінансового посередництва в економіці та надання в розпорядження монетарної влади дієвого інструмента для проведення грошово-кредитної політики.

Водночас, фактично за 100 днів діяльності Уряд не реалізував жодного практичного заходу з метою реанімації ринку ОВДП. Для цього Уряд повинен терміново створити систему первинних дилерів, які мають підтримувати двосторонні котирування державних облігацій на вторинному ринку та забезпечувати постійне джерело ліквідності на первинному ринку, встановити економічно обґрунтований рівень доходності ОВДП та диверсифікувати фінансові інструменти з тим, щоб задовольнити потреби різних учасників фінансового ринку.

У 2008р. від розміщення ОВДП до бюджету надійшло 307,9 млн. грн. у січні і 77,3 млн. грн. – у лютому, при цьому, значні обсяги емісії викупалися державними банками. Середньозважена доходність за ОВДП, розміщеними в січні-лютому, становила 7,16% річних (приріст індексу споживчих цін у 2007р. – 16,6%). У січні-лютому майже половина (46%) аукціонів з розміщення ОВДП не відбулися. З 31 грудня 2007р. до 3 березня 2008р. сума ОВДП в обігу скоротилася на 540 млн. грн.

Таким чином, політика зменшення залежності від зовнішнього фінансування та розвитку ринку внутрішніх запозичень виглядає скоріше як добрі наміри, які ще мають бути підкріплені практичними заходами.

Іншою проблемою у сфері управління державним боргом України стало **необґрунтоване збільшення гарантованого боргу**. Тривалий час в Україні гарантії Уряду за іноземними кредитами розглядалися не як

інструмент інвестиційної політики держави з чітко визначеними пріоритетами, а як засіб фінансової підтримки певних структур, здатних впливати на рішення органів державної влади. Таке бачення особливо виразно проявилось у проєкті Державного бюджету на 2008р., розробленому Урядом В.Януковича. Уряд скасував привілеї з надання державних гарантій ДП “Виробниче об’єднання “Південний машинобудівний завод ім.А.М.Макарова”, виробникам українських літаків і державним підприємствам у частині інвестування у сферу будівництва житла, а також зменшив суму гарантованих зобов’язань Укравтодору з 2 млрд. до 800 млн. грн.

Однак, загальну суму гарантованих зобов’язань Уряд збільшив з 5,6 до 13,8 млрд. грн. Таке зростання пояснюється внесенням до Закону про бюджет норми, згідно з якою, в разі невиконання НАК “Нафтогаз України” її кредитних зобов’язань, Уряд бере на себе відповідальність з погашення боргів компанії в сумі 12 млрд. грн. за рахунок бюджетних коштів. Цим рішенням Уряд фактично засвідчив, що у випадку критичного погіршення фінансового стану державної компанії він буде змушений профінансувати за рахунок бюджетних коштів усі збитки, спричинені прорахунками державної політики, неефективністю господарської діяльності підприємств “Нафтогазу” та зловживаннями в цій сфері протягом 2004-2007рр.

Перекладення фінансових зобов’язань НАК “Нафтогаз України” на Державний бюджет важко назвати виваженим та економічно обґрунтованим кроком. *По-перше*, суттєве збільшення боргових виплат із бюджету може призвести до неможливості фінансування деяких видаткових статей бюджету або стати чинником фінансової дестабілізації. *По-друге*, для менеджменту компанії наявність державних гарантій зменшує стимули до ефективного ведення господарської діяльності та погашення боргів компанії за рахунок власних ресурсів.

Для уникнення прецедентів збільшення **гарантованого боргу** держави за рахунок віднесення до його складу боргів певних компаній необхідні чіткі правила надання державних гарантій, оцінювання розподільчої і технічної ефективності державних гарантій, їх підконтрольності. Державні гарантії мають слугувати інструментом підвищення зацікавленості інвесторів у реалізації суспільно значимих інвестиційних проєктів і поширюватися лише на фінансування комерційних, потенційно самоокупних проєктів, реалізація яких є вигідною як для держави, так і для кредиторів. Гарантія Уряду повинна покривати лише частину зобов’язань боржника: якщо ризики розподілятимуться між Урядом (гарантом) і сторонами кредитної угоди, то ймовірність дефолту боржника за гарантованими кредитами суттєво зменшиться.

2.2. АНТИІНФЛЯЦІЙНА ПОЛІТИКА УРЯДУ

Уряд з перших днів роботи заявив, що уповільнення інфляції є одним з першочергових пріоритетів його діяльності¹⁶. Поки що дії Уряду в цій сфері обмежуються збільшенням кількості коштів, вилучених з обігу, на єдиному казначейському рахунку в НБУ і проведенням державних запозичень на внутрішньому ринку¹⁷. Уряд також прийняв рішення про порядок виділення зерна та борошна для стримування зростання цін на хліб¹⁸. Збільшення частки запозичень на внутрішньому

¹⁶ Глава Уряду обіцяє зупинити високу інфляцію протягом півроку. – Повідомлення прес-служби Уряду від 23 грудня 2007р.; <http://www.kmu.gov.ua>

¹⁷ Див., наприклад: Матеріали брифінгу з приводу антиінфляційних заходів. – Міністерство фінансів України; <http://minfin.gov.ua>

¹⁸ Постанова КМУ “Про заходи щодо забезпечення стабілізації ситуації на ринку зерна та продуктів його переробки у 2007/08 маркетинговому році” №55 від 13 лютого 2008р.

ринку сприяє розвитку українського фінансового ринку і тим самим – проведенню більш ефективної монетарної політики, дозволяє здійснювати державні запозичення без відповідного збільшення грошової маси за фіксованого валютного курсу. Водночас, сезонні коливання обсягів коштів Уряду на казначейському рахунку створюють непотрібну волатильність грошових агрегатів.

Водночас Уряд працював над планом антиінфляційних заходів на 2008р., і 22 лютого прийняв проект плану за основу. Цей документ передбачає:

- проведення стриманої монетарної політики;
- покращення координації Уряду з НБУ (стосовно дій Уряду, що впливають на грошові агрегати);
- заходи у сфері фінансової політики з обмеження дефіциту, зміни структури державних запозичень, зменшення частки витрат бюджету на заробітну плату через оптимізацію державних послуг;
- зниження бар'єрів для імпорту;
- розвиток фінансового сектору і тим самим – розширення можливостей для розміщення заощаджень;
- підвищення ефективності товарних інтервенцій на ринках сільськогосподарських товарів;
- підвищення ефективності виробництва сільськогосподарських товарів через розвиток торговельної інфраструктури, зменшення інформаційної асиметрії відповідних ринків;
- забезпечення виконання законодавства про захист конкуренції;
- розширення адміністративного регулювання цін на окремих ринках.

У цілому, можна сказати, що більшість запропонованих заходів дозволять дещо стримати загальний попит або стимулюватимуть розширення пропозиції, отже – сприятимуть певному уповільненню інфляції, хоча вплив деяких із них на інфляцію є лише опосередкованим. У випадку товарних інтервенцій варто також враховувати, що вони можуть згладити рух цін і тимчасово виправити недоліки ринкового механізму, але не усунути первинні джерела цих проблем.

Водночас, адміністративне регулювання цін зумовлює їх зростання у середньостроковій перспективі внаслідок зменшення інвестицій і послаблення конкуренції.

Проект плану антиінфляційних заходів викликав неоднозначну реакцію з боку Секретаріату Президента, який пропонував у монетарній політиці віддати перевагу економічному зростанню перед стримуванням інфляції і заперечував адміністративну складову цього плану, схваливши решту позицій¹⁹. Слід відзначити, що зменшення інфляції без зменшення рівня загального попиту видається досить складним завданням. Своєю чергою, НБУ пропонував підвищити офіційний прогноз інфляції з 9,6% до понад 12%.

Неузгодженість позицій органів влади та оприлюднення різних прогнозів інфляції, суттєво нижчих

за очікування економічних агентів, підриває довіру до них і зменшує можливості державних органів впливати на інфляційні очікування. Така ситуація значно ускладнює проведення успішних антиінфляційних заходів.

2.3. МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА ТА РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Монетарна політика НБУ наприкінці 2007р. - початку 2008р. мала обмежувальний характер, спрямований на протидію розгортанню інфляційних процесів²⁰. Зокрема, НБУ розширив випуск депозитних сертифікатів і значно підвищив відсоткові ставки (від 0,5-1% до 7-8% за “довгими” сертифікатами) та терміни обертання депозитних сертифікатів (від 1-14 до 1-90 днів). У грудні 2007р. НБУ підвищив відсоткові ставки за операціями рефінансування з 8,5-9% до 14,5-15%, що означало їх приведення до “позитивного рівня відносно інфляції”. З 1 січня 2008р. НБУ підвищив облікову ставку з 8% до 10%.

Іншим інструментом монетарної політики, який активно використовував НБУ, є **механізм обов'язкового резервування**. НБУ розширив список пасивів комерційних банків, щодо яких формуються обов'язкові резерви на коррахунках у НБУ, включивши до їх складу, зокрема, зобов'язання банків перед фінансовими організаціями-резидентами. Такі зобов'язання підлягають резервуванню за ставкою, встановленою НБУ для строкових депозитів в іноземній валюті, тобто на рівні 4%. Крім того, НБУ вжив заходів, спрямованих на посилення пруденційного контролю, що також мало наслідки для монетарної політики. НБУ вирішив збільшити зважені на ризик активів (щодо яких вимагається підтримання банками регулятивного капіталу на рівні не менше 10% їх обсягу²¹), на 50% різниці між довгостроковими активами (терміном не менше одного року) і довгостроковими зобов'язаннями²². Ці рішення призведуть до скорочення вільної ліквідності банків і створення певного тиску в напрямі підвищення відсоткових ставок та уповільнення темпів кредитування, хоча рішення про зниження ризикованості іпотечних кредитів у національній валюті може дещо зменшити цей ефект. Вони також стимулюватимуть зміни у структурі джерел фінансування банків: якщо перше рішення стимулює перехід до внутрішніх джерел фінансування, то друге – до більш довгострокових зовнішніх запозичень.

У сфері **валютної політики** НБУ поки що зберігав прив'язку гривні до долара США в межах вузького коридору 5,00-5,06 грн. за \$1, хоча заяви керівництва НБУ допускають певну лібералізацію курсу протягом року. **Фіксування курсу за умов зростання інтеграції української економіки у світові фінансові ринки** і поступової лібералізації міжнародного руху капіталу різко обмежує ефективність заходів монетарної політики.

У цілому, обмежувальна монетарна політика є виправданою за умов швидкого зростання цін і високих темпів розширення банківського кредитування, проте дієвість цих заходів щодо уповільнення інфляції буде обмеженою, доки плани НБУ з поступової лібералізації валютної політики будуть залишатися нереалізованими.

¹⁹ Жуковський Р. Президент наголошує на необхідності використання ринкових методів у боротьбі з інфляцією. – Офіційний сайт Президента України.

²⁰ Див.: постанови НБУ про регулювання грошово-кредитного ринку: №403 від 7 листопада 2007р.; №447 від 13 грудня 2007р.; №492 від 29 грудня 2007р.

²¹ Постанова НБУ “Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні” №368 від 28 серпня 2001р.

²² Крім того, до зважених на ризик активів включено відкриту валютну позицію. Див.: Постанова НБУ “Про внесення змін до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні” №458 від 17 грудня 2007р.

Серед інших заходів **регуляторної політики** НБУ варто відзначити рішення про розвиток платіжної системи і певної лібералізації руху капіталу. Зокрема, постанова НБУ №2 від 4 січня 2008р. передбачає заборону дискримінаційних положень у договорах щодо прийому платежів платіжними картками, а згідно з постановою НБУ №493 від 29 грудня 2007р. дещо спрощено рух капіталу, зокрема – збільшено максимальний обсяг міжнародних переказів фізичними особами. З 1 січня 2008р. також набули чинності зміни до Закону “Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті”, згідно з якими термін розрахунків за зовнішньоекономічними контрактами подовжено до 180 днів²³. Загалом, лібералізація руху капіталу стимулює залучення інвестицій в економіку і сприяє її ефективності, проте питання про вибір єдиного вектора монетарної політики постає більш гостро. В цьому набули чинності нові вимоги до адекватності регулятивного капіталу банків. Ці заходи мають покращити управління ліквідністю банків та заохотити банки використовувати більше національної валюти для ефективнішого управління кредитними портфелями. Крім того, з 2009р. в бухгалтерську звітність банків запроваджуються основні норми міжнародного стандарту бухгалтерської звітності 39 “Фінансові інструменти”²⁴. Серед головних змін можна відзначити перехід до оцінки фінансових активів і зобов’язань за справедливою вартістю, і таким чином негайне визнання прибутків і збитків, отриманих внаслідок проведення операцій за ставками, відмінними від ринкових.

НБУ також здійснив кроки для розвитку іпотечного кредитування. З 14 квітня 2008р. гарантовані державою облігації ДІУ будуть віднесені до I групи активів (при розрахунку зважених на ризик активів зважуються на коефіцієнт ризику 0%), а іпотечні облігації ДІУ і повністю забезпечені заставою нерухомого майна житлового призначення іпотечні кредити, видані фізичним особам у національній валюті, – до IV групи активів (зважуються на коефіцієнт ризику 50%)²⁵. Крім того, НБУ вніс облігації ДІУ і іпотечні облігації до переліку активів, що можуть рефінансуватися НБУ²⁶. Такі рішення дозволять банкам розширити портфель облігацій ДІУ та житлових іпотечних кредитів у гривні без пропорційного збільшення капітальної бази та (потенційно) отримати під ці активи рефінансування НБУ²⁷.

2.4. ЗОВНІШНЬОТОВАРОВА ПОЛІТИКА І ВСТУП УКРАЇНИ ДО СОТ

Вступ до СОТ. На початку 2008р. Україна нарешті змогла завершити переговори про набуття членства в СОТ, тим самим фактично виконавши одне з ключових завдань економічної політики країни протягом останніх років²⁸. 5 лютого 2008р. Генеральна Рада СОТ затвердила

умови вступу України. Тепер Парламент має ратифікувати угоду до 4 липня 2008р.²⁹ Україна стане членом СОТ через 30 днів після ратифікації.

Тривалий переговорний процес призвів до того, що **значна частина змін, закріплених в умовах вступу України, вже запроваджені**. Наприклад, прийнято законодавство із захисту прав інтелектуальної власності, розпочалася гармонізація системи стандартизації та оцінки відповідності, в т.ч. заміщення стандартів технічними регламентами. Митний кодекс, який узгодив українське законодавство з різними правилами СОТ, набув чинності у 2004р. У 2005р. ввізні мита на майже всю промислову продукцію були приведені у відповідність до тарифної пропозиції України.

Після набуття Україною членства відбудеться **зв’язування ввізних мит** на досить низькому рівні. Для сільськогосподарських продуктів це означатиме зниження середнього рівня тарифного захисту на чверть – до 11,16%³⁰. Максимальні зв’язані ставки будуть збережені для соняшникової олії (30%) та цукру (50%), однак Україна відкриє тарифну квоту на необроблений тростинний цукор у розмірі 260 тис. т за ставкою 2%. Середньоарифметична зв’язана ставка на промислові товари складе 4,85%, що на 20% вище за поточний середній рівень тарифного захисту. Специфічні і змішані ставки ввізних мит на більшість товарів агропромислового сектору будуть замінені на адвалорні ставки, що є більш прозорими. **Вивізні мита також будуть поступово знижені, а кількісні обмеження експорту скасовані.**

Для сільського господарства членство в СОТ означатиме зниження ввізних мит та **перегляд форм державної підтримки**. Так, сукупний рівень підтримки сільського господарства в рамках “жовтої” скриньки зафіксовано на рівні 3,04 млрд. грн. + 5% вартості внутрішнього сільськогосподарського виробництва. Відповідно, поступово збільшуватиметься державна підтримка в рамках “зеленої” скриньки, яка не підлягає регулюванню.

Членство в СОТ **покращить доступ українських експортерів на зовнішні ринки**. Так, одразу буде скасовано квоту на експорт сталеливарних виробів до ЄС. Ввізні мита, з якими стикаються українські виробники в країнах СОТ, будуть знижені до рівня режиму найбільшого сприяння, якщо до цього застосовувалися повні ставки мита. Таке зниження, за оцінками ІЕД, стосуватиметься приблизно п’ятої частини українського експорту. Ще однією перевагою членства в СОТ буде доступ до механізмів врегулювання спорів, що покращить захист прав українських експортерів.

²³ Закон “Про внесення змін до Закону України “Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті”.

²⁴ Постанови НБУ від 27 грудня 2007р.: “Про затвердження Інструкції з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках України” №481; “Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України” №482; “Про затвердження Змін до Правил бухгалтерського обліку доходів і витрат банків України” №483.

²⁵ Постанова НБУ “Про внесення змін до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні” №30 від 14 лютого 2008р. Раніше всі кредити фізичним особам та іпотечні облігації зважувалися на 100%.

²⁶ Проте таке рішення лише відкриває можливість їх рефінансування. Перелік конкретних цінних паперів, допущених до рефінансування, регулярно переглядається і є досить коротким. – Постанова НБУ “Про затвердження Змін до Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України” №1 від 4 січня 2008р.

²⁷ У випадку іпотечних кредитів банки можуть отримати рефінансування після випуску іпотечних облігацій.

²⁸ Важливість цього кроку послідовно проголошувалася всіма гілками влади протягом останніх років. Див., наприклад: п.24 Універсалу національної єдності від 3 серпня 2006р.; Програма Уряду.

²⁹ За потреби, можливе подовження цього терміну. – Докладно див.: СОТ вітає Україну як нового члена; http://www.wto.org/english/news_e/pres08_e/pr511_e.htm

³⁰ Інформація Мінекономіки. – <http://www.me.gov.ua/file/link/114432/file/Zobov'yazannia.doc>

Найважливішим залишається питання прийняття Парламентом пакету домовленостей, у т.ч. кількох законів, які остаточно гармонізують українське законодавство з вимогами СОТ. Це стосується питань ліцензування імпорту, технічного регулювання торгівлі, оподаткування сільського господарства, антидемпінгового режиму, режиму компенсаційного мита та захисних заходів тощо.

У цілому, вступ України до СОТ є надзвичайно важливим досягненням економічної політики, який не лише визначатиме зовнішньоторговельну політику держави, але й впливатиме на внутрішню політику, збільшуючи її прозорість та ефективність.

Участь у торговельних об'єднаннях. Завершення переговорного процесу в рамках вступу до СОТ дозволило Україні розпочати офіційні переговори про створення поглибленої зони вільної торгівлі (ЗВТ) з ЄС, що стане додатковим важливим стимулом для підвищення прозорості та ефективності економіки країни, а також значно покращить умови виходу українських виробників на ринки країн ЄС³¹. Зауважимо, що Україна та решта країн СНД – чи не єдині, які мають мінімальні торговельні преференції на ринку ЄС. Водночас одним із завдань Уряду, зафіксованим у його Програмі, є проведення переговорного процесу з питань створення “повноцінної ЗВТ без обмежень і вилучень” у рамках СЕП та СНД. Таким чином, у державній зовнішньоекономічній політиці зберігається орієнтація на посилення взаємовигідної економічної інтеграції із сусідніми країнами та митними територіями без утворення складніших інтеграційних об'єднань.

Політика сприяння експорту. Останніми роками зростає розуміння великого значення ефективної політики стимулювання експорту для забезпечення виходу та успішної роботи українських виробників на зовнішніх ринках. Так, Програма Уряду містить завдання з посилення заходів економічної дипломатії, надання прозорої державної інформаційно-правової підтримки діяльності експортерів, створення законодавчої бази для експортного кредитування і страхування. Це важливий крок, який вимагає уважного вивчення та вивіреності дій. Світовий досвід експортної підтримки показує, що вона є ефективною лише за умови чітких і прозорих правил надання кредитів або гарантій, відсутності дискримінації експортерів та комерційного підходу до надання кредитів. Невиконання цієї умови призведе до збільшення фіскальних чи квазі-фіскальних видатків, а відтак – навантаження на платників податків, стимулюватиме розвиток діяльності, спрямованої на пошук ренти, що знизить прозорість та ефективність економічної діяльності.

Вступ України до СОТ, який відбудеться в середині 2008р., значною мірою визначатиме інструменти та форми української зовнішньоторговельної політики, що дозволить збільшити її передбачуваність і прозорість, а відтак – ефективність. Членство в СОТ відкриває Україні шлях до підписання нових регіональних торговельних угод, насамперед – про вільну торгівлю з ЄС. В умовах поглиблення інтеграції України у світове господарство важливим завданням державної політики є забезпечення ефективного захисту українських виробників на зовнішніх ринках і створення сприятливих умов для розвитку конкурентоспроможного національного виробництва.

2.5. РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

Якість регулювань і дотримання регуляторного законодавства є сьогодні ключовими проблемами регуляторної політики в галузі підприємництва. Формальний підхід до виконання процедур, передбачених регуляторним законодавством³², і фактична відсутність відстеження ефективності вже прийнятих законодавчих актів суттєво знижують якість регуляторної політики та роблять її непослідовною. Так, з середини 2005р. місцеві та центральні органи влади прийняли близько 2 800 регуляторних актів, що фактично знівелювало ефект від політики прискореного перегляду неефективних регуляторних актів у 2005-2006рр.³³ Вагомою проблемою залишається недостатня підготовленість кадрів, що мають забезпечувати впровадження законодавства, особливо на місцевому рівні; неналежною є організація і координація діяльності органів державної влади з питань розвитку господарської діяльності та регуляторної політики. Після набуття чинності Законом “Про Кабінет Міністрів України”, Держкомпідприємництва – центральний орган влади зі спеціальним статусом, який відповідає за впровадження регуляторної політики у сфері підприємництва – фактично втратив можливість виконувати свої функції, що негативно вплинуло на якість регуляторної політики. Головні сфери, які потребують сучасного законодавчого врегулювання, є предметом тривалих суспільних дискусій, це – дозвольно-ліцензійний режим, питання технічного регулювання та сертифікації, неефективність системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, питання ринкового нагляду та земельних відносин.

Уряд Ю.Тимошенка з перших днів роботи задекларував розуміння головних проблем регуляторної політики. Зокрема, у Програмі Уряду передбачається продовження політики прискореного перегляду неефективних регуляторних актів, підвищення рівня відповідальності чиновників за перешкоджання підприємницькій діяльності, реформування ліцензійного та дозвільних режимів, врегулювання порядку організації і проведення перевірок діяльності суб'єктів господарювання, повне запровадження процедури реєстрації суб'єктів господарювання за принципом “єдиного вікна”. Далі, на виконання рішення Уряду, Держкомпідприємництва визначив пріоритети діяльності у 2008р. Це, зокрема: (1) запобігання надмірному та неефективному регулюванню господарської діяльності; (2) спрощення процедури започаткування власної справи; (3) впорядкування контрольних функцій з метою припинення тиску чиновників на підприємців; (4) захист прав та інтересів представників бізнесу; (5) застосування заходів впливу на посадових осіб, які порушують законодавство щодо підприємництва³⁴. Крім того, у фокусі його уваги буде питання полегшення доступу підприємців до кредитних ресурсів через відшкодування державою відсоткових ставок за кредитами.

До реальних заходів Уряду у сфері регуляторної політики за перші 100 днів його роботи слід віднести скасування Мінфіном затверджених у 2007р. нормативно-методичних актів бухгалтерського обліку, які ускладнювали звітність суб'єктів малого підприємництва. Слід особливо наголосити, що в цьому випадку є приклад співпраці Уряду та бізнесу – Уряд прислухався до зауважень і пропозицій підприємницьких кіл. Ще одним заходом, що свідчить про впровадження

³¹ Офіційні переговори розпочалися 18 лютого 2008р., хоча неофіційні тривали вже понад рік.

³² Закон “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

³³ Прес-реліз Держкомпідприємництва від 25 січня 2008р. – <http://www.dkrp.gov.ua>

³⁴ Інформація за результатами засідання Громадської колегії Держкомпідприємництва від 17 березня 2008р. – <http://www.dkrp.gov.ua>

політики відкритого діалогу бізнес-влада, є проведення 30 січня 2008р. форуму “Бізнес і влада – партнери”, в якому взяли участь Президент і Прем’єр. На форумі Президент наголосив на необхідності здійснення у 2008р. інвентаризації всіх положень, що стосуються регуляторної політики, дозвільної системи та ліцензування³⁵. Крім того, Уряд відновив Раду підприємців при Кабінеті Міністрів³⁶, ліквідовану Урядом В.Януковича у 2006р.³⁷ Діяльність Ради дозволить забезпечити участь об’єднань підприємців у процесі впровадження державної політики у сфері підприємництва, що також сприятиме впровадженню відкритого діалогу бізнес-влада.

Щодо законодавчих ініціатив, то у 2008р., так само, як і у 2007р. найактивнішим суб’єктом законодавчої ініціативи був Президент³⁸. До Парламенту внесено ряд законопроектів, що стосуються таких важливих питань, як врегулювання дозвільного режиму, організаційні та економічні засади здійснення ринкового нагляду³⁹.

Підсумовуючи результати перших 100 днів роботи Уряду у сфері підприємницької діяльності, слід зазначити, що в цілому вона заслуговує на позитивну оцінку – Уряд демонструє розуміння головних проблем підприємницького середовища, необхідності активного відкритого діалогу влади та бізнесу.

Проте членам Коаліції та Уряду не слід забувати, що бізнес чекає на реальні дії з покращення підприємницького середовища. Тому актуальними залишаються питання механізмів реалізації задекларованих намірів, фінансового та кадрового забезпечення державної регуляторної політики, підвищення статусу Держкомпідприємництва.

2.6. ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВЛАСНИКА ТА ПОЛІТИКА ПРИВАТИЗАЦІЇ

Приватизація: дії Уряду

Політика Уряду у сфері приватизації державного майна є достатньо активною. Протягом перших днів діяльності Уряд не лише задекларував, але й зробив кілька важливих кроків, що дають підстави очікувати відновлення процесу трансформації власності в Україні. Однак цей процес може бути загальмованим через відсутність консенсусу між політичними силами та владними інститутами держави.

Результати 2007р. та перспективи 2008р.

У 2007р. виконання плану приватизації склало 23% (2,6 млрд. грн.) запланованих 10,6 млрд. грн. Бюджет 2008р. передбачає надходження від приватизації в обсязі

8,6 млрд. грн. (0,96% ВВП) та можливі понадпланові надходження на рівні 12 млрд. грн., що мають бути спрямовані на компенсаційні виплати знецінених заощаджень в Ощадбанку. Таким чином, Уряд має на меті реалізувати державне майно на 20 млрд. грн.

Програма Уряду головним завданням у сфері приватизації визначає **відновлення процесу трансформації власності на засадах прозорості, конкурентності та ефективності шляхом індивідуальної приватизації важливих підприємств**. Задекларовані наміри розробити механізми контролю виконання інвестиційних і соціальних зобов’язань, реформувати головний орган у сфері приватизації, затвердити довгострокову програму приватизації, вдосконалити процедури та порядок управління об’єктами державної власності.

У січні 2008р. Уряд затвердив перелік товариств, державні пакети акцій яких підлягають першочерговому продажу у 2008р. та тих, що підлягають першочерговій підготовці до продажу, в лютому – загальний перелік підприємств до продажу, який містить 373 підприємства загальною номінальною вартістю 4,5 млрд. грн.⁴⁰ До обох переліків увійшли міноритарні пакети шести обленерго, 75,22% БАТ “Турбоатом”, 67,79% БАТ “Укртелеком”, 99,52% БАТ “Одеський припортовий завод”, 100% БАТ “Київський мотоциклетний завод” разом із земельною ділянкою та деякі інші підприємства. Пізніше Уряд ухвалив Розпорядження щодо уточненого плану розміщення акцій БАТ “Укртелеком” (продаж акцій має здійснюватися за принципом аукціону), та умов конкурсу з продажу БАТ “Одеський припортовий завод”, визначивши початкову ціну пакета на рівні 3 млрд. грн. і головні вимоги до покупця, в т.ч. інвестиційно-інноваційні зобов’язання⁴¹.

Концепція продажу Одеського припортового заводу викликала багато спорів. У кінцевому підсумку, головні умови проведення конкурсу стали своєрідним консенсусом між КМУ та представниками підприємства, але не зазнали великих змін, порівняно з умовами 2007р. Так, була підвищена початкова вартість об’єкта, зменшені кваліфікаційні вимоги до інвесторів, врегульоване питання з квотами на користування аміачним трубопроводом і відвантажувальними потужностями, враховані аспекти екологічної безпеки та уточнені соціальні зобов’язання інвестора.

Враховуючи ринкову вартість зазначених вище підприємств, можна стверджувати, що успішна реалізація лише цих трьох об’єктів може принести до Державного бюджету 21 млрд. грн.⁴² Однак КМУ й досі не затвердив план приватизації БАТ “Турбоатом”.

³⁵ 2008р. має стати роком перегляду регуляторної і дозвільної політики, наголошує В.Ющенко. – Повідомлення Прес-служби Президента України від 30 січня 2008р.

³⁶ Постанова КМУ №54 від 13 лютого 2008р.

³⁷ Постанова КМУ №1745 від 13 лютого 2006р.

³⁸ Указ “Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності” №816 від 3 вересня 2007р.

³⁹ Проекти законів: “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (реєстр. №1362 від 17 січня 2008р.); “Про ринковий нагляд” (реєстр. №1365 від 17 січня 2008р.).

⁴⁰ Розпорядження КМУ: “Про затвердження переліків господарських товариств, державні пакети акцій (частки) яких підлягають першочерговому продажу, державних підприємств і відкритих акціонерних товариств, що підлягають першочерговій підготовці до продажу у 2008р.” №81 від 16 січня 2008р.; “Про затвердження переліків господарських товариств і холдингових компаній, державні пакети акцій (частки) яких підлягають продажу, державних підприємств, холдингових компаній і відкритих акціонерних товариств, які підлягають підготовці до продажу у 2008р.” №367 від 22 лютого 2008р.

⁴¹ Розпорядження КМУ: “Про погодження проекту уточненого плану розміщення акцій БАТ “Укртелеком” №249 від 6 лютого 2008р.; “Про затвердження умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій БАТ “Одеський припортовий завод” №261 від 11 лютого 2008р.; №№ 413-418 від 5 березня 2008р. про погодження уточненого плану розміщення акцій БАТ: “Львівобленерго”; “Енергопостачальна компанія “Одесаобленерго”; “Полтаваобленерго”; “Прикарпаттяобленерго”; “Сумиобленерго”; “Енергопостачальна компанія “Чернігівобленерго”. Доречно зауважити, що продаж обленерго може стати відновленням процесу реформування енергетичного сектору України.

⁴² За оцінками експертів, ринкова вартість “Турбоатома” складає \$556 млн., Одеського припортового заводу – \$400-600 млн., пакета акцій “Укртелеком” – \$3 060 млн.

Враховуючи позиції Президента і трудового колективу підприємства, існує імовірність залишення об'єкта в державній власності.

Приватизація об'єктів державної власності разом із земельними ділянками

Уряд затвердив перелік з 14 господарських товариств, що підлягають продажу разом із земельним ділянками⁴³. П'ять об'єктів знаходяться в Києві, що підвищує вартість земельної ділянки. Відповідна Постанова КМУ регулює порядок продажу земельних ділянок під об'єктами групи А і Ж у 2008р.⁴⁴ Процедура передбачає залучення державного органу земельних ресурсів, який має забезпечити проведення робіт із землеустрою та експертної грошової оцінки земельної ділянки. Ціна продажу земельної ділянки у складі об'єкта аукціону визначається пропорційно її частці в початковій вартості об'єкта. Необхідно відзначити, що у 2007р. єдиним приватизованим за цією схемою об'єктом стало ВАТ "Зелений Гай" у Миколаївській області, продане за 108 тис. грн., з яких 39 тис. грн. склала вартість земельної ділянки. 5 березня КМУ видав серію розпоряджень щодо затвердження умов продажу разом із земельними ділянками чотирьох із згаданих вище п'яти об'єктів у Києві⁴⁵.

Однак, незважаючи на досить активну діяльність Уряду в сфері відбору об'єктів, що підлягають продажу у 2008р., спроб скасування старих схем і запровадження продажу об'єктів лише на відкритих аукціонах⁴⁶, Уряд досі не розробив головний документ, який визначає загальну позицію і стратегію держави – Державну програму приватизації на середньострокову перспективу (4-5 років). ФДМУ лише підготував та оприлюднив проект державної програми приватизації на 2008-2010рр., яка не має суттєвих відмінностей від попередніх варіантів програм 2006-2007рр., не містить положень щодо продажу об'єктів приватизації разом із земельними ділянками, передбачає застосування механізмів індивідуальної приватизації, розширює сферу продажу акцій на фондових ринках. Таким чином, цей документ, незважаючи на першочерговість, потребуватиме вдосконалення та обговорення в майбутньому.

Перегляд результатів приватизації

Серед пріоритетних завдань Мінпромполітики на 2008р. визначені ефективна приватизація промислових підприємств з метою підвищення продуктивності їх роботи та потенціалу промислового комплексу в цілому, а також повернення в державну власність приватизованих з порушенням законодавства промислових підприємств з метою їх наступного продажу ефективному власнику. Одним із таких об'єктів є ВАТ "Луганськтепловоз", минулорічний продаж якого російському ЗАТ "Керуюча компанія "Брянський машинобудівний завод" рішенням Верховного Суду України визнаний неправомірним. Проданий пакет акцій цього підприємства має найближчим часом бути переведений на рахунок ФДМУ, хоча нове керівництво заводу намагається

блокувати цей процес. Перегляду підлягає також продаж ВАТ "Дніпроенерго" та ВАТ "Нікопольський завод феросплавів", оскарження якого триває вже кілька років. Прем'єр, проголошуючи неприйнятність політики реприватизації, водночас наполягає на скасуванні договорів купівлі-продажу згаданих об'єктів.

Приватизація: позиція Президента

Президент наполягає на першочерговому прийнятті загальної Програми приватизації на наступні роки як необхідної передумови для будь-яких подальших дій у цій сфері. Програма має окреслювати перспективи трансформації власності в Україні на найближчі п'ять років і сприяти реалізації стратегії створення ефективної структури власності. Крім того, на думку Президента, окрему увагу слід приділити порядку реалізації стратегічних об'єктів (група Г) та внести необхідні зміни до Закону "Про приватизацію державного майна". Президент наголошує на необхідності визначення пріоритетних галузей вітчизняної економіки і спрямування частини надходжень від приватизації на інвестування стратегічних державних підприємств⁴⁷.

Така позиція означає, що Президент неохоче ставиться до внесення ряду об'єктів до переліку першочергового продажу у 2008р., ухваленому КМУ. Зокрема, він не підтримує продаж акцій обленерго, що належать до складу НАК "Енергетична компанія України" та мають стратегічне значення для країни, наголошує на необхідності окремого підходу до продажу таких об'єктів, як Криворізький гірничо-збагачувальний комбінат окислених руд, ВАТ "Турбоатом", Одеський припортовий завод та інших стратегічних підприємств. Однак остаточний перелік підприємств, затверджений КМУ, свідчить про те, що Уряд не повною мірою врахував позиції Президента з цих питань.

Позиція Президента щодо процесів роздержавлення та наголошення на важливості інвестування не менше половини отриманих від приватизації коштів у державні підприємства, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, суперечить позиції Уряду щодо спрямування коштів від приватизації на фінансування дефіциту та соціальних програм. У лютому Президент створив робочу групу з удосконалення законодавства з питань приватизації⁴⁸, пропозиції якої були розглянуті на засіданні РНБО та затверджені у вигляді концептуальних засад забезпечення національних інтересів у сфері приватизації⁴⁹. Ця концепція передбачає завершення протягом п'яти років широкомасштабної приватизації державного майна, заходи з удосконалення порядку приватизації і містить основні принципи ринкової трансформації власності.

Головним документом, який зможе консолідувати позиції Глави держави та Уряду щодо процесів роздержавлення в Україні, має стати Програма приватизації на довгострокову перспективу, яка визначатиме цілі, пріоритети, порядок та стратегію у цій сфері.

⁴³ Розпорядження КМУ "Про затвердження переліку господарських товариств, державні пакети акцій (частки) яких підлягають продажу у 2008р. разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані" №248 від 6 лютого 2008р.

⁴⁴ Постанова КМУ "Про затвердження Порядку продажу у 2008р. державними органами приватизації земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації" №110 від 22 лютого 2008р.

⁴⁵ Розпорядження КМУ №№ 419-422 від 5 березня 2008р. про затвердження умов продажу пакета акцій разом із земельними ділянками: ВАТ "Науково-виробничий комплекс "Київський завод автоматики імені Г.І.Петровського"; ВАТ "Київський мотоциклетний завод"; ВАТ "Завод "Маяк"; ВАТ "Київський завод реле та автоматики".

⁴⁶ Розпорядження КМУ "Деякі питання розпорядження об'єктами державної власності" №1231 від 24 грудня 2007р. .

⁴⁷ Президент вважає, що першочерговим кроком Уряду у сфері приватизації має бути удосконалення законодавчого забезпечення. – Повідомлення Прес-служби Президента України від 22 січня 2008р.

⁴⁸ Указ "Про робочу групу з розроблення концепції вдосконалення законодавства з питань приватизації" №90 від 4 лютого 2008р.

⁴⁹ Рішення РНБО "Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації" від 15 лютого 2008р.

Керівництво ФДМУ

Активна діяльність Уряду у сфері приватизації проявилася також у спробі зміни керівництва ФДМУ. Ще в січні на розгляд Парламенту була запропонована кандидатура нового голови відомства (А.Портнова). Через недієздатність Парламенту Уряд на початку лютого прийняв Розпорядження про позбавлення В.Семенюк повноважень, з огляду на ініційоване розслідування зловживань у роботі ФДМУ і призначення А.Портнова першим заступником голови ФДМУ⁵⁰. Однак, через суперечливість розпоряджень, вони були призупинені Президентом, а питання їх конституційності порушено перед Конституційним Судом України. Таким чином, Уряду не вдалося отримати основний механізм для реалізації своєї політики у сфері приватизації – головування в центральному приватизаційному відомстві. В.Семенюк як голова ФДМУ має відмінне від урядового бачення перебігу процесів реформування власності в Україні.

Рейдерство і захист права власності

У Програмі Уряду визначена необхідність удосконалення законодавства у сфері протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, прийняття Закону про акціонерні товариства, реформування судової системи. Важливість роботи комісії з питань протидії протиправному поглинанню і захопленню та взаємодії органів державної влади була підтверджена в листі Президента України до Прем'єра від 20 лютого 2008р. Хоча Уряд ще не здійснив реальних кроків у цьому напрямі, але визнання актуальності цього питання дають підстави очікувати законодавчих ініціатив і програм, спрямованих на посилення захисту прав власності в Україні.

2.7. ПОЛІТИКА В ОКРЕМИХ ГАЛУЗЯХ ЕКОНОМІКИ

Бюджет-2008: реформування витрат “жовтої” і “зеленої” скриньок (аграрний сектор)

У цілому, Державний бюджет на 2008р. у частині виділення коштів для аграрного сектору можна оцінити позитивно – оскільки частка виробничих субсидій (витрат “жовтої” скриньки) в сумі загальних бюджетних витрат на сільське господарство знижена на 9,8%, порівняно з проектом бюджету, запропонованим попереднім Урядом. Водночас, витрати “зеленої” скриньки збільшено на 5,3%. В цілому, частка заходів розвитку (“зеленої” скриньки), які мають характер суспільних благ, збільшена і становить 55,6% загальних бюджетних видатків.

Водночас, слід зауважити, що розподіл витрат за статтями “зеленої” скриньки залишився неефективним: зокрема, є недостатнім фінансування дорадчих послуг (0,3% витрат “зеленої” скриньки), зменшено також фінансування сільського розвитку (на 16%).

Мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення подовжено

Законом про Державний бюджет на 2008р. подовжується мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення з 1 січня 2008р. до набуття чинності законами про Державний земельний кадастр і про ринок землі. Відповідні законопроекти Уряд має внести на розгляд Парламенту до 1 квітня 2008р.

Аргументація такого рішення є переконливою та обґрунтованою, оскільки є очевидною необхідність врегулювання багатьох аспектів функціонування ринку

землі. Водночас, зволікання створення законодавчої бази призводить до дискримінації прав сільських жителів і негативних економічних наслідків для АПК.

Отже, незважаючи на негативні наслідки від подовження мораторію, позитивною тенденцією є чітке визначення термінів подачі необхідних законопроектів.

Пільги для сільськогосподарських виробників

Законом про Державний бюджет на 2008р. подовжено дію нульової ставки ПДВ для виробників молока і м'яса до кінця 2008р.

Ми негативно оцінюємо це рішення і сподіваємося, що у 2009р. ця пільга буде остаточно скасована; негативні наслідки такої підтримки неодноразово аналізувалися українськими та іноземними експертами.

Уряд ініціював законопроект про внесення змін до Закону “Про податок на додану вартість”, яким передбачалося скасування нульової ставки ПДВ для виробників молока і м'яса. Натомість планувалося поширити режим акумуляції ПДВ на всі галузі сільського господарства. Скасування особливого режиму для виробників молока і м'яса пояснюється вимогами СОТ.

Однак, режим акумуляції є непрямим субсидуванням сільського господарства, що не є виправданим. За оцінками ІЕД, субсидування, зокрема, виробництва молока є неефективним⁵¹. Світовий досвід доводить, що більш доцільними є прямі види допомоги, наприклад, прямі трансферти. У випадку пільг з ПДВ, з економічної точки зору, сільгоспвиробники повинні сплачувати ПДВ. Але ставка може бути меншою, ніж в інших галузях економіки.

Таким чином, механізм надання пільг сільськогосподарським виробникам потребує перегляду та вдосконалення згідно з вимогами СОТ і практикою європейських країн, де аграрний сектор обкладається податком, але за нижчою ставкою, порівняно з іншими секторами економіки. Запровадження такого порядку сплати ПДВ в Україні сприятиме покращенню інвестиційного клімату в секторі сільського господарства.

Політика кількісних обмежень експорту

Уряд продовжує політику кількісних обмежень експорту зернових культур, які діють в Україні ще з 11 жовтня 2006р., а також нещодавно запровадив такі обмеження стосовно соняшникової олії та соняшнику.

Зараз експорт зернових обмежений на рівні 1,203 млн. т. Квоти мали діяти з 1 січня до 31 березня 2008р., однак лише 4 лютого 2008р. вони були розподілені між 163 компаніями, а перше відвантаження зерна на експорт відбулося 13 лютого. До цього часу з моменту початку процедури запровадження додаткових квот (1 жовтня 2007р.) експорт зернових не здійснювався.

Оскільки обсяг можливого експорту зернових перевищує розмір встановленої квоти (за оцінками експертів, експортний потенціал України на 2007/2008м.р. становить 4-5 млн. т), підготовлено проект Постанови КМУ про збільшення квот на 1,7 млн. т і подовження режиму квотування експорту зернових з 31 березня до 30 червня 2008р.

Обмеження на експорт соняшнику та соняшникової олії мають набути чинності з 22 березня 2008р.⁵² Необхідність запровадження таких обмежень пояснюється

⁵⁰ Розпорядження КМУ від 6 лютого 2008р. “Про призначення Портнова А.В. першим заступником Голови Фонду державного майна України” №205; “Про проведення службового розслідування” №208. Дію розпоряджень зупинено указами від 7 лютого 2008р. (відповідно №106 і №107).

⁵¹ Нів'євський О. Субсидії та ефективність: приклад підприємств молочної галузі України. – Київ, 2006.

⁵² Офіційна версія Постанови КМУ “Про затвердження обсягів квот на олію соняшникову та насіння соняшнику, експорт яких підлягає ліцензуванню до 1 липня 2008р., та порядку видачі ліцензій” №189 від 12 березня 2008р. була опублікована на сайті ввечері 18 березня 2008р.

дисбалансом попиту і пропозиції на світовому ринку олійних культур та олії, який наразі призвів до зростання цін на продукцію масложирового комплексу. Це надає конкурентну перевагу (додатковий дохід) компаніям-експортерам, порівняно з реалізацією цієї продукції на внутрішньому українському ринку. Існування індикативних цін на соняшник не перешкоджає експорту.

Тому Уряд вирішив стримати зростання внутрішніх цін на соняшникову олію в Україні шляхом запровадження системи квотування експорту олії та соняшнику. Відповідно до Постанови, квоти на експорт соняшникової олії та соняшнику встановлені в розмірі 300 тис. т та 1 000 т, відповідно. Така квота призведе до негативних економічних наслідків, як засвідчив попередній досвід квотування експорту зерна⁵³.

Квотування експорту зернових, соняшнику та соняшникової олії в Україні у 2006-2008рр.

Продукт	Термін обмеження	Загальний розмір квоти
Зернові	пропонується ¹ запровадити до 30 червня 2008р., тобто подовжити термін квотування з 31 березня до 30 червня 2008р. ²	додати до існуючої 1,7 млн. т (збільшити квоту до 2,9 млн. т): - пшениця, меслин* і полба*: з 200 тис. т до 203 тис. т; - ячмінь: з 400 тис. т до 900 тис. т; - кукурудза: з 600 тис. т до 1,8 млн. т
	4 лютого - 31 березня 2008р. ³	1,203 млн. т : - пшениця, меслин і полба: 200 тис. т; - ячмінь: 400 тис. т; - кукурудза: 600 тис. т; - жито: 3 000 т
	20 червня - 1 жовтня 2007р. ⁴	12 тис. т : - пшениця, меслин і полба: 3 000 т; - ячмінь: 3 000 т; - кукурудза: 3 000 т; - жито: 3 000 т
	8 грудня 2006 р. - 30 червня 2007р. ⁵	1,106 млн. т : - пшениця, меслин і полба: 3 000 т; - ячмінь: 600 тис. т; - кукурудза: 500 тис. т; - жито: 3 000 т
	11 жовтня - 31 грудня 2006р. ⁶	1,63 млн. т : - пшениця і меслин (крім полби): 400 тис. т; - ячмінь: 600 тис. т; - кукурудза: 600 тис. т; - жито: 3 000 т
Соняшник	22 березня - 1 липня 2008р.	1 000 т
Соняшникова олія	22 березня - 1 липня 2008р.	300 тис. т

* Суміш пшениці і жита.

** Злакова рослина, різновид пшениці.

¹ Очікується, що Уряд розгляне можливість збільшення квот на зерно 19 березня 2008р. – Інформація від УкрАгроКонсалт від 17 березня 2008р.

² Проект Постанови КМУ "Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007р. №1179".

³ Постанова КМУ "Про затвердження обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції, експорт якої підлягає ліцензуванню до 31 березня 2008р., та порядку видачі ліцензій" №1179 від 26 вересня 2007р.

⁴ Постанова КМУ "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2006р. №1852" №844 від 20 червня 2007р.

⁵ Постанова КМУ "Про затвердження обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції, експорт якої підлягає ліцензуванню до 30 червня 2007р., та порядку видачі ліцензій" №1701 від 8 грудня 2006р.

⁶ Постанова КМУ "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.

Промисловість

Програма Уряду як головну мету державної промислової політики визначає створення конкурентоспроможної, інтегрованої у світове господарство промисловості, яка забезпечила б постіндустріальний розвиток України. Досягнення цієї мети здійснюватиметься через прискорення інституційних перетворень у промисловості, вдосконалення її структури, посилення інноваційної спрямованості, міжнародного співробітництва, утворення промислових комплексів тощо. Проте, такі засоби можна застосовувати до державних чи комунальних підприємств, а не в ринковій економіці до приватних. Преференції чи пільги для приватних підприємств, що модернізуватимуть виробництво, як показує українська практика, призведуть до зловживань. Розвиток промислових підприємств і вдосконалення виробництва повинна стимулювати конкуренція. Додатковими "стимулами" може бути встановлення Урядом жорсткіших вимог до обладнання, якості продукції, соціального забезпечення працівників тощо. Хоч і в цьому випадку не позбутися непрозорих схем, проте вони будуть менш витратними для бюджету, ніж створення спеціальних економічних зон, надання пільг з оподаткування тощо.

Незрозумілим є пріоритет "Визначення найбільш важливих сегментів регіональних промислових комплексів і формування на цій основі відповідних інвестиційних зон для залучення приватного капіталу в їх розвиток", оскільки невідомо: йдеться про всі підприємства чи лише про державні, а також що це будуть за інвестиційні зони (негативний досвід створення вільних економічних зон Україна вже мала)⁵⁴.

Одним з пріоритетів Мінпромполітики було розробка Концепції державної промислової політики, натомість був розроблений проект Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості України на період до 2017р.⁵⁵ Згідно з цим документом, головними напрямками розвитку промисловості буде підвищення випуску товарів кінцевого споживання шляхом модернізації і вдосконалення виробництва, розвиток наукоємних і високотехнологічних галузей, диверсифікація джерел енергії, зменшення енергоємності виробництва, контроль за екологічністю шляхом екологічного аудиту, сертифікація виробництва тощо.

Окремі заходи стосуються державних підприємств або підприємств з державною часткою власності. Зокрема, для них можуть запроваджуватися податкові пільги, субсидювання відсоткових ставок за кредитами комерційних банків тощо, що не сприятиме конкуренції між підприємствами різних форм власності, хоча, можливо, це й відповідає поняттю "недопущення суттєвих обмежень конкуренції".

Значну увагу надано питанням екології у промисловості. Запропоновані заходи сприятимуть покращенню охорони довкілля і зменшенню викидів.

У концепції розглядаються питання розвитку окремих промислових секторів: машинобудування, приладобудування, гірничо-металургійного комплексу, легкої

⁵³ Див., наприклад: Погода та політичні ризики – чи обов'язково запроваджувати обмеження експорту зернових для забезпечення продовольчої безпеки в Україні? – ІЕД, Консультативна робота №14AgPP14, 2007.

⁵⁴ Розпорядження КМУ "Про схвалення пріоритетів діяльності міністерств на 2008р." №366 від 22 лютого 2008р.

⁵⁵ Проект Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості України на період до 2017р. – Офіційний сайт Мінпромполітики; <http://industry.kmu.gov.ua>

промисловості тощо. Відповідно до концепції, машинобудування та високотехнологічне хімічне виробництво повинні посісти провідне місце у промисловості та розвиватися високими темпами, натомість зростання в гірничо-металургійному комплексі має уповільнитися – як галузі, що виробляє переважно сировинну продукцію. Для зменшення імпортозалежності має відбутися значне нарощування обсягів виробництва легкої промисловості шляхом відновлення внутрішнього сировинного виробництва, реконструкції та оновлення виробничих підприємств. Невід’ємною частиною промисловості повинні стати інформаційні технології.

Позитивним моментом концепції, особливо за відсутності середньо- та довгострокового бюджетного планування, є встановлення часових меж досягнення цілей і приблизних обсягів фінансування. Загалом, концепцію можна оцінювати як позитивну, хоча багато положень були передбачені попереднім її проектом, запропонованим у вересні 2007р.

Транспорт

Мінтрансв’язку видало наказ, яким передбачено **щоквартальне підвищення тарифів на вантажні перевезення залізничним транспортом** (на 12% – з 1 лютого 2008р., 17% – з 1 квітня, 3% – з 1 липня, 3% – з 1 жовтня 2008р.) та їх **уніфікацію, тобто виконання вимог СОТ** щодо однакового рівня тарифів на експортні, імпорتنі та внутрішні перевезення товарів залізничним транспортом⁵⁶. Такі дії зумовлені низькою рентабельністю залізничних перевезень і потребою у великих обсягах інвестицій в оновлення зношених (70-80%) фондів “Укрзалізниці”⁵⁷.

Наказ можна оцінити позитивно, оскільки він уніфікує тарифи на перевезення, незалежно від напрямку сполучення – що усуває дискримінацію серед споживачів. Однак затвердження нового Збірника вантажних тарифів залізничного транспорту України, робота над яким ведеться з грудня 2005р., знову відкладається до 2009р.⁵⁸ Крім того, позитивний вплив наказу на діяльність залізниці може бути поставлено під сумнів, якщо це чергове підвищення тарифів (у 2007р. сумарне підвищення склало 20,6%) не буде супроводжуватись активним реформуванням галузі в напрямі забезпечення її більшої прозорості та конкурентності.

За словами міністра транспорту та зв’язку Й.Вінського, відбувається **реорганізація українських залізниць**, “... у системі Мінтрансв’язку вже створено департамент, який формуватиме державну політику в системі залізничного транспорту та метрополітенів”, а це означає розмежування функцій державного управління та управління господарською діяльністю – що відповідає загальноприйнятій логіці та підвищує прозорість діяльності в цьому секторі⁵⁹.

Водночас, інші висловлювання міністра створюють невизначеність щодо майбутнього розвитку галузі на конкурентних засадах з гарантіями рівного доступу до ринку суб’єктів господарської діяльності всіх форм власності. “Ми ставимо за мету створити державну монополію з чітким регулюванням, яка буде надавати якісні послуги та забезпечувати ринкові механізми функціонування”, – зазначив Й.Вінський⁶⁰. Якщо це – не короткострокова мета заради підготовки залізниці до наступної корпоратизації та організаційного розмежування природно-монопольного, потенційно-конкурентного та конкурентного видів діяльності, то такі наміри не можуть бути оцінені позитивно. Створення такої монополії може законсервувати поточний стан за відсутності ринкових стимулів, властивих конкурентним ринкам, де споживачі та постачальники послуг мають свободу вибору і можливість приймати оптимальні рішення.

Уряд ліквідував державний концерн “Укрморпорт”, який створювався попереднім Урядом з метою управління галуззю та мав право затверджувати фінансові плани портів, призначати їх керівників⁶¹. Усі 19 портів України перейшли під контроль Мінтрансв’язку.

Таке рішення зробило можливим розмежування державної політики в галузі та господарської діяльності портів, що має позитивно вплинути на показники діяльності сектору. Однак потрібно зауважити, що Уряд повинен вжити додаткових зусиль для оптимізації діяльності портів, залучення інвестицій, посилення конкуренції шляхом реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Президент доручив Уряду реформувати систему управління автомобільними дорогами загального користування, розробити механізм спільної участі держави і приватних інвесторів, **покращити їх транспортно-експлуатаційний стан і розпочати будівництво нових доріг** (у т.ч. великої кільцевої дороги навколо Києва)⁶². Слід зауважити, що всі завдання Президента правильно визначають ключові проблеми і повинні бути вирішені, щоб гарантувати стабільний розвиток галузі та підготовку до фінальної частини Євро-2012.

У відповідь на це, Уряд прийняв Розпорядження, яким передбачені заходи з проектування та будівництва кільцевої дороги навколо Києва, проте неоліком документа можна вважати відсутність чітких термінів виконання поставлених завдань⁶³.

Більш активно Уряд діяв у сфері **автомобільних перевезень**. Так, Мінтрансв’язку впорядковувало нормативну базу діяльності перевізників відповідно до вимог Закону “Про автомобільний транспорт”. Уряд затвердив нові “Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення

⁵⁶ Наказ Мінтрансв’язку “Про індексацію тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом України” №43 від 17 січня 2008р.

⁵⁷ Рентабельність від звичайної діяльності залізниць за підсумком роботи у 2007р. склала 0,23%. Докладно див.: Залізничники та металурги обговорювали індексацію тарифів на вантажні перевезення залізничним транспортом України. – Офіційний сайт “Укрзалізниці”; <http://uz.gov.ua>

⁵⁸ У 2009р. Укрзалізниця планує запровадити новий тарифний збірник. – Повідомлення від 30 січня 2008р., <http://www.mintrans.gov.ua>

⁵⁹ Міністр транспорту та зв’язку України: “Бізнес повинен повстати проти спроби захоплення залізниць у приватні руки”. – Повідомлення Прес-служби Мінтрансв’язку від 29 лютого 2008р.; <http://www.mintrans.gov.ua>

⁶⁰ Там само.

⁶¹ Постанова КМУ “Про ліквідацію державного концерну “Укрморпорт” №71 від 22 лютого 2008р.

⁶² Указ “Про деякі заходи щодо розвитку автомобільних доріг в Україні” №62 від 29 січня 2008р.

⁶³ Розпорядження КМУ “Про заходи щодо прискорення проектування та будівництва великої кільцевої автомобільної дороги навколо м.Києва” №326 від 22 лютого 2008р.

пасажирів і вантажів автомобільним транспортом” і “Порядок контролю за їх додержанням”⁶⁴. Також позитивно можна оцінити дії Мінтрансв’язку з розподілу багаторазових дозволів ЄКМТ на 2008р. для вантажних транспортних засобів, які відповідають вимогам ЄС з безпеки⁶⁵. Так, Мінтрансв’язку зменшило резерв багаторазових дозволів ЄКМТ і планує їх розподіляти на конкурсних засадах.

Таким чином, дії Мінтрансв’язку демонструють його наміри впорядкувати і спростити діяльність автомобільних перевізників (як внутрішніх, так і міжнародних), підвищити прозорість і безпеку галузі, а тому можуть бути оцінені позитивно.

Зв’язок

Одним з пріоритетів Мінтрансв’язку визначено “реалізацію державної політики у сфері телекомунікацій” і “створення національної супутникової системи зв’язку”⁶⁶. Однак протягом цього періоду не спостерігалось помітних ініціатив з боку Уряду у вказаних напрямках, крім скасування рішення попереднього Уряду про призначення нових голови і членів НКРЗ, а також скасування Положення про НКРЗ, яке виводило її з підпорядкування Президенту⁶⁷. Таке рішення, з одного боку, ліквідувало підґрунтя для урядового втручання в діяльність регулятора, що може бути оцінено позитивно, але з іншого – виникло питання про легітимність рішень Комісії, прийнятих після кадрових змін Уряду В.Януковича. Комісія досі не провела жодного засідання, і така невизначеність може негативно позначитися на діяльності галузі.

Тому можна говорити про те, що досі Уряд не надавав значної уваги сектору телекомунікацій, що не можна оцінити позитивно, оскільки розвиток галузі може уповільнитися через відсутність адекватних змін регуляторного та інвестиційного середовища, зволікання з вирішенням ключових проблем сектору.

Сектор житлово-комунального господарства (ЖКГ)

Уряд ухвалив Концепцію ціноутворення у сфері ЖКГ та підготував ряд проектів, що стосуються регулювання сектору.

Політика ціноутворення в секторі житлово-комунальних послуг сьогодні не забезпечує покриття економічно обґрунтованих витрат суб’єктів господарювання та дозволяє широке використання практики перехресного субсидювання між різними категоріями споживачів.

Тому, позитивно слід оцінити ухвалення Концепції ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг, яка передбачає, зокрема, заміну пільг і субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг адресними грошовими виплатами; вдосконалення порядку формування цін/тарифів на житлово-комунальні послуги в частині врахування інвестиційної складової, нормування витрат, розробку

механізмів врахування при формуванні цін/тарифів відповідності якості житлово-комунальних послуг потребам споживачів⁶⁸.

Уряд також підготував проект постанови “Про затвердження Концепції розвитку системи державного регулювання діяльності суб’єктів природних монополій на ринку комунальних послуг”, яким передбачається утворення Національної комісії регулювання діяльності суб’єктів господарювання на ринку комунальних послуг з мережею територіальних представництв. Завданням Комісії має стати формування цінової і тарифної політики на ринках природних монополій та суміжних ринках, сприяння запровадженню стимулюючих методів регулювання.

Загалом, затвердження Концепції було б позитивним кроком і сприяло б підвищенню ефективності державного регулювання діяльності суб’єктів природних монополій на ринку комунальних послуг; отриманню споживачами надійних якісних товарів і послуг у необхідному обсязі за економічно обґрунтованими і прозорими цінами. Слід зазначити, що чинне законодавство вже передбачає регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у сферах централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого постачання теплової енергії, яке має здійснюватися національними комісіями регулювання природних монополій⁶⁹. Тому важливим залишається проблема виконання прийнятих рішень.

Уряд підготував проект Закону “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвочасне внесення плати за житлово-комунальні послуги”, який передбачає вжиття заходів до неплатників спожитих житлово-комунальних послуг – що може покращити фінансовий стан підприємств у сфері ЖКГ.

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств ЖКГ за 2007р. складає 8,8 млрд. грн.; заборгованість населення у структурі дебіторської заборгованості – 71%.

Значна дебіторська заборгованість підприємств не дозволяє підприємствам своєчасно розраховуватися за отримані енергоносії, погашати податкові зобов’язання та заборгованість із заробітної плати, що, своєю чергою, впливає на кредиторську заборгованість, яка складає 9,2 млрд. грн.

Збитки підприємств ЖКГ, за результатами 2007р., склали 1 762,6 млн. грн., прибутки – 243,3 млн. грн.

Однак підвищення рівня розрахунків і погашення громадянами заборгованості за спожиті комунальні послуги не вирішить усіх проблем підприємств сектору. Необхідним є створенням умов для залучення приватних інвестицій, модернізації основних фондів, створення ефективного регуляторного середовища в галузі.

⁶⁴ Накази Держкомпідприємництва та Мінтрансв’язку від 1 лютого 2008р.: “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України “Про автомобільний транспорт” №9/119; “Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України “Про автомобільний транспорт” №10/120.

⁶⁵ Наказ Мінтрансв’язку “Про проведення розподілу серед українських перевізників багаторазових дозволів ЄКМТ на 2008р.” №1176 від 22 грудня 2007р.

⁶⁶ Розпорядження КМУ №366 від 22 лютого 2008р.

⁶⁷ Постанова КМУ “Про скасування актів Кабінету Міністрів України, дію яких зупинено указами Президента України” №1403 від 24 грудня 2007р.

⁶⁸ Указ “Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг” №1324 від 28 грудня 2007р.

⁶⁹ Указ “Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій” №921 від 27 вересня 2007р.

Заходи, запропоновані Урядом, є загалом правильними. Створення національного регулятора в секторі і формування адекватної цінової політики сприятиме формуванню економічно обґрунтованих цін на послуги, позбавленню від перехресного субсидювання в секторі, покращенню якості послуг.

2.8. ЄВРО-2012

Досі відбувається планування заходів підготовки України до фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу (Євро-2012). Президент неодноразово зазначав, що “відсутні належна координація та єдність у роботі всіх сторін, причетних до організації цього заходу в Україні”⁷⁰. Своєю чергою, Уряд прийняв кілька документів з метою впорядкування діяльності органів влади щодо підготовки до Євро-2012, зокрема – план першочергових заходів⁷¹.

Таким чином, хоч і з запізненням, розподіл відповідальності між органами влади за реалізацію заходів з підготовки до Євро-2012 (що був чи не головною організаційною перешкодою) відбувся⁷². Відтепер центральна роль в організації Євро-2012 належить Національному агентству з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу.

Уряд прийняв також нову Державну цільову програму підготовки до Євро-2012⁷³, дещо змінивши пропорції розподілу коштів за джерелами фінансування (за незначної зміни загальних обсягів інвестицій: зі 125 743,98 млн. грн.⁷⁴ до 126 405,8 млн. грн.). Так, у новій програмі збільшено обсяги фінансування з бюджету (з 22 696,19 млн. грн. до 33 802,8 млн. грн.).

Зараз складно оцінити це рішення через недостатність інформації про те, на які саме заходи збільшено державне фінансування. Якщо йдеться про покращення стану суспільно важливих інфраструктурних об’єктів (лікарні, дороги тощо), функціонування яких забезпечується державою, то такі витрати можуть бути виправдані. Якщо ж йдеться про заходи, пов’язані саме з Євро-2012, які не приносять суспільної користі після завершення чемпіонату, то збільшення бюджетних видатків може бути оцінене негативно.

Нарешті, ряд важливих питань Євро-2012, які Президент закликав вирішити у стислі терміни, залишаються актуальними: ефективне функціонування “єдиного інвестиційного вікна” для залучення коштів на місцевому рівні, формування регіональних програм, ліквідація бар’єрів для розвитку підприємницької діяльності, складання реєстру об’єктів, які потрібно збудувати до 2012р. Від їх розв’язання великою мірою залежить дата початку масштабної реалізації заходів з підготовки Євро-2012, зокрема будівництва та реконструкції інфраструктурних об’єктів.

2.9. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Програма Уряду у сфері регіонального розвитку містить низку завдань, що стосуються наступних сфер:

- реформування місцевих органів виконавчої влади;
- адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування;
- АПК і розвиток сільської місцевості;
- розвиток регіонів.

Програма передбачає обмеження повноважень обласних і районних державних адміністрацій і збільшення повноважень органів місцевого самоврядування водночас із розширенням їх фінансової ресурсної бази. Така децентралізація влади повинна проводитися одночасно з адміністративно-територіальною реформою, яка передбачає поділ адміністративно-територіальних одиниць на три рівні: регіон, район, громада. Також передбачається розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів. Активізація розвитку транскордонного співробітництва, а також розробка та ефективна реалізація програм розвитку окремих регіонів, зокрема депресивних, є одними із шляхів прискорення регіонального розвитку.

Значна увага приділена розвитку сільських територій. Програма передбачає створення нових робочих місць, покращення інфраструктури села, соціально-побутового обслуговування, надання допомоги випускникам ВНЗ, які працюватимуть на селі тощо. Також запропоновано розробити законопроект “Про сільську поселенську мережу”, який визначав би критерії поділу населених пунктів на категорії, а також головні принципи забезпечення мінімальних стандартів життя в населених пунктах різних категорій.

Загалом, ці наміри можна оцінити позитивно, проте Програма не передбачає жодних термінів їх виконання; будь-яких помітних кроків у цій сфері досі не зроблено.

Можна назвати лише розроблену Мінрегіонбуд **Концепцію державної регіональної політики**, яка в цілому розвиває окремі положення Програми Уряду, насамперед у частині децентралізації і розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Концепція охоплює широкий спектр впливу на розвиток регіонів шляхом підвищення їх конкурентоспроможності, покращення інституційного забезпечення, міжрегіонального співробітництва тощо.

Концепція передбачає розвиток регіональної політики відповідно до кращих традицій європейського законодавства. Проте її значним недоліком, як і Програми Уряду загалом, є відсутність будь-яких часових меж регіональних перетворень. Незважаючи на позитивну оцінку розроблених документів, шляхи регіонального розвитку залишаються лише деклараціями, а не діями.

⁷⁰ Президент наполягає на чіткому та узгодженому виконанні всіх рішень, що стосуються Євро-2012. – Повідомлення Прес-служби Президента України від 8 лютого 2008р.

⁷¹ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану першочергових заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу” №83 від 16 січня 2008р.

⁷² Розпорядження КМУ “Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу” №292 від 15 лютого 2008р.

⁷³ Постанова КМУ “Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу” №107 від 22 лютого 2008р.

⁷⁴ Постанова КМУ “Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012р. з футболу” №1295 від 31 жовтня 2007р. (втратила чинність на підставі Постанови КМУ №107 від 22 лютого 2008р.).

2.10. ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНИЙ КОМПЛЕКС⁷⁵

100 днів – надто обмежений термін для відчутних змін у дуже інерційному паливно-енергетичному комплексі (ПЕК). Протягом цього часу найбільш обговорюваними та заполітизованими були події, пов'язані із газозабезпеченням України та управлінням державним майном (НАК “Нафтогаз України”, “Укрнафта”, “Укртатнафта” тощо), хоча не завжди вони були настільки визначальними, як це подавалося в українських та іноземних ЗМІ.

У ПЕК дії нового Уряду були спрямовані переважно на вирішення нагальних поточних питань і суттєво не відрізнялися від дій попередників. Водночас, здійснені окремі кроки принципового значення. Не всі заходи Уряду заслуговують позитивної оцінки, окремі з них потребують перегляду.

Ядерна енергетика

Уряд Ю.Тимошенко отримав у спадок досить складний стан справ у ядерній енергетиці і промисловості. Поряд з безумовними здобутками, про які йшлося на підсумковій колегії Мінпаливенерго в січні 2008р.⁷⁶, існує ряд проблем, що потребують першочергової уваги та невідкладного вирішення (врізка “Проблеми, успадковані новим Урядом”).

Водночас, уже в перші 100 днів діяльності Уряд вжив певних заходів, що матимуть відчутний вплив на розвиток ядерної енергетики країни.

До заходів, що заслуговують позитивної оцінки, можна віднести наступні.

1. Скасування постанов КМУ про державний концерн (ДК) “Укратомпром” і наміри створення ДК “Ядерне паливо України”⁷⁷. Цим кроком Уряд Ю.Тимошенко поставив крапку у протистоянні між Президентом України В.Ющенком та ініціаторами створення ДК “Укратомпром” у тому форматі і складі, в якому він існував.

Мінпаливенерго підготувало проект Постанови КМУ про створення ДК “Ядерне паливо України”, до складу якого належатимуть підприємства ядерно-паливного циклу, а головним завданням концерну буде створення елементів ядерно-паливного циклу, як це і планувалося⁷⁸. Проект проходить процедуру погодження.

ПРОБЛЕМИ, УСПАДКОВАНІ НОВИМ УРЯДОМ

1. Терміни виконання Плану заходів у частині ядерної енергетики і промисловості порушені на 1,5-2 роки. У 2007р. не проведені тендери на вибір типу реакторної установки, турбінне та електромеханічне обладнання для будівництва ХАЕС-3 та ХАЕС-4. Враховуючи тривалість виготовлення корпусів реакторів, турбінного та іншого обладнання, невиконання цих заходів збільшує ризик зриву програми будівництва нових ядерних енергоблоків загалом.

Спостерігається відставання від термінів, визначених в Енергетичній стратегії, проведення підготовчих робіт до будівництва нових потужностей АЕС, вибору нових майданчиків для АЕС, вибору типу реакторної установки. Виникають сумніви, що “Енергоатом” здатен повноцінно виконувати роль замовника будівництва нових АЕС з нульового циклу, оскільки він не зробив жодного кроку до організації дієздатної дирекції будівництва.

Повільно вдосконалюється нормативно-правова база нового будівництва та вибору майданчиків, розробки Стратегії поведінки з ВЯП та радіоактивними відходами.

Не велася робота з громадськістю в регіоні розташування ХАЕС, не проведений місцевий дорадчий референдум, результати якого має враховувати Парламент при ухваленні закону про нове будівництво енергоблоків АЕС.

Таким чином, темп виконання Плану заходів утрачений, відставання буде накопичуватися.

2. Через брак державної підтримки та інвестицій не виконується в повному обсязі цільова галузева програма “Уран України”. Так, замість визначених програмою 643 млн. грн. у 2007р. було отримано лише 83,1 млн. грн.

3. На критичній межі ситуація з централізованим сховищем для ВЯП українських АЕС. У 2007р. не затверджено ТЕО будівництва ЦС ВЯП, не почато проектування сховища.

Тим часом, кожен рік затримки початку будівництва коштує від \$120 до \$180 млн., які витрачає НАЕК “Енергоатом” на відправку ВЯП українських АЕС до Росії. Причому, це відбувається в ситуації постійного підвищення цін на послуги російських підприємств ядерно-паливного комплексу. Так, вартість транспортування і зберігання ВЯП українських АЕС збільшилася у 2008р., порівняно з 2007р., на 18%. За різними оцінками, ціна наблизилася до \$600 за 1 кг важкого металу.

4. Зволікається виконання завдань з будівництва заводу з виробництва ядерного палива. Так, тендер на будівництво мав відбутися у 2007р., але ТЕО буде розроблено лише у 2008р.

Тим часом, як і в ситуації з ВЯП, постійно зростає ціна СЯП, що поставляється на українські АЕС російським БАТ “ТВЗЛТ”. Зокрема, у 2008р. вона зросла приблизно на 20%⁷⁹. За контрактом, укладеним у 1997р. до 2010р. ціна однієї ТВЗ становила \$400 тис., сьогодні вона досягла \$1 млн. Загалом, забезпечення українських АЕС свіжим ядерним паливом коштує для НАЕК “Енергоатом” близько \$560 млн. на рік.

Кошти, які витрачаються на відправку ВЯП українських АЕС до Росії і закупівлю СЯП, можна було б спрямовувати на розвиток ядерної промисловості України, а не інвестувати їх у розвиток ядерно-промислового комплексу РФ.

⁷⁵ У цьому підрозділі вживаються наступні скорочення: **Енергетична стратегія** – Енергетична стратегія України на період до 2030р. і подальшу перспективу; **План заходів** – План заходів на 2006-2010рр. з реалізації Енергетичної стратегії; **АЕС** – атомна електростанція; **ВЯП** – відпрацьоване ядерне паливо; **ДПЗД** – Державне підприємство зовнішньоекономічної діяльності; **ДП** – державне підприємство; **ЛЕП** – лінії електропередач; **Мінпаливенерго** – Міністерство палива та енергетики України; **НАК** – Національна акціонерна компанія; **НАЕК** – Національна атомна енергогенеруюча компанія; **НПЗ** – нафтопереробний завод; **ПС** – підстанція; **РАЕС** – Рівненська АЕС; **ТВЗ** – тепловиділяюча збірка; **ТЕО** – техніко-економічне обґрунтування; **СЯП** – свіже ядерне паливо; **ЦС ВЯП** – централізоване сховище ВЯП; **ХАЕС** – Хмельницька АЕС; **ЧАЕС** – Чорнобильська АЕС.

⁷⁶ Так, за підсумками 2007р., частка електроенергії, виробленої АЕС, склала 47,4%. Планове завдання виконано на 101,2% (92,7 млрд. кВт-год.), що на 2,5 млрд. кВт-год. більше від показника 2006р. Коефіцієнт використання встановленої потужності склав 76,4% (на 2% більше). Підприємства атомно-промислового комплексу повністю виконали заходи, передбачені бюджетною програмою “Заходи з реалізації Комплексної програми створення ядерно-паливного циклу в Україні”.

⁷⁷ Постанова КМУ “Про скасування актів Кабінету Міністрів України, дію яких зупинено указами Президента України” №1403 від 24 грудня 2007р. Скасовано постанови: “Про вдосконалення управління атомно-промисловим комплексом” №1854 від 29 грудня 2006р.; “Деякі питання державного концерну “Укратомпром”” №456 від 14 березня 2007р.

⁷⁸ До складу концерну не передбачається включення НАЕК “Енергоатом”, інститутів “Київенергопроект”, “Харківенергопроект”, енергомашинобудівельних підприємств.

⁷⁹ Ціна на 2008р. визначена відповідно до Методики формування ціни на СЯП, затвердженої НАЕК “Енергоатом” і БАТ “ТВЗЛТ” у 2006р. Методика враховує цінові тенденції на світовому ринку урану, послуг з конверсії і збагачення, а також обсяги поставок, використання для виробництва палива української цирконієвої сировини, науково-технічне співробітництво. Процедура узгодження цін на СЯП і підписання відповідних контрактних документів проводиться щорічно.

Довідково: ДК “Укратомпром” створений у грудні 2006р. у складі: ДП НАЕК “Енергоатом”; “Східний ГЗК”; ДП “Дирекція підприємства, що будується на базі Новокозятинівського родовища уранових руд”; ДП “Смоли”; ДП Дніпропетровський завод прецизійних труб; Український науково-дослідний і проектно-розвідувальний інститут промислової технології. В управління концерну передавалася також державна частка майна Київського та Харківського інститутів “Енергопроект”. 14 березня 2007р. до переліку підприємств концерну внесено “Турбоатом”.

Президент України призупинив дію постанов КМУ на тій підставі, що утворення господарського об’єднання, яке володіє, користується та розпоряджається майном на принципах повної господарської самостійності (як записано в його статуті), уможливило відчуження з державної власності переданого його учасниками майна⁸⁰.

1 листопада 2007р. Міжвідомчою комісією з енергетичної безпеки при РНБО прийнято рішення реформувати ДК “Укратомпром” шляхом або ліквідації і створення нової структури з іншими учасниками, або виключення окремих учасників і зміни статуту підприємства. Було заявлено, що існування концерну в такому форматі загрожує відчуженням активів атомної промисловості, а склад учасників створює конфлікт інтересів між ними.

2. Презентація концепції нової державної цільової програми “Ядерне паливо” (грудень 2007р.)⁸¹. Визначені в Концепції наміри заслуговують схвальної оцінки, нова програма – якнайшвидшого затвердження. Але вона має бути реалістичною і містити конкретні заходи з розвитку підприємств ядерно-паливного циклу. Однак, виникають сумніви стосовно вартості її виконання. Попередня програма в цій галузі оцінювалась у 5 млрд. грн., нова – у 25 млрд. грн. Оскільки немає затверджених методик оцінки вартості робіт, то складається враження, що вартість оцінюється, залежно від фантазій розробників.

3. Кадрові призначення. 9 січня 2008р. президентом ДП НАЕК “Енергоатом” був призначений Ю.Коврижкін⁸². Це призначення є адекватним рішенням з огляду на професійний та управлінський досвід Ю.Коврижкіна та масштабні завдання розвитку ядерної енергетики.

Реалізація Енергетичної стратегії потребує стабільності роботи і спадковості керівництва НАЕК “Енергоатом”. Кадрові зміни та політичні впливи вже призвели до того, що ряд заходів з виконання Енергетичної стратегії, заплановані на 2007р., не виконані, про що йшлося вище. Негативно впливала на ефективність роботи НАЕК “Енергоатом” і ДК “Укратомпром” та обставина, що обидві державні компанії очолювала одна й та сама особа. Подібна практика має бути припинена.

4. Визначення пріоритетних завдань Мінпалив-енерго на 2008р. у сфері ядерної енергетики і промисловості. Зазначені завдання загалом збігаються з положеннями Енергетичної стратегії і Програми Уряду. Можна сподіватися, що визначення пріоритетних завдань дозволить сконцентрувати зусилля та матеріальні ресурси на ділянках, вирішальних для піднесення ядерної енергетики і промисловості України на якісно новий рівень.

ПРІОРИТЕТИ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ І ПРОМИСЛОВОСТІ НА 2008р.

- реалізація проекту кваліфікації альтернативного джерела поставок ядерного палива для українських АЕС та укладення необхідних зовнішньоекономічних договорів (протоколів) з потенційним постачальником;
- початок видобутку сировини на Новокозятинівському урановому родовищі;
- ліквідація державного концерну “Укратомпром” і створення державного концерну “Ядерне паливо України”, розробка стратегії його розвитку;
- фінансове забезпечення формування держрезерву ядерного палива і ядерних матеріалів (концентрату природного урану) з урахуванням річної потреби АЕС України; проектування і спорудження централізованого сховища ВЯП АЕС України від реакторів типу ВВЕР;
- визначення оптимальної структури резервів палива (нафти, нафтопродуктів, природного газу, ядерного палива і ядерних матеріалів); розробка і прийняття програми, що відповідає нормативно-правовій базі створення таких резервів;
- підвищення коефіцієнта використання потужності атомних енергоблоків, зменшення втрат виробництва електроенергії, не пов’язаних із диспетчерськими обмеженнями; виконання ТЕО будівництва енергоблоків №3 та №4 ХАЕС, визначення інвестиційної схеми проекту;
- запровадження заходів зі створення фінансового резерву для зняття з експлуатації енергоблоків (ядерних установок) діючих атомних електричних станцій України та наповнення цього резерву коштами, що надійшли у 2005-2006рр. від НАЕК “Енергоатом”.

До кроків Уряду, що можуть бути оцінені критично, слід віднести наступні.

1. Рішення про продаж державної частки статутного фонду БАТ “Турбоатом” (75,22% акцій)⁸³. За номінальної вартості акцій БАТ “Турбоатом” у 80 млн. грн., планується цю частку продати на аукціоні за \$400-500 млн.

По-перше, за оцінками експертів, названа ціна є “смішною”. Підприємство має виробничих площ близько 200 тис. м², що за харківськими цінами на нерухомість вже складає суму \$400 млн., не враховуючи основне обладнання, інтелектуальну власність тощо. Ціна підприємства за нинішнім котируванням акцій (7 грн./акц.) складає 2,2 млрд. грн. Однак, за оцінками фахівців, реальна ціна – понад \$1 млрд.

Довідково: статутний фонд БАТ “Турбоатом” – 105 524,13 тис. грн.; номінал акції – 0,25 грн. 75,22% акцій – в державній власності; 14,55% – у власності компанії “Енергетический стандарт” (підконтрольна російському бізнесмену К.Григорішину).

Спеціалізація – виробництво парових турбін потужністю 50-500 МВт для ТЕС, потужністю 200-1100 МВт для АЕС; газових турбін потужністю 35-120 МВт, парогазових установок потужністю 90, 175, 345 та 400 МВт і т.ін.

Чистий прибуток за 2007р. – за попередньою інформацією, 43,2 млн. грн. (в 1,9 разу більше, ніж у 2006р.); обсяг виробництва – 348,6 млн. грн. (на 8,2% більше); питома частка експорту – 70%.

⁸⁰ Указ “Про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2006р. №1854 та від 14 березня 2007р. №456” №706 від 13 серпня 2007р.

⁸¹ Концепцію підготував “УкрНДППромтехнології” (Жовті Води). Наразі вона знаходиться у процесі погодження.

⁸² Розпорядження КМУ “Про призначення Коврижкіна Ю.Л. президентом державного підприємства “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом” №60 від 9 січня 2008р.

⁸³ Розпорядження КМУ “Переліки господарських товариств, державні пакети акцій (частки) яких підлягають першочерговому продажу, державних підприємств і відкритих акціонерних товариств, що підлягають першочерговій підготовці до продажу в 2008р.” №81 від 16 січня 2008р.

По-друге, ВАТ “Турбоатом” в певному сенсі є “перлиною” енергомашинобудування України; він виробляє конкурентоспроможну на світових ринках продукцію, демонструє позитивну динаміку розвитку і має великий обсяг замовлень. Так, загальний обсяг замовлень на 2008р. з підтвердженням фінансування складає 552,2 млн. грн. (без ПДВ), замовлень, підтверджених договорами, – понад 1 млрд. грн. Питома вага експорту складе 60,7%. У стадії підготовки та укладення договорів – проекти для В’єтнаму, Індії, Китаю, Мексики, Росії, Таджикистану та ін. країн.

Немає сумнівів, що й наступними роками підприємство матиме замовлення, – з огляду на масштабні плани розвитку світової ядерної енергетики і прогнози дефіциту виробничих потужностей енергомашинобудівних підприємств.

Довідково: протягом 2006-2007рр. понад 30 держав заявили про наміри розвивати власну ядерну енергетику до 2020р. Станом на 17 березня 2008р., на етапі будівництва знаходяться 35 енергоблоків⁸⁴.

Для втілення всіх планів у цій сфері необхідно буде вводити в експлуатацію до 20 ядерних енергетичних установок на рік, але виробничі потужності провідних компаній-постачальників реакторів та електромеханічного обладнання не розвивалися останні 20 років через стагнацію у сфері ядерної енергетики, а тому є дуже обмеженими.

Це може стати стримуючим фактором для розвитку ядерної енергетики у світі, оскільки вже сьогодні прогнозується загострення боротьби не стільки між постачальниками ядерних технологій, скільки між замовниками за розміщення замовлень. Великі транснаціональні корпорації найближчим часом будуть вибирати країни, де вони хочуть провадити свою діяльність, тому зрозуміло, що більше шансів мають такі держави, як Індія і Китай з великими ринками та динамічною економікою.

Україна через внутрішні чинники та невиконання власного Плану заходів з реалізації Енергетичної стратегії може залишитися поза світовими тенденціями розвитку ядерної енергетики, що неприпустимо з точки зору забезпечення енергетичної безпеки.

По-третє, серед можливих учасників торгів називають російський концерн “Силовые машины”, “Енергетичний стандарт”, німецький “Siemens”, французький “Alstom”.

Якщо торги виграє концерн “Силовые машины”, який планомірно закріплюється в Україні, то він стане монополістом в СНД з виробництва парових, газових турбін для гідравлічних, теплових, газових та атомних електростанцій.

Отже, Україна має шанси опинитися в черзі на виготовлення турбін на “Турбоатомі”, оскільки в РФ та інших ядерних країнах спостерігається дефіцит виробничих потужностей в енергомашинобудуванні через масштабні плани розвитку власної енергетики та експортних контрактів. Іншими словами, до монопольної залежності України від РФ у постачанні СЯП, переробці ВЯП може додатися так само монопольна залежність від постачання обладнання для АЕС.

Довідково: концерн “Силовые машины” спеціалізується на виробництві та поставках устаткування для гідравлічних, теплових, газових та атомних електростанцій, для передачі й розподілу електроенергії, а також транспортного й залізничного устаткування. Устаткування, зроблене підприємствами концерну, встановлено у 87 країнах світу.

Восени 2007р. “Силовые машины” разом з “Турбоатомом” як субпідрядником виграли тендер на постачання обладнання до Бразилії.

30 січня 2008р. стало відомо, що концерн створив в Україні дочірню компанію ТОВ “Силові машини – Україна” і є власником 100% її акцій.

Таким чином, продаж усієї державної частки підприємства, що має стратегічне значення для економіки держави та майбутнього її енергетики, не відповідає національним інтересам і створює загрозу національній безпеці. Враховуючи стратегічне значення підприємства, не варто поспішати з його продажем.

2. Зволікання нормативного забезпечення створення резерву ядерного палива та ядерних матеріалів. Урядом досі не прийнята Постанова, якою має бути визначена номенклатура резерву, порядок його формування, використання та оновлення.

Крім того, станом на 1 березня 2008р., не здійснювалося бюджетне фінансування таких підприємств ядерно-паливного комплексу, як “Східний ГЗК”, “Дирекція підприємства, що будується на базі Новокосятинівського родовища уранових руд”, ДНВП “Цирконій”⁸⁵.

За таких умов створювати резерв ядерного палива та ядерних матеріалів неможливо.

ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКА

До позитивних кроків і здобутків Уряду в галузі електроенергетики можна віднести наступне.

1. Уряду вдалося без суттєвих збоїв пройти осінньо-зимовий максимум навантажень енергосистеми. При цьому, за даними Мінпаливенерго, виробництво електроенергії за два місяці 2008р. збільшилося на 6,4%, що дозволило повністю задовольнити зростаюче енергоспоживання (для населення – 10,6%, у промисловості – 5,6%, в будівництві – 26,6%).

2. Уряд, всупереч протестам Президента України, виявив наполегливість у питанні продажу малих пакетів акцій шести обленерго та погодив уточнені плани розміщення їх акцій, блокпакети яких планується виставити на продаж на фондовій біржі з 17 березня по 30 червня 2008р.⁸⁶

Майбутній власник пакетів буде зобов’язаний виконати кілька інвестиційних зобов’язань. Зокрема, забезпечити реструктуризацію і погашення протягом 2-4 років заборгованостей обленерго перед ДП “Енерго-ринок” (загалом на суму понад 600 млн. грн.); протягом п’яти років скорочувати рівень втрат електроенергії в мережах на 1% щороку, для чого буде потрібно інвестувати в електромережі та засоби обліку значні кошти;

⁸⁴ Див.: Power Reactor Information System; <http://www.iaea.org/programmes/a2/index.html>

⁸⁵ Передбачене бюджетною програмою 1101080 “Заходи з реалізації Комплексної програми створення ядерно-паливного циклу в Україні та Державної програми приведення небезпечних об’єктів виробничого об’єднання “Придніпровський хімічний завод” в екологічно безпечний стан і забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання”.

Внаслідок цього “Східний ГЗК” змушений був укласти експортний контракт на постачання уранового концентрату з компанією *Uranengesellschaft* для забезпечення працівників заробітною платою. На підприємствах “Дирекція підприємства, що будується на базі Новокосятинівського родовища уранових руд” та ДНВП “Цирконій” утворилася заборгованість з виплат заробітної плати обсягом 8,3 млн. грн. (з нарахуваннями внесків до страхових фондів).

⁸⁶ Розпорядження КМУ №413-418 від 5 березня 2008р. про погодження уточненого плану розміщення акцій ВАТ: “Львівобленерго”, “Енергопостачальна компанія “Одесаобленерго”; “Полтаваобленерго”; “Прикарпаттяобленерго”; “Сумиобленерго”; “Енергопостачальна компанія “Чернігівобленерго”.

новий акціонер “зобов’язаний забезпечити обов’язкове страхування електромереж від ушкоджень внаслідок впливу стихійних явищ і техногенних катастроф”.

У цілому, продаж цих пакетів заслуговує схвалення – оскільки вплив на обленерго держава вже втратила, в половині з них збори акціонерів уже давно не проводяться, дивіденди не виплачуються. Проте, від продажу дрібних пакетів Уряд має перейти до визначення загальної програми роздержавлення в електроенергетичній галузі.

3. Визначено пріоритети діяльності Мінпалів-енерго у сфері електроенергетики: (1) залучення недержавних інвестицій у розвиток теплової енергетики; (2) інтеграція ОЕС України у транс’європейські електричні мережі та енергетичний ринок. Зроблено перші кроки з їх досягнення.

Так, у частині **залучення інвестицій** підписана Кредитна угода між Україною та ЄБРР за Проектом будівництва високовольтної повітряної лінії 750 кВ (ЛЕП) Рівненська АЕС – підстанція “Київська” (березень 2008р.). Для реалізації Проекту будуть залучені кредитні кошти ЄБРР і Європейського інвестиційного банку на паритетних умовах загальним обсягом €300 млн.

Водночас, з іншими запозиченнями справи просуються значно гірше. Наприклад, Світовий банк (СБ) прийняв рішення не надавати Україні кредит у розмірі \$250 млн. на завершення першого етапу будівництва Дністровської ГАЕС⁸⁷.

Що стосується **інтеграції ОЕС України у транс’європейські електричні мережі** та енергетичний ринок, то в цьому напрямі можна згадати лише зустріч Голови Верховної Ради А.Яценюка з Єврокомісаром з питань енергетики А.Пібалгсом, на якій сторони відзначили успішне співробітництво України і ЄС в енергетиці, обговорили виконання Меморандуму по поставках електроенергії і питання вступу України до Союзу з координації передачі електроенергії (UCTE).

Водночас, окремі заходи Уряду не можуть бути оцінені позитивно. Так, досить проблематичними можна назвати значні кадрові перестановки в органах управління та на підприємствах галузі, які викликали багато суперечок, оскільки на посади в окремих випадках знову прийшли особи, які не мають як досвіду роботи в електроенергетиці, так і особливих успіхів в інших сферах діяльності⁸⁸.

Критично слід оцінити ситуацію із вдосконаленням процедур експорту електроенергії. Попередній Уряд відмовився від збиткових поставок електроенергії до Польщі та Білорусі, внаслідок чого Україна у 2007р. скоротила експорт електроенергії на 11,8% (на 1,2 млрд. кВт-год.), порівняно з 2006р. – до 9,2 млрд. кВт-год. При цьому, вартість поставленої електроенергії збільшилася на 37,1% – до \$386,3 млн.

Проведення аукціонів не здійснюється, насамперед, внаслідок відсутності правового поля в цій сфері; а також із-за судових спорів між енергокомпаніями.

ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ

До позитивних кроків і здобутків Уряду можна віднести наступне.

1. Уряд схвалив пріоритети діяльності Мінвуглепрому на 2008р. у вугільній промисловості:

- підвищення престижності та безпеки шахтарської праці;
- залучення у вугільну галузь недержавних інвестицій;
- удосконалення ринку вугільної продукції;
- оптимізація структури вугільної промисловості.

2. Виробництво. За попередніми даними, протягом січня-лютого 2008р. видобуто майже на 300 тис. т вугілля більше, ніж за відповідний період 2007р. Прогнози на березень є позитивними, хоча темпи зростання видобутку дещо зменшуються.

3. Законопроектна робота. У Міністерстві триває робота із законодавчого забезпечення розвитку галузі. Розроблено проект Закону “Про особливості приватизації підприємств вугільної промисловості”, яким передбачається розвиток і реформування вугільної промисловості як однієї зі стратегічних галузей економіки України, покращення фінансово-економічного стану вуглевидобувних підприємств, залучення інвестицій, забезпечення надійного та безпечного функціонування приватизованих вуглевидобувних підприємств, дотримання вимог екологічної безпеки.

Для реформування і структурної перебудови вуглевидобувного комплексу, реорганізації підприємств з незначним обсягом будівельно-монтажних робіт і невеликою чисельністю працюючих, ліквідації збиткових і бездіяльних вуглевидобувних підприємств, будівництва нових і реконструкції та технічного переоснащення діючих шахт розробляється проект Закону “Про капітальне будівництво у вугільній галузі”.

Планується розробити проект Закону “Про основи функціонування ринку вугілля”, який передбачатиме створення вугільної біржі, встановлення твердих правил щодо продажу всієї вугільної продукції лише через біржові аукціони, визначення всіх умов здійснення біржових операцій.

4. Ринок вугілля. 23-26 березня 2008р. ДП “Вугілля України” має намір відновити проведення аукціонів з продажу вугільної продукції, на яких буде реалізовуватися коксівне й енергетичне вугілля, що видобувається

⁸⁷ Це вже друга відмова СБ від участі у фінансуванні проекту. Вперше він ухилився від цього ще наприкінці 1990-х років, попри те, що об’єкт був передбачений у Меморандумі з ЄС щодо закриття ЧАЕС. На думку експертів, СБ не влаштувало те, що реалізація проекту може мати певні зовнішньополітичні наслідки, оскільки на цій ділянці дотепер не проведено демаркацію українсько-молдовського кордону. Молдова вже заявила про те, що буде претендувати на 20% вироблюваної на ГАЕС електроенергії і навіть виставила на території зони безпеки станції свій прикордонний пост. Україна обмежилася тим, що у відповідь також виставила прикордонний пост.

Ще однією причиною відмови може бути постійна зміна юридичних осіб, що відповідають за добудову об’єкта.

⁸⁸ Так, НАК “Енергетична компанія України” очолив В.Зіневич, який раніше працював у нафтовому бізнесі; директором ДПЗД “Укрінтеренерго” призначений А.Іванчук, який раніше працював у банку “Аваль” та у ВАТ “Володимирцукор”.

державними вуглевидобувними підприємствами. На перший аукціон запропоновано п'ять лотів обсягами від 33 до 110 тис. т (загалом – 320 тис. т) коксівного вугілля з поставкою у квітні 2008р.; близько 317 млн. грн.⁸⁹

5. Приватизація. Розпорядженням КМУ №367 від 22 лютого затверджено переліки державних підприємств, холдингових компаній і відкритих акціонерних товариств, які підлягають продажу та підготовці до продажу у 2008р.⁹⁰. За експертними оцінками, в результаті приватизації шахт ФДМУ може отримати до \$1 млрд.

Критично слід оцінити зволікання розгляду концепції реформування вугільної промисловості. Концепція мала розглядатися на засіданні Уряду 19 березня 2008р., однак, в останній момент питання з розгляду було знято.

Концепція передбачає: роздержавлення і приватизацію підприємств вугільної промисловості, аукціонний продаж шахт⁹¹; вдосконалення ринку вугілля (при формуванні ціни на вугілля планується враховувати ціни на інші енергоносії, зокрема, на газ); будівництво нових шахт; підвищення престижу шахтарської праці; подолання корупції тощо. Водночас, вона не визначає джерел фінансування цих заходів, інших механізмів реалізації. Можливо, тому її розгляд був відкладений.

НАФТОГАЗОВИЙ КОМПЛЕКС

Уряд визначив наступні головні пріоритети на 2008р. для нафтогазового сектору:

- перехід до прямих договорів з виробниками природного газу щодо його постачання до України (включаючи питання експорту газу до третіх країн);
- розвиток відносин з російською стороною з питань поставок і транзиту природного газу на принципах стратегічного партнерства (включаючи реалізацію спільних інвестиційних проєктів з розвитку транзитних потужностей, зокрема, газопроводу Богородчани – Ужгород);
- здійснення необхідних заходів щодо пуску нафтопроводу “Одеса – Броди” в аверсному напрямку та його розвитку в напрямку до Плоцька;
- визначення оптимальної структури резервів нафти, нафтопродуктів, природного газу, створення відповідної програми та нормативно-правової бази;
- застосування ринкових методів регулювання цін на нафтопродукти; перегляд Меморандуму про партнерство між Урядом та компаніями, які працюють на вітчизняному ринку нафти та нафтопродуктів, та забезпечення виконання його положень;
- підготовка законопроекту “Про засади функціонування ринку природного газу”.

Забезпечення економіки природним газом

Особливу увагу Уряд Ю.Тимошенко надавав **створенню більш прозорих умов функціонування газового сектору**. Пріоритетними тут стали заходи з усунення посередницької структури “*УкрГазЕнерго*”, яка протягом останніх двох років була головним джерелом формування непрозорих відносин на внутрішньому ринку.⁹²

Уряд також доклав чималих зусиль для повернення НАК “Нафтогаз України” в найбільш ліквідний сектор поставок газу – промислових споживачів та переходу на прямі контракти між НАК “Нафтогаз України” та БАТ “Газпром”.

Результатом стала укладена 12 березня 2008р. між НАК “Нафтогаз України” та БАТ “Газпром” Угода “Про розвиток відносин у газовій сфері”. Відповідно до Угоди, з березня по грудень 2008р. до України буде поставлений газ азійського походження обсягом не менше 49,8 млрд. м³ за ціною \$179,5 за 1000 м³. Покупцем газу на кордоні України визначено НАК “Нафтогаз України”.

Поставки азійського газу в січні-лютому обсягом 5,2 млрд. м³ будуть оформлені та оплачені за контрактами “*RosUkrEnergo*” та “*УкрГазЕнерго*”. Додатково НАК “Нафтогаз” оформить з “*RosUkrEnergo*” контракт купівлі-продажу російського газу, поставленого до України в січні-лютому 2008р., за базовою ціною \$315 за 1000 м³, розрахунки за який можуть бути здійснені шляхом повернення відповідних обсягів газу (1,4 млрд. м³).

З 1 квітня 2008р. дочірня або афільована компанія БАТ “Газпром” буде щорічно здійснювати прямі поставки газу промисловим споживачам України в обсязі “не менше 7,5 млрд. м³” з максимальною маржею \$0,01 за 1000 м³ (офіційна маржа ЗАТ “УкрГазЕнерго” складала \$5 за 1000 м³). Переговори про умови поставок газу до України у 2009р. та наступними роками продовжаться з урахуванням кон'юнктури цін азійського газу.

Ставка транзиту російського природного газу територією України залишається незмінною і становить \$1,7 за 1000 м³ на 100 км.

Попередні домовленості між НАК “Нафтогаз України” та БАТ “Газпром” – вагомий крок на шляху до створення прозорих умов функціонування газового сектору та до переходу на конструктивні взаємовигідні умови співробітництва з російськими партнерами. Новий порядок поставок і розподілу імпортованого газу усуває зайву посередницьку структуру на внутрішньому ринку і кладе край її тіньовим схемам. Внаслідок цього, державна компанія отримає доступ до найбільш ліквідного сектору поставок, що надасть їй змогу за прямими договорами щорічно реалізовувати ресурс промисловим підприємствам обсягом понад 25 млрд. м³. Є підстави очікувати, що такий порядок сприятиме оздоровленню НАК.

⁸⁹ У березні-квітні 2007р. ДП “Вугілля України” на торговельному майданчику Універсальної товарно-сировинної біржі вже провело перші аукціонні торги з продажу вугільної продукції, на якому було реалізовано близько 130 тис. т вугілля із запропонованих 1,6 млн. т.

⁹⁰ Розпорядження КМУ “Про затвердження переліків господарських товариств і холдингових компаній, державні пакети акцій (частки) яких підлягають продажу, державних підприємств, холдингових компаній і відкритих акціонерних товариств, які підлягають підготовці до продажу в 2008р.” №367 від 22 лютого 2008р.

⁹¹ Голова Незалежної профспілки шахтарів М.Волинець (парламентарій від БЮТ) вважає, що з урахуванням енергетичної безпеки країни це питання повинно ретельно аналізуватися: “Я попросив прем'єра не поспішати з цим питанням, – сказав він, – тому що головне зараз – не шахти, а надра. Адже Росія може купити наші шахти, закрити їх і потім монополю ввозити в Україну вугілля”.

⁹² Розпорядженням КМУ №260 від 6 лютого 2008р. скасоване Розпорядження КМУ “Питання забезпечення вітчизняних споживачів природним газом” №28 від 24 січня 2006р.

19 березня 2008р. Уряд вніс принципові зміни до Угоди “Про розвиток відносин у газовій сфері”, якими передбачається ще більш суттєве посилення позицій НАК “Нафтогаз” на внутрішньому ринку, однак очікується, що ці зміни буде вкрай важко погодити із “Газпромом”.

Серйозним чинником нестабільності на газовому ринку залишається важкий фінансовий стан НАК “Нафтогаз України” та низький рівень якості її корпоративного управління. Проте, Уряд досі не розробив чіткого плану реформування державного газового монополіста з метою перетворення однієї з найбільш корумпованих і неефективних структур на потужну міжнародну нафтогазову компанію, спроможну залучати необхідні інвестиції в нарошування видобутку нафти і газу не лише всередині країни, але й у закордонні проекти.

Водночас, слід відзначити, що розроблений Мінпаливенерго законопроект “Про засади функціонування ринку природного газу”, який мав би стати основоположним документом для всіх суб’єктів газового сектору, не є належно адаптованим до відповідних документів ЄС⁹³. У ньому, зокрема, не закладений реальний правовий механізм відокремлення функцій транспортування від постачання природного газу, а також недостатньо розроблені положення щодо забезпечення розвитку справедливої конкуренції і захисту справ споживачів.

Нафтопереробка та ринок нафтопродуктів

На початку 2008р. намітилася загрозлива тенденція зниження виробництва світлих нафтопродуктів на НПЗ України. Спостерігається збільшення частки імпорتنих нафтопродуктів на внутрішньому ринку з 20-25% у 2005р. до близько 50% на початку 2008р., що робить український сектор моторного палива більш чутливим до коливань цін на міжнародних ринках і знижує його стабільність. Поглиблення кризового стану української нафтопереробки пояснюється, насамперед, її низьким технологічним рівнем, що робить їх продукцію неконкурентною порівняно з імпортними поставками.

Якщо в січні-лютому 2008р. ціни на нафтопродукти в Україні були відносно стабільними, то вже з початку березня спостерігалось їх швидке зростання. З 6 по 17 березня вартість бензину А-95 (середній опт) зросла на 8,72%, а в деяких регіонах у роздрібній торгівлі відчувався дефіцит моторного палива. Таке збільшення цін пояснюється переважно зростанням вартості нафти на міжнародних ринках нафти й нафтопродуктів.

Проте, слід відзначити, що негативні цінові зовнішні фактори були посилені внутрішніми чинниками: низьким рівнем залишків нафти та нафтопродуктів у резервуарних парках українських НПЗ, зменшенням обсягів переробки більш ніж на 45%, неефективною антимонопольною політикою, сезонним збільшенням споживання, формуванням й використанням стабілізаційного запасу ВАТ “Укртранснафта” в ручному режимі без законодавчого забезпечення, припиненням роботи понад 500 АЗС “Укрнафти”.

СИТУАЦІЯ НАВКОЛО ЗАТ “УКРТАТНАФТА”

Окремого розгляду заслуговує ситуація, яка склалася навколо ЗАТ “Укртатнафта”. В січні-лютому 2008р., порівняно з аналогічним періодом 2007р., Товариство скоротило переробку нафти в цілому на 38,6% (до 513,6 тис. т) – і це не дивлячись на те, що поставки нафти, видобутої в Україні, зросли на 490,3% (до 327 тис. т).

Факти свідчать, що держава вже давно втратила контроль над управлінням найбільшого в Україні НПЗ, не отримавши при цьому ефективного приватного власника. Державні інституції протягом понад 10 років демонстрували не лише нездатність забезпечувати ефективне управління державною часткою в акціонерному капіталі Товариства, але й дотримуватися принципу верховенства права під час корпоративних конфліктів.

Натомість **треба відзначити дії нинішнього складу Уряду з повернення у правове поле діяльності ЗАТ “Укртатнафта” та підтримати спробу стабілізувати його роботу,** хоча при цьому і привертає увагу факт недостатньо глибокого правового аналізу вказаної проблеми з боку Уряду, що вже викликало у татарської сторони ряд заперечень.

Порушення міноритаріями прав найбільших акціонерів Товариства – України в особі НАК “Нафтогаз України” та НК “Татнефть”, не лише завдало удару інвестиційному іміджу країни, але й створило критичний дефіцит з поставками нафти для економіки цього стратегічно важливого для України підприємства.

Водночас, слід констатувати, що валютно-курсова політикою НБУ, яка полягає де-факто у прив’язці гривні до долара США, в умовах високих темпів девальвації американської грошової одиниці, також сприяє суттєвому підсиленню темпів зростання цін на ринку нафтопродуктів.

Необхідно відзначити як позитив розуміння Урядом безперспективності стримування цін за рахунок адміністративних методів. Про це свідчить заява Прем’єр-міністра Ю.Тимошенка про те, що, не зважаючи на підвищення вартості нафтопродуктів, Уряд не має намірів регулювати ринок адміністративними шляхом. Вона також сказала, що вплинути на зростання цін вдасться завдяки завантаженню нафтопроводу “Одеса – Броди” в “аверсному” режимі та будівництву нового НПЗ. Однак, зрозуміло, що ці плани можуть бути реалізовані не раніше, ніж через три роки, тоді як стан справ на ринку потребує більш оперативних дій. В цьому контексті Урядом були ініційовані відповідні заходи щодо зміни Голови Антимонопольного комітету з метою посилення ефективності його роботи.

Очевидно, що Уряд отримав у спадок важкий тягар проблем у нафтопереробній галузі й в секторі нафтопродуктів, тому звинувачувати його в безрезультатному стрибку цін було б неправильно.

Водночас, викликає стурбованість ситуація, коли дотепер Урядом не окреслені конкретні заходи з виходу із глибокої кризи української нафтопереробної галузі та не сформовані принципи прагматичної політики подальшого розвитку ринку нафтопродуктів.

⁹³ Ідеться про принципи, закладені в Директиві Європейського Парламенту та Ради 2003/55/ЄС від 26 червня 2003р. щодо спільних правил внутрішнього ринку природного газу, а також Регламент (ЄС) №1775/2005 Європейського Парламенту та Ради від 28 вересня 2005р. про умови доступу до мереж транспортування природного газу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ: ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

Антиінфляційна політика

- Продовжувати обмежувачу монетарну політику та запровадити фіскальну політику;
- затвердити та розпочати реалізацію Плану антиінфляційних дій на 2008р., організувати публічний моніторинг успішності виконання плану;
- утриматися від використання інструментів прямого втручання у формування цін на ринку, якщо зростання цін не є наслідком його монополізації;
- для зниження тиску на споживчий ринок важливим є підвищення привабливості приватних заощаджень, для чого потрібен активно діючий фінансовий ринок з дієвими механізмами захисту дрібних інвесторів;
- середньостроковим пріоритетом діяльності Уряду має стати збільшення внутрішньої пропозиції, для чого потрібно продовжити проведення структурних реформ економіки.

Фіскальна та податкова політика

- У ситуації високої інфляції фіскальна політика має стати анти-циклічною (мати обмежувальний характер). Державний бюджет має бути бездефіцитним у середньостроковій перспективі;
- зважаючи на ризик прискорення розгортання інфляційної спіралі, необхідно утриматися у 2008р. від збільшення прожиткового мінімуму, мінімальних зарплат, соціальних виплат, перегляду інших параметрів бюджету тощо, понад межі, закладені у Державному бюджеті на 2008р.;
- провести реформу податкового законодавства, спрямовану на зниження податкового тиску з одночасним розширенням податкової бази, а також підвищення прозорості адміністрування податків. Це дасть змогу підвищити розмір податкових надходжень до бюджету за сталого податкового навантаження на економіку (частка перерозподілу ВВП через Зведений бюджет не повинна перевищувати 30%);
- зосередити увагу на конкретних заходах з підвищення ефективності бюджетних видатків, зокрема, завершити запровадження програмно-цільового методу, середньострокового планування та систему моніторингу і оцінки результативності виконання бюджетних програм.

Міжбюджетні відносини

- Підвищити реальну фінансову автономію органів місцевого самоврядування та їх незалежності від рішень центральної влади з одночасним збільшенням ступеня їх відповідальності;
- реформувати розподіл джерел доходів між рівнями бюджетів.

Боргова політика

Для вдосконалення структури державного боргу та активізації внутрішнього ринку державних запозичень необхідно:

- створити систему первинних дилерів і маркет-мейкерів для підвищення ліквідності державних цінних паперів;
- стимулювати розвиток ринку страхових послуг і недержавного пенсійного забезпечення, що сприятиме формуванню бази інституційних інвесторів;
- відновити ринок ощадних позик і первинного розміщення казначейських зобов'язань серед фізичних осіб для активізації участі населення у боргових операціях Уряду, а також збільшення заощаджень населення та, відповідно, зниження тиску на споживчий ринок;

- посилити прозорість і передбачуваність операцій з управління державним боргом (випуск спеціальних проспектів емісії державних цінних паперів і календаря аукціонів);
- для уникнення неконтрольованого зростання гарантованого боргу держави затвердити чіткі правила надання державних гарантій, оцінювання розподільчої і технічної ефективності державних гарантій, їх підконтрольності;
- встановити, що гарантія Уряду повинна покривати лише частину зобов'язань боржника (доцільним виглядає встановлення верхньої межі відповідальності Уряду на рівні 50% залучених коштів).

Торговельна політика

- Прискорити підготовку до ратифікації угод із СОТ та одночасно проводити політику активних консультацій щодо наслідків вступу до СОТ для різних галузей економіки та заходів, що дозволять нівелювати негативні наслідки вступу (в рамках інструментів, дозволених СОТ);
- посилити діалог з представниками бізнесу під час переговорів про створення поглибленої зони вільної торгівлі з ЄС;
- для посилення позицій українських експортерів розробити та розпочати реалізацію політики сприяння експорту.

Регуляторна політика

- Забезпечити широку участь представників ділових кіл в обговоренні регуляторних актів перед їх прийняттям;
- забезпечувати дотримання принципів державної регуляторної політики, зокрема через створення механізмів контролю над впровадженням політики та підвищення відповідальності державних службовців;
- сприяти підвищенню кваліфікації державних службовців, які мають впроваджувати принципи державної регуляторної політики.

Політика приватизації та управління власністю

- Дотримуватися задекларованих принципів прозорості та відкритості під час проведення приватизаційних тендерів;
- прийняти Програму приватизації на довгострокову перспективу, яка б чітко визначила цілі, пріоритети, порядок і стратегію в цій сфері;
- для боротьби з рейдерством та посилення захисту прав власності вдосконалити законодавство у сфері протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, прийняти закон про акціонерні товариства та продовжити реформування судової системи.

Аграрна політика

- Продовжити переорієнтацію на витрати “зеленої” скриньки у сфері державної допомоги сільському господарству відповідно до зобов'язань перед СОТ;
- протягом 2008р. прийняти законодавство, необхідне для ефективного функціонування ринку землі, і скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення;
- відмовитися від практики кількісного обмеження експорту як заходу стримування зростання внутрішніх цін, оскільки це є неефективним у середньостроковій перспективі.

Політика щодо галузей інфраструктури

- Продовжити регуляторну реформу, зокрема чітко розмежувати функції державного управління та управління господарською діяльністю у транспорті;

- для реформування житлово-комунального сектору прийняти необхідні нормативні акти, які б забезпечили реалізацію Концепції розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг;
- створити нормативно-правову базу для запровадження механізмів приватно-державного партнерства для успішної реалізації інфраструктурних проектів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ: ЕНЕРГЕТИЧНА ПОЛІТИКА

Загалом, доцільно рекомендувати Уряду перейти від розв'язання поточних проблем і тактичних завдань до стратегічного реформування галузей ПЕК, насамперед, газової і вугільної промисловості, запровадження жорсткої політики енергозбереження та залучення до паливно-енергетичного балансу країни поновлюваних і нетрадиційних джерел енергії, впровадження програми тотального зменшення споживання природного газу.

Ядерна енергетика і промисловість

Розробити законопроекти:

- **“Про порядок управління та розпорядження майном та акціями організацій, що здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії”**, яким врегулювати особливості відносин у процесі управління та розпорядження майном та акціями підприємств атомно-промислового комплексу України (в т.ч. концерну “Ядерне паливо України”) з чітким визначенням ролі в цих відносинах Уряду та Мінпаливенерго. Прийняття цього закону має передувати постанові Уряду про створення нового концерну “Ядерне паливо України” (винятково з підприємств ядерно-паливного циклу України);
- **“Про порядок здійснення в Україні іноземних інвестицій в підприємства, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави”** – з метою визначення видів діяльності, що мають стратегічне значення для національної безпеки (в т.ч. у сфері використання ядерної енергії) і правового врегулювання участі іноземних інвесторів у статутних капіталах підприємств, що здійснюють діяльність у цій сфері.

Усунути практику призначень на ключові пости в системі управління ядерною енергетикою і промисловістю з політичних міркувань; для цього – законодавчо встановити кваліфікаційні вимоги до претендентів на керівні посади шляхом внесення відповідних змін до ст.33 Закону “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”.

У випадку приватизації ВАТ “Турбоатом”, залишити під контролем держави пакет акцій обсягом 50% + 1 акція – для забезпечення можливості розміщення замовлень українських енергогенеруючих компаній; продаж 25% акцій державного пакета дозволить залучити додаткові кошти для розширення виробничої бази підприємства, що необхідно здійснити із урахуванням прогнозів виникнення найближчими роками дефіциту світових виробничих потужностей енергомашинобудівних підприємств.

Жорстко контролювати терміни виконання Плану заходів на 2006-2010рр. з реалізації Енергетичної стратегії; зволікання з виконанням заходів з будівництва нових ядерних потужностей може унеможливити розміщення замовлень на світовому ринку корпусів водо-водяних реакторів під тиском та електротехнічного обладнання.

Створити центральний орган виконавчої влади у сфері мирного використання ядерної енергії (наприклад, Державний комітет ядерної енергетики та промисловості України) як орган державного управління, який повинен реалізовувати державну політику в цій сфері.

Враховувати під час формування державної політики в ядерній енергетиці і промисловості сучасні світові тенденції – з метою забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного ядерно-промислового комплексу; зокрема, із урахуванням світових тенденцій зростання попиту та цін на уран, доцільно спрямовувати кошти на освоєння українських уранових родовищ не лише для забезпечення власних потреб, але й для експорту.

Електроенергетичний і вугільний сектори

Продовжити реструктуризацію вугільної промисловості і впровадження в галузь ринкових засад; зокрема – систематично проводити аукціони з продажу коксівного та енергетичного вугілля, продовжити приватизацію вугільних підприємств.

У стислі терміни розробити і впровадити програму приватизації в електроенергетичному та вугільному секторах; інакше дедалі більш проблематичним буде залучення інвестицій, необхідних для їх розвитку, або хоча б підтримання в дієздатному стані.

Нафтогазовий комплекс

Під час формування концептуальних засад зовнішньоекономічної політики з газових питань відмовитися від ілюзій подальшого збереження низьких цін на природний газ для України і практики отримання цінових преференцій в обмін на політичні поступки та корупційні схеми.

НАК “Нафтогаз України” повинен укласти пряму довгострокову (на 20-25 років) угоду з ВАТ “Газпром” на поставки природного газу (на принципах адаптованої Гронінгенської концепції), та окремі договори на його транзит і зберігання, передбачивши збільшення вартості послуг для російського концерну, яка має визначатися відповідно до прийнятої в країнах ЄС методики, що базується на пріоритетному врахуванні показників амортизації і необхідних капітальних вкладень для підтримання надійного та безпечного функціонування об'єктів газотранспортної системи.

Радикально реформувати управління НАК “Нафтогаз України”; зокрема, позбавити Компанію функцій перехресного субсидіювання та поєднання функцій державного управління й господарської діяльності.

Прискорити роботу з удосконалення правового поля в газовому секторі, взявши за орієнтир Директиву Європейського Парламенту та Ради 2003/55/ЄС від 26 червня 2003р. щодо спільних правил внутрішнього ринку природного газу, а також Регламент (ЄС) №1775/2005 Європейського Парламенту та Ради від 28 вересня 2005р. про умови доступу до мереж транспортування природного газу.

Розробити та законодавчо затвердити комплексну державну програму зі стимулювання роботи нафтопереробної промисловості, спрямовану на поглиблення переробки нафти, покращення якості нафтопродуктів, зниження енерговитрат на її переробку з одночасним підвищенням конкурентоспроможності вітчизняних підприємств.

Забезпечити докорінну технологічну модернізацію і перебудову системи корпоративного управління Кременчуцького НПЗ шляхом, зокрема, усунення всіх корпоративних конфліктів та залучення стратегічного інвестора.

Забезпечити проведення системної антимонопольної політики, спрямованої на досягнення балансу інтересів між нафтотрейдерами і споживачами без втручання державних органів у господарську діяльність операторів ринку та адміністративного визначення граничного рівня цін, – що є обов'язковою умовою розвитку конкурентного ринку нафтопродуктів. ■

3. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій,
Центр Разумкова

Можливо, внаслідок фактично неперервних з 2004р. виборчих кампаній, головним пріоритетом українських урядів стала соціальна сфера. Уряд Ю.Тимошенка – не виняток. Перша Постанова її Кабінету (Постанова КМУ №1 від 9 січня 2008р.) стосувалася здійснення виплат громадянам України компенсації втрат від знецінення вкладів у колишньому Ощадбанку і страхових установах. Таким чином Ю.Тимошенко започаткувала виконання одного з передвиборних зобов'язань БЮТ.

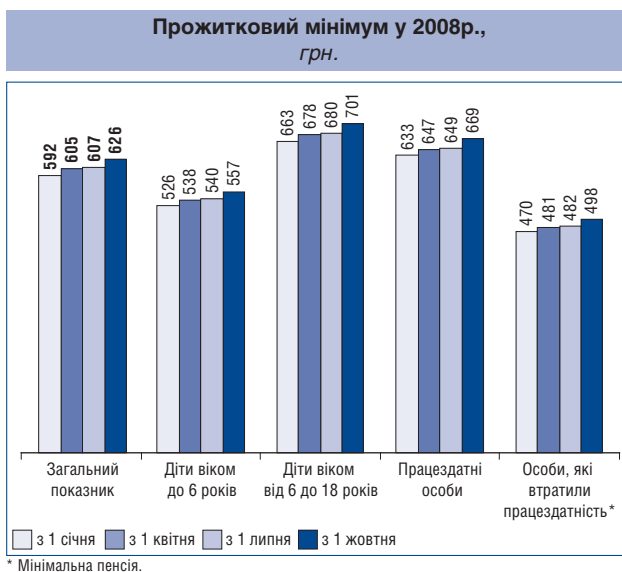
Під час доопрацювання проекту Державного бюджету на 2008р. Уряд фактично залишив без змін усі соціальні видатки, передбачені Урядом В.Януковича, який готував згаданий проект і враховував при цьому усі соціальні ініціативи Президента України. Отже, такий крок нового Уряду теж може пояснюватися близькістю президентських виборів 2010р. і зумовленим нею змаганням майбутніх кандидатів на вищий державний пост за симпатії електорату.

У результаті, соціальна політика нового Уряду не зазнала принципових змін і фактично вичерпується збільшенням номінальних обсягів різноманітних соціальних виплат. Без реформування загальної системи соціального захисту та переходу до політики високої ціни праці така соціальна політика, з одного боку, не сприяє відчутному підвищенню добробуту суспільства, становленню середнього класу в сегменті найманої праці, з іншого – зумовлює інфляційні процеси у вузькому секторі споживчих товарів, насамперед – продуктів харчування

3.1. СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ: ПРОДОВЖЕННЯ ПОПЕРЕДНЬОЇ ПОЛІТИКИ

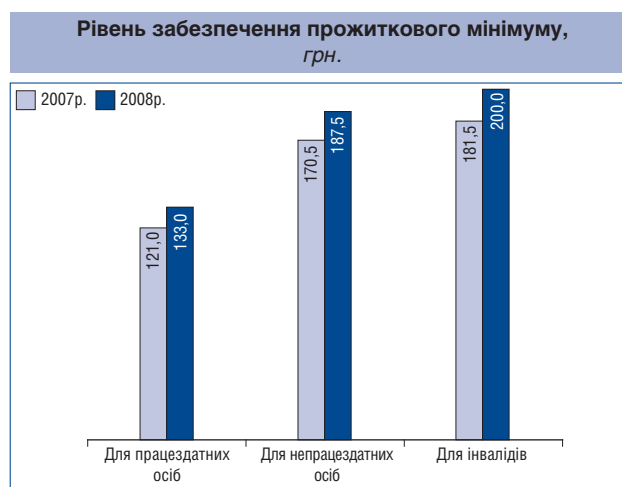
Уряд і Парламент залишили без змін розміри соціальних стандартів, запропоновані у проекті бюджету Уряду В.Януковича. Передбачається, що прожитковий мінімум (а отже – мінімальна пенсія) та мінімальна заробітна плата зростуть поступово протягом року (діаграма “Прожитковий мінімум у 2008р.”¹).

Проте, враховуючи зростання інфляції, мінімальна заробітна плата в реальному вимірі знизиться. З огляду на необхідність подолання інфляції можна очікувати, що під час перегляду бюджету на 2008р. базові мінімальні стандарти не будуть підвищені.



Хоча передбачається зростання прожиткового мінімуму, але важливі виплати соціальної допомоги залишатимуться на низькому рівні, оскільки для призначення ряду виплат, зокрема, допомоги малозабезпеченим сім'ям і надалі буде використовуватися *рівень забезпечення прожиткового мінімуму* – замість затвердженого розміру прожиткового мінімуму.

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму на запропонованій попереднім Урядом позначці, що традиційно є нижчою за прожитковий мінімум (діаграма “Рівень забезпечення прожиткового мінімуму”²). Затвердження цього стандарту, не передбаченого чинним законодавством, пояснюється браком коштів у бюджеті. До того ж, Уряд успадкував **непрозору систему розрахунку рівня забезпечення прожиткового мінімуму з усіма відповідними наслідками.**



¹ Джерело: Закон “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”

² Джерело: закони “Про Державний бюджет України на 2007р.” та “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”.

Одним із пріоритетів Уряд визначив удосконалення розрахунку прожиткового мінімуму. Зокрема, передбачається адаптувати до нинішніх умов набори продуктів харчування, збільшити прожитковий мінімум на розмір податку з доходів фізичних осіб, запровадити застосування регіонального прожиткового мінімуму для надання додаткових соціальних гарантій, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів³.

Такі наміри Уряду можна вітати, оскільки нинішній прожитковий мінімум не відповідає економічним реаліям.

Водночас, у стратегічному плані залишається незрозумілою роль цього державного стандарту при наданні соціальної допомоги, тобто, чи буде надалі Уряд затверджувати рівень забезпечення прожиткового мінімуму.

Оскільки сьогодні прожитковий мінімум не використовується як показник рівня бідності в Україні, то Уряду слід також зосередити увагу на розробці та запровадженні методології обчислення нового соціального стандарту – рівня бідності, який буде враховуватися під час надання соціальної допомоги та пільг.

Мінімальна заробітна плата

Уряд також **не підвищив розмір мінімальної заробітної плати, передбачений у проекті бюджету попереднього Уряду**. Мінімальна заробітна плата зростатиме поступово протягом року до 605 грн. у грудні, що становитиме 90,4% прожиткового мінімуму, визначеного для працездатних осіб. Водночас через більш стрімку, ніж прогнозувалось, інфляцію, **реальна заробітна плата протягом року скоротиться**.

Зрозуміло, що це не відповідає намірам підвищувати соціальні стандарти та доходи населення, за що, з одного боку, Уряд будуть жорстко критикувати, а з іншого – така позиція Уряду виглядала б цілком обґрунтованою, враховуючи необхідність боротьби з інфляцією.

Водночас, саме з огляду на високий рівень інфляції у січні-лютому 2008р., Президент України наполягає на необхідності перегляду соціальних стандартів, зокрема прожиткового мінімуму, з метою їх індексації. На брифінгу в Секретаріаті Президента 21 березня йшлося про те, що збільшення соціальних стандартів не буде додатково стимулювати інфляцію, оскільки воно лише компенсуватиме спричинене інфляцією знецінення соціальних виплат⁴.

У Бюджетній декларації Уряд виклав свої плани щодо виконання законодавчої норми про встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму, починаючи з 2009р. Такий крок призведе до стрімкого зростання номінальної мінімальної заробітної плати, що, своєю чергою, збільшить тиск на місцеві бюджети.

3.2. СОЦІАЛЬНІ ПІЛЬГИ

На відміну від попереднього Уряду, Уряд Ю.Тимошенко під час ухвалення Державного бюджету на 2008р. **вніс суттєві зміни до законодавства щодо надання пільг різним групам населення**. Зокрема, з 1 травня 2008р. багато видів пільг будуть надаватися особам, які мають на них право, лише якщо їх доходи будуть нижчими, ніж доходи, що надають право на податкову соціальну

пільгу. Загалом такий підхід можна вітати, оскільки він фактично означає запровадження адресного надання соціальних пільг. Також, як було обіцяно під час виборів та в Коаліційній угоді, Уряд за підтримки Коаліції **скасував цілий ряд пільг для народних депутатів України, державних службовців, митників і військовослужбовців**.

Водночас, у Законі залишилися стаття, запропонована Урядом В.Януковича, щодо фінансування пільг окремим категоріям працівників бюджетних установ та організацій в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ. На нашу думку, це значно **обмежує можливість фінансування таких пільг**, а також **підвищує непрозорість їх надання**.

Крім того, досі не впорядкована (не переглянута) нормативно-правова база надання соціальних пільг, яка охоплює близько 50 законодавчих і нормативних актів. Заходів з такого перегляду Програма Уряду не містить.

У цілому, можна зробити висновок, що Уряд і Коаліція зробили певні кроки з метою впорядкування пільг та реформування механізмів їх надання. **Водночас, ці зміни будуть чинними лише протягом 2008р.** Тому Коаліція повинна запропонувати та підтримати відповідні зміни до законодавчих актів з метою закріплення цих кроків і продовження реформування системи надання соціальної допомоги.

Слід підкреслити, що бажаного результату можна досягти, якщо такі зміни будуть частиною продуманої стратегії реформування системи надання соціальної допомоги, елементом якої стане перехід до її адресного характеру.

3.3. ВИПЛАТИ ПРИ НАРОДЖЕННІ ДИТИНИ

Уряд Ю.Тимошенко також **підтримав дії попереднього Уряду щодо підвищення розміру виплати при народженні дитини**, що відповідає задекларованому в Коаліційній угоді наміру подолання демографічної кризи. Зокрема, планується, що розмір допомоги залежатиме від числа дітей в родині. Допомогу виплачуватимуть протягом певного періоду часу (таблиця “Допомога при народженні дитини”⁵).

Допомога при народженні дитини, грн.			
	Сума виплати	Перший транш	Період, протягом якого виплачується решта коштів
Перша дитина	12 240	4 800	12 місяців
Друга дитина	25 000	4 840	24 місяці
Третя та наступна дитина	50 000	5 000	36 місяців

Як свідчить попередній досвід підвищення цієї виплати, цей крок є позитивним, однак, недостатнім для покращення демографічної ситуації. Для підвищення рівня народжуваності в середнь- та довгостроковому періоді необхідні комплексні заходи, що охоплюють не лише підвищення адресних виплат по догляду за дитиною, але й розв’язання проблем доступності житла, реформування систем освіти (насамперед, дошкільної), охорони здоров’я тощо.

Залишається також відкритим питання стосовно доцільності виплат при народженні дитини незалежно від рівня забезпеченості сім’ї. В Україні існує певний прошарок сімей, здатних самостійно виховувати дітей.

³ Звіт за результатами засідання Колегії Міністерства праці та соціальної політики України від 11 березня 2008р. – <http://www.mlsp.gov.ua>

⁴ Шлапак О. Уряд має скоригувати в Бюджеті-2008 соціальні стандарти у зв’язку з інфляцією. – Офіційний сайт Президента України, <http://www.president.gov.ua>

⁵ Джерело: Закон “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”.

3.4. ВИПЛАТИ КОМПЕНСАЦІЇ ВТРАТ ВІД ЗНЕЦІНЕННЯ ВКЛАДІВ У КОЛИШНЬОМУ ОЩАДБАНКУ І СТРАХОВИХ УСТАНОВАХ

Як зазначалося вище, одним з головних передвиборних зобов'язань БЮТ, врахованим також у Коаліційній угоді, було здійснення виплат громадянам України компенсації від знецінення вкладів у колишньому Ощадбанку. Програма Уряду містить зобов'язання сплатити компенсації протягом двох років⁶.

Це завдання було частково враховано в Державному бюджеті 2008р. **Зокрема, на виплати компенсації планується спрямувати близько 6 млрд. грн.** Крім того, Уряд передбачає спрямувати на виплати **очікувані понадпланові находження від приватизації** в сумі 12 млрд. грн., що є сумнівним кроком з економічної точки зору. Також планується запровадити процедуру, відповідно до якої громадяни зможуть використовувати свої заощадження в Ощадбанку для **сплати за комунальні послуги та купівлю товарів вітчизняного виробництва**. Реалізація першого наміру може погіршити прозорість діяльності ЖКГ, тоді як механізм реалізації другого залишається незрозумілим.

На виконання зобов'язання, Уряд ухвалив Постанову, яка визначає процедуру розподілу передбачених бюджетом коштів, спрямованих на відповідні цілі⁷. Для зменшення інфляційного тиску вирішено здійснити виплати в доларах США, а компенсацію у гривнях отримають лише жителі сіл та вкладники, які оберуть доставку компенсації Укрпоштою⁸.

Станом на 6 березня 2008р., Ощадбанк отримав з Державного бюджету \$631 млн., що становить понад половину всієї суми, виділеної на готівкову компенсацію. За даними Ощадбанку, частину цих коштів уже отримали 2,6 млн. осіб – з понад 5 млн. зареєстрованих вкладників⁹.

Головним ризиком компенсаційної схеми є збільшення інфляційного тиску. Оцінки внеску виплат до інфляції різняться від 0,4 до 2,0 відсоткових пунктів додатково до річного індексу споживчих цін – не зважаючи на те, що у процедурі передбачено деякі антиінфляційні заходи, як-то виплати в іноземній валюті, що, як очікується, буде збережена, а не витрачена одразу, а також можливість покласти гроші на дворічний депозит.

Разом з тим, запровадження схеми оплати комунальних послуг потенційно загрожує **погіршенням платіжної дисципліни у сфері комунального господарства.**

Громадська думка

Примітним є ставлення громадян до виплат компенсації вкладів у колишньому Ощадбанку. Загалом, майже переважна більшість (73%) опитаних підтримують цей крок Уряду. Водночас, 40% опитаних вважають його складовою PR-кампанії Ю.Тимошенка, спрямованої на підвищення її рейтингу. Крім того, є підстави для висновку, що як сам цей крок, так і підтримка його громадянами не стали визначальним чинником формування оцінки дій нового Уряду загалом – вона становить лише 2,83 бала за п'ятибальною шкалою і фактично не відрізняється від оцінки дій Уряду В.Януковича протягом перших 100 днів його діяльності (листопад 2006р.) – 2,95¹⁰.

3.5. ОПЛАТА ПРАЦІ

Оплата праці в бюджетних установах

З метою підвищення рівня оплати праці в бюджетному секторі та поглиблення її диференціації відповідно до кваліфікації працівників, з листопада 2008р. заплановано запровадити третій етап Єдиної тарифної сітки з оплати праці працівників бюджетної сфери, як це пропонувалося попереднім Урядом. Такий крок сприятиме відновленню порушених міжпосадових співвідношень в оплаті праці та дозволить установити діапазон співвідношень тарифних коефіцієнтів від 1 до 4,51. Зокрема, оплата праці висококваліфікованих працівників зросте в середньому на 50%.

Законом про Державний бюджет на 2008р. передбачено збільшення (в середньому, на 45%) розмірів посадових окладів керівних працівників, спеціалістів і службовців апарату органів виконавчої влади, прокуратури, органів місцевого самоврядування, суддів та деяких інших категорій працівників бюджетної сфери. Передбачено також кошти на підвищення посадових окладів та додаткової оплати за окремі види педагогічної діяльності працівникам установ і закладів освіти.

Оплата праці в гірничому секторі

З 1 січня 2008р. тарифні ставки працівників гірничих підприємств встановлені на рівні законодавчо визначеної мінімальної заробітної плати (515 грн.), що сприяло підвищенню середньомісячної заробітної плати шахтарів у лютому 2008р., порівняно з листопадом 2007р., на 18% (до 2 683 грн.), у т.ч. гірників очисного вибою – на 14% (до 4 102 грн.), прохідників – на 16% (до 3 919 грн.).

Заборгованість з виплат заробітної плати працівникам шахт, підпорядкованих Мінвуглепрому, протягом січня-лютого 2008р. зменшена на 22% (до 90,9 млн. грн.).

Ці заходи є, безумовно позитивними. Проте, коаліційний Уряд не виконав одну з передвиборних обіцянок Ю.Тимошенка – запровадити на вугледобувних підприємствах погодинну оплату праці, що сприяло б підвищенню безпеки праці шахтарів.

Нарахування на фонд оплати праці

Офіційні документи Уряду та Коаліційна угода містять плани щодо запровадження єдиного соціального внеску, що є позитивним кроком, оскільки сприятиме покращенню якості ділового середовища, виведенню заробітної плати з “тіні”

Так, зокрема Бюджетна декларація передбачає виконання цих намірів у 2009р., а вже сьогодні в Парламенті знаходиться відповідний законопроект, поданий попереднім Урядом. Досі незрозуміло чи буде Уряд Ю.Тимошенка вносити інший законопроект, чи коригувати наявний – оскільки він містить ряд недоліків. Це, зокрема, стосується платників податків, які обрали спрощену систему оподаткування, та регулювання діяльності вповноваженого органу при стягненні єдиного соціального внеску і звітуванні. Невідомими також залишаються наміри стосовно реформування системи фондів обов'язкового соціального страхування (зокрема, зменшення їх кількості, скорочення управлінського апарату тощо).

⁶ Постанова КМУ “Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” №14 від 16 січня 2008р.

⁷ Постанова КМУ “Про виплату у 2008р. громадянам України компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень, вкладених до 2 січня 1992р. в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, та облигації Державної цільової безпроцентної позики 1990р., державні казначейські зобов'язання СРСР і сертифікати Ощадного банку СРСР, придбані на території Української РСР” №1 від 9 січня 2008р.

⁸ Постанова КМУ “Про внесення зміни до п.2 Постанови Кабінету Міністрів України від 9 січня 2008р. за №1” №15 від 17 січня 2008р.

⁹ За даними Мінекономіки, з 3,2 млрд. грн. виплачених громадянам компенсацій на депозитні рахунки перераховано близько 477 тис. грн. (або 0,01% загальної суми).

¹⁰ Докладно див. Розділ 5 цієї доповіді.

3.6. ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Виконуючи передвиборне зобов'язання БЮТ стосовно встановлення справедливих принципів пенсійного забезпечення, Уряд з 1 січня 2008р. підвищив коефіцієнт страхового (трудового) стажу в солідарній пенсійній системі з 1 до 1,2 за рік. З 1 жовтня планується його підвищення до 1,35.

Уряд ухвалив бюджет Пенсійного фонду в січні 2008р., що можна вітати, оскільки протягом останніх років різним урядам не вдавалося прийняти кошторис Фонду раніше березня відповідного бюджетного року. Витрати Пенсійного фонду визначено на рівні 141,2 млрд. грн., що на 41,3% вище, ніж у 2007р. Власні доходи Пенсійного фонду заплановано на рівні 101,8 млрд. грн. Трансфер з Державного бюджету залишається високим – 34,8 млрд. грн., з яких 20,9 млрд. грн. призначені на фінансування різних державних пенсійних програм, 12,7 млрд. грн. – на виплату пенсій військовослужбовцям і суддям, 1,2 млрд. грн. – на компенсацію Пенсійному фонду низьких внесків платників фіксованого сільськогосподарського податку. Отже, трансфер Пенсійному фонду залишається значним, однак він не пов'язаний з фінансуванням дефіциту Фонду.

Водночас Уряд, як і пропонували його попередники, **знизив ставку пенсійного збору з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти до 0,5%,** що є позитивним кроком.

На 2008р. Уряд встановив рівень **максимальної пенсії** на рівні 12 мінімальних пенсій (5 640 грн., станом на 1 січня 2008р.), що є **позитивним кроком**. Однак, пенсію членів Уряду, народних депутатів і прокурорів було обмежено сумою в 10 тис. грн. Отже, Уряд все ж зберіг **диференціацію пенсіонерів**. Крім того, запроваджений рівень максимальної пенсії є надто високим, порівняно з середньою пенсією, яка, за оцінками, на кінець року складатиме близько 800 грн. Досі не переглянуті близько 20 законодавчих актів, що регулюють пенсійні виплати різним категоріям пенсіонерів; не запроваджені єдині, уніфіковані, прозорі, зрозумілі і справедливі засади нарахування пенсійних виплат громадянам;

В якості майбутнього пріоритету Урядом **визначено запровадження другого рівня пенсійної системи** у 2009р., що є позитивним наміром. Однак, для успішної реалізації цього плану Уряду слід прийняти та запровадити цілий ряд законодавчих актів, насамперед, щодо створення і функціонування Накопичувального пенсійного фонду, вже в I половині 2008р. Це вимагатиме координації та узгодження дій всіх гілок влади.

3.7. ДОХОДИ НАСЕЛЕННЯ

100 днів – надто малий термін для аналізу тенденцій у сфері доходів населення, тим більше, що порівняння, наприклад, січня до грудня є некоректним через традиційно вищий рівень доходів/витрат населення у грудні. Водночас, порівняння січня 2008р. до січня 2007р. свідчить, що номінальні доходи населення у січні 2008р. були вищими на 47,2%, реальні наявні доходи – на 23,4%. Номінальна середньомісячна заробітна плата зросла на 36,8%, реальна – на 14,1%, і склала 1 521 грн.

Про певне зростання платоспроможності населення, отже – споживчого попиту свідчить, зокрема, збільшення фізичного обсягу обороту роздрібної торгівлі (у січні 2008р. – на 27,1%, порівняно з січнем 2007р.) і приріст імпорту товарів (на 27,9%). Накладаючись на інші інфляційні чинники, зростання споживчого попиту могло збити свій внесок у посилення інфляційних процесів.

Водночас, експерти відзначають, що характерним для початку 2008р. є зростання у структурі доходів населення частки поточних трансфертів, зумовлене як підвищенням розмірів соціальних виплат, так і виплатами компенсації за знецінені вклади в колишньому Ощадбанку. Якщо така тенденція збережеться до кінця року, її можна вважати однозначно негативною, оскільки це означатиме подальшу втрату заробітною платою її стимулюючої функції – враховуючи, що й до підвищення виплат і здійснення компенсацій частка заробітної плати у структурі доходів населення становила лише близько половини, що не відповідає європейській практиці і свідчить про патерналістський характер соціальної політики держави.

Громадська думка

Більшість (58%) опитаних вважають, що в ситуації обмеженості бюджетних коштів пріоритетною має бути підтримка державою працездатних громадян шляхом значного підвищення заробітної плати, створення робочих місць, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу. Натомість, менше третини (30%) дотримуються думки, що пріоритетною має бути підтримка державою непрацездатних громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, субсидій, виплат тощо.

3.8. ДОСТУПНЕ ЖИТЛО: КОНКУРЕНЦІЯ ПРОПОЗИЦІЙ

Проблема швидкого зростання цін на житло і зниження його доступності набула високої актуальності та привернула увагу всіх гілок влади. Як результат – запропоновано відразу дві програми – програма Уряду та програма Президента “Доступне житло”.

Крім того, Ю.Тимошенко має наміри відновити запропоновану нею у 2005р. програму “Територія якісного житла”, що передбачає реконструкцію територій, забудованих фізично та морально застарілим житлом. Одночасно відбувається також підготовка до будівництва та надання так званого соціального житла, що зумовлено набуттям чинності з 1 січня 2007р. Законом “Про житловий фонд соціального призначення” (прийнятий у 2006р.).

Довідково: протягом 2005-2007рр. вартість житла в Україні збільшилася втричі, досягши або й перевищивши середньоєвропейський рівень цін. За даними Асоціації ріелтерів України, за ці три роки ціна квадратного метра житла в Києві збільшилася з \$940 до \$2 869; у Донецьку – з \$570 до \$1 599; у Севастополі – з \$590 до \$1 586. Для порівняння: середньомісячна заробітна плата в Україні, за результатами 2007р., становить близько \$300 (у Києві – \$400).

Водночас, **покращення житлових умов потребує кожна четверта українська сім'я. На квартирному обліку, станом на початок 2008р., перебувають 1,3 млн. сімей.** Щороку для них надається в середньому 20 тис. квартир. За таких темпів, для ліквідації лише існуючої на цей момент черги потрібно 65 років.

За експертними оцінками, **з числа черговиків лише 1,5-2% могли б самостійно обслуговувати кредит** на будівництво (купівлю) житла.

Проте, найбільш актуальними є сьогодні згадані вище іпотечна програма Уряду і програма Президента “Доступне житло”.

В іпотечній програмі Уряду здешевлення житла планується реалізувати шляхом надання іпотечних кредитів на придбання житла через комерційні банки терміном на 25-30 років шляхом їх рефінансування ДІУ. Вартість іпотечних кредитів, що видаються комерційними банками, пропонується знизити з 12-14% до 4-6% річних¹¹. Також планується видача кредитів без першого внеску, який зараз складає 25% вартості кредиту. Програма розрахована на сім'ї, в яких дорослі працюють, мають дохід і можуть повернути позичку

¹¹ Без врахування разової комісійної винагороди та страхування іпотеки, які додають до вартості іпотечного кредиту в середньому ще 1-2%.

до досягнення позичальником пенсійного віку. Фінансування програми планується здійснювати шляхом випуску облігацій під державні гарантії.

Очевидно, що залучити кошти під низькі відсотки сьогодні неможливо, тому надання іпотечних кредитів під 4-6% вимагає компенсації різниці відсоткових ставок з бюджету. Такий крок призведе до створення додаткового навантаження на Державний бюджет (через надання державних гарантій на іпотечні цінні папери ДІУ), крім того виникнуть труднощі із залученням необхідних коштів через обмеженість ринку боргових зобов'язань.

Загалом, Програма Уряду спрямована на стимулювання попиту шляхом здешевлення ставок за іпотечними кредитами і не торкається пропозицій житла. Водночас, необхідно вирішувати фундаментальні проблеми, зокрема, монополізації ринків будівництва, значних додаткових транзакційних витрат тощо. Без таких кроків реалізація запропонованої схеми може призвести до подальшого зростання вартості житла і збереження недоступності іпотеки для переважної більшості громадян.

Паралельно з урядовою планується запровадження програми Президента, яка спрямована на здешевлення будівництва житла і згідно з якою Уряд має передбачати в Державному бюджеті на 2009р. та наступні роки видатки на будівництво доступного житла обсягом не менше 0,5% ВВП¹².

Запропонована схема має діяти в такий спосіб: 30% вартості житла оплачує держава, 70% – громадяни через кредити в комерційних банках терміном на 20 років під 15% річних. Здешевлення будівництва житла має відбуватися за рахунок безоплатного надання земельних ділянок забудовнику і спрощення процедури їх надання. Однак, для виконання Указу Президента необхідно прийняти ряд законопроектів, у т.ч. про безкоштовне виділення земельних ділянок під будівництво такого житла.

Таким чином, програма Ю.Тимошенка акцентує увагу на здешевленні ставки за іпотечними кредитами, при цьому не пояснюючи, як Уряд зможе залучити необхідний обсяг дешевих ресурсів. Програма Президента спрямована насамперед на здешевлення вартості житла шляхом зменшення витрат на його будівництво. Фінансування останньої програми є більш зрозумілим і реалістичним, хоча залишається відкритим питання щодо безплатного виділення земельних ділянок.

Що стосується обох програм, то можна стверджувати, що одночасне їх виконання є досить проблематичним.

Привертає увагу також та обставина, що в жодній із програм фактично не йдеться про заходи з усунення монополізму на будівельному ринку, зниження рівня корумпованості дозвільної системи, причетної до виділення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, затвердження проектів тощо. Тим часом, без таких заходів жодна програма доступного житла не буде життєздатною.

Залишається також відкритим питання чіткого встановлення цільових адресатів пропонованих програм. Досвід запровадження програми кредитування житла для молодих сімей показав, на жаль, що будь-яка вибіркова система пільг має схильність до корупції.

РЕКОМЕНДАЦІЇ¹³

- Необхідно терміново реформувати систему соціальних нарахувань, яка є сьогодні фактично однією з найбільших регуляторних перешкод підвищенню ділової активності, фактором тінізації економіки, перешкодою для відповідного соціального захисту та пенсійного забезпечення найманих працівників, оскільки з тіньової заробітної плати, природно, відрахування до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування не здійснюються.
- Зважаючи на загрозливі демографічні тенденції, особливу увагу потрібно зосередити на відновленні пенсійної реформи, зокрема – найскорішому запровадженню другого рівня пенсійної системи. Тому важливим є вирішення питання джерел фінансування фіскального розриву, який виникне в солідарній системі після перерозподілу частини надходжень до накопичувального фонду.
- Потрібно продовжити реформу встановлення та розрахунку соціальних пільг, зокрема законодавчо закріпити адресність надання пільг на 2009р. і наступні роки, відійти від непрозорого механізму встановлення рівня забезпечення прожиткового мінімуму тощо.
- З метою забезпечення адресності соціальної допомоги необхідно завершити складання (можливо – перегляд) Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою (ЄДАРП); доречними були б також паспортизація сімей і посилення контролю над правомірністю і законністю звернення за соціальною допомогою і її отримання.
- З метою підвищення ефективності соціальної допомоги та забезпечення засад її справедливості необхідним є впорядкування та перегляд нормативно-правової бази надання соціальних пільг і преференцій тим чи іншим категоріям населення.
- Для забезпечення більшої доступності житла слід насамперед ліквідувати монополізм на будівельному ринку та обмежити корупцію в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, причетних до виділення (продажу) земельних ділянок і будівництва.
- У цілому, доцільним є перегляд самих підходів Уряду до розуміння та формування соціальної політики. Головним завданням соціальної політики є не нарошування номенклатури та розмірів соціальних виплат, а створення належних умов для встановлення адекватної оплати праці – з тим, щоб працюючі громадяни мали можливість самостійно вирішувати проблеми власної сім'ї, утримання її непрацездатних членів, придбання житла тощо.

Держава (власне, суспільство, яке делегує цей обов'язок державі разом з відрахуванням коштів у вигляді податків) повинна надавати допомогу винятково тим, хто її потребує і не має сім'ї (літні люди, діти-сироти), або сім'ям, які з тих чи інших поважних причин не можуть утримувати на належному рівні непрацездатних членів сім'ї (багатодітні сім'ї з низькими або середніми доходами; сім'ї, у складі яких є особи з особливими потребами). ■

¹² Указ "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом" №1077 від 8 листопада 2007р.

¹³ Див. також: Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2005, №1, с.18-25; Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2005, №12, с.65.

4. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Центр Разумкова

Окреслені вище внутрішні проблеми, зумовлені, зокрема, протистоянням у Парламенті та трикутнику Президент-Парламент-Уряд, шкодили реалізації національних інтересів на світовій арені, погіршували міжнародний імідж України, ускладнювали реалізацію визначеного у Програмі Уряду курсу, що “включає в себе стратегічні цілі європейської інтеграції та прийняття рішення про вступ України в НАТО, при збереженні рівноправних та добросусідських відносин з РФ та іншими сусідніми країнами”¹.

Оцінюючи стан реалізації зовнішньополітичних завдань, визначених Президентом України і сформульованих у Програмі Уряду та пріоритетах діяльності міністерств на 2008р., **слід мати на увазі ряд принципів обмежень:**

- результати зовнішньої політики проявляються на різних часових відтинках (коротко-, середньо-строківих), що зумовлено специфікою переговорного процесу і складною процедурою діяльності міжнародних інституцій;
- зовнішньополітичні заходи реалізуються у двосторонньому та багатосторонньому форматах, тому результат дій влади залежить також від позицій партнерів, світової кон’юнктури тощо;
- у владі триває протистояння навколо ключових напрямів зовнішньої політики, що ускладнює виконання зовнішньополітичних завдань.

Результати цього та попереднього етапу моніторингу дають підстави стверджувати, **що зовнішня політика України, за всіх об’єктивних здобутків, має ряд гострих проблем, які гальмують її подальше розгортання і свідчать про наявність несприятливих тенденцій**².

(1) Зроблено ряд позитивних кроків у напрямі вдосконалення механізмів реалізації зовнішньої політики. Проте, про формування цілісної, ефективної і збалансованої системи інституційно-правового забезпечення політико-дипломатичної діяльності на світовій арені говорити передчасно.

(2) Помітною є активність української сторони в діалозі з головними зовнішніми партнерами, насамперед, ЄС, Російською Федерацією, США. Уряд завершив підготовчу роботу, яка велася багато років і результатом якої стало підписання Протоколу про вступ України до СОТ.

Однак, якісного покращення ситуації на російському напрямі досягти не вдалося; знизилася динаміка поглиблення взаємовідносин зі США у торговельно-економічній сфері; попри інтенсивні контакти з Організацією Північноатлантичного Договору, заявлені владою наміри приєднатися до Плану дій з набуття членства в НАТО (ПДЧ) стали об’єктом гострого внутрішньополітичного протистояння; залишаються невирішеними проблеми остаточного договірно-правового оформлення державного кордону з РФ, Білоруссю, Румунією, Молдовою.

(3) Стали більш прозорими та відкритими суспільству процеси формування та реалізації зовнішньої політики³.

Водночас, зовнішня політика не позбавлена кулуарності, “ручного управління”, залежності від кон’юнктурних інтересів окремих груп державно-політичної еліти. Належним чином не налагоджений ефективний громадський контроль над діями владних інституцій.

4.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ ВСЕРЕДИНІ КРАЇНИ

Протягом досліджуваного періоду тривала інституційно-правова, структурно-кадрова трансформація органів державної влади, причетних до здійснення зовнішньої політики. Ряд державних рішень у цій сфері були спрямовані на вдосконалення управлінської вертикалі, зміцнення координації державних інституцій і мали позитивний ефект. Однак, значна їх частина в умовах внутрішньополітичної нестабільності, конфліктів на рівні Президент-Парламент-Уряд, були кон’юнктурними, мали локальний, часом суперечливий характер. Створення законодавчо вніормованого, оптимального у структурному і кадровому сенсі механізму державного управління для ефективного здійснення зовнішньополітичного курсу країни не завершено.

Нормативно-правове забезпечення зовнішньої політики

Програма Уряду передбачає сприяння “прийняттю Закону України “Про засади зовнішніх зносин”, положення якого підтверджують як незмінність курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, кінцевою метою якого є членство в ЄС і НАТО, так і стратегічну важливість розбудови рівноправних і взаємовигідних відносин з РФ, Польщею та США.

Проте, відповідний законопроект на розгляд Верховної Ради VI скликання не внесено. Отже, питання вдосконалення законодавчого забезпечення зовнішньої політики України, закріплення її зовнішньополітичних пріоритетів залишається відкритим.

Водночас, опозиція внесла на розгляд Парламенту ряд законопроектів, які декларують принципово інші зовнішньополітичні пріоритети і спрямовані фактично на зміну стратегічного курсу України.

Так, протягом листопада-грудня 2007р. на розгляд Парламенту внесено два законопроекти “Про засади

¹ Загалом, визначені у Програмі Уряду зовнішньополітичні пріоритети кореспондуються з Програмою Коаліції демократичних сил у Парламенті.

² Див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі..., с.64-77.

³ Зокрема, на публічне обговорення були винесені проекти державних програм інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, до розробки ряду урядових проектів залучені представники громадських організацій.

внутрішньої і зовнішньої політики України”, в яких закріплюється позаблоковий, нейтральний статус України. По суті, це повторення законодавчих ініціатив, з якими виступала Антикризова коаліція у 2006р⁴. В лютому 2008р. внесено законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про основи національної безпеки України”, який передбачає вилучення зі ст.8 Закону положення про “набуття членства в Організації Північноатлантичного договору”. Внесені також проекти постанов Верховної Ради про повномасштабну участь України у формуванні Єдиного економічного простору.

Таким чином, брак чіткого законодавчого визначення засад зовнішньої політики провокує різноспрямовану законотворчу діяльність, яка не відповідає визначеному зовнішньополітичному курсу, суперечить задекларованим позиціям керівництва держави, та її міжнародним зобов'язанням.

Розклад сил у Парламенті та розбіжності серед учасників коаліції суттєво ускладнюють вирішення хронічної проблеми законодавчого встановлення засад зовнішньої політики. Головне – не створено умов для досягнення консенсусу основних політичних сил з ключових зовнішньополітичних питань. Є підстави прогнозувати, що в цій ситуації відповідні законодавчі ініціативи влади призведуть до чергового загострення протистояння в Парламенті, блокування його роботи.

Результативність дій влади на цьому напрямі обмежена рядом несприятливих внутрішньополітичних факторів. Відсутність консенсусу політичних сил, представлених у Парламенті, фактично консервує проблему законодавчого впровадження чіткої системи функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики, закріплення на законодавчому рівні пріоритетів зовнішньополітичного курсу держави.

Це призводить до конфліктних ситуацій, позначається на реалізації зовнішньої політики. Існує загроза збереження попередньої негативної практики здійснення зовнішньої політики в “ручному режимі”. Така ситуація об'єктивно не відповідає національним інтересам країни.

Інституційно-кадрове забезпечення

До активу влади можна віднести ряд важливих рішень, спрямованих на вдосконалення інституційно-кадрового забезпечення зовнішньополітичного курсу. Так, 30 січня 2008р. був створений профільний **Урядовий Комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва**, замість попереднього багатофункціонального (відтак – малоефективного) Комітету з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції, який очолював Прем'єр-міністр⁵. Головою Комітету призначено віце-прем'єр-міністра Г.Немирю, який в Уряді безпосередньо опікується питаннями європейської інтеграції та міжнародного співробітництва.

Програма Уряду передбачає вдосконалення системи координації євроінтеграційної політики. На виконання цього положення, в лютому 2008р. на урядовому рівні прийняте рішення про **створення Національного агентства європейської інтеграції**.

Розробляється Положення про Агентство, згідно з яким ця інституція буде головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики європейської інтеграції України. Серед його головних завдань, зокрема: забезпечення формування та реалізації (в межах повноважень) державної політики європейської інтеграції; координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо створення внутрішніх передумов для набуття Україною членства в ЄС; здійснення моніторингу державної політики європейської інтеграції України.

Позитивної оцінки заслуговує відкритість процесу створення нового державного органу: як до обговорення, так і до складу робочої групи з підготовки проекту Положення про Агентство залучені представники неурядових організацій.

Зроблені певні кроки щодо кадрового забезпечення – укомплектована молодими, але досвідченими фахівцями служба профільного віце-прем'єр-міністра Г.Немирі. Однак, це лише локальний захід, який не вирішує в цілому гостру проблему кадрового забезпечення зовнішньої політики⁶. Порівняння нинішньої ситуації з результатами попереднього моніторингу дає підстави констатувати, що в системі державних органів не подоланий гострий дефіцит фахівців з питань зовнішньої політики⁷.

Таким чином, попри те, що окремі заходи влади із інституційно-кадрового забезпечення зовнішньої політики заслуговують на позитивну оцінку, вони мають локальний, “точковий” характер і кардинально не впливають на якісні зміни загальної ситуації.

Координація дій гілок влади у зовнішньополітичній сфері

На відміну від попереднього періоду (2006-2007рр.), вдалося певною мірою мінімізувати протистояння на вищих щаблях влади навколо ключових зовнішньополітичних питань. Керівництво країни продемонструвало єдність поглядів на міжнародні перспективи України, що дало підстави главі МЗС В.Огризку заявити: “Ми можемо спокійно і впевнено сказати своїм зарубіжним партнерам, що Україна в особі її найвищого керівництва говорить назовні одним голосом – голосом європейської і євроатлантичної інтеграції”⁸.

Прикладом може слугувати звернення Президента, Глави Уряду і Співкеря Парламенту до Генерального секретаря НАТО Я.Схеффера 15 січня 2008р. з приводу

⁴ У 2006р. Партія регіонів, КПУ та СПУ внесли на розгляд Парламенту законопроект “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Зокрема, ним передбачалося “зберегти позаблоковий статус”, “зупинити дію Закону України “Про основи національної безпеки України”. Представниками Антикризової коаліції протягом 2006р. також було внесено на розгляд Парламенту ряд законопроектів про нейтральний, позаблоковий статус України.

⁵ Розпорядження КМУ “Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад” №195 від 30 січня 2008р.

⁶ За даними Головного Управління державної служби України, в межах виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр. пройшли навчання понад 17 тис. службовців та працівників органів місцевого самоврядування, які запозичували зарубіжний досвід державного управління. Але ця цифра, з огляду на плінність кадрів, не видається оптимістичною. Див.: Українська державна служба розвиватиметься за європейськими стандартами. – Укрінформ, 19 березня 2008р.

⁷ Див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі..., с.65.

⁸ Огризко заявляє про єдність керівництва України щодо європейської і євроатлантичної інтеграції. – УНІАН, 27 грудня 2007р.

приєднання України до ПДЧ. Звернення продемонструвало консолідовану позицію лідерів держави, їх готовність взяти на себе відповідальність за поглиблення реформ в Україні в рамках реалізації євроатлантичної стратегії та зобов'язання якісно змінити інформаційну кампанію в Україні щодо інтеграції до НАТО.

Водночас, слід зазначити, що зверненню не передувала належна інформаційна підготовка, непрозорою була процедура його підписання та оприлюднення (зокрема, про лист від 15 січня 2008р. повідомив українській громадськості американський сенатор Р.Лугар, перебуваючи в той час з візитом у Києві), що дало підстави опозиції говорити про кулуарність підготовки звернення.

Проблемним моментом стало проведення газових переговорів з РФ. Після відповідних домовленостей між президентами країн, досягнутих під час другого засідання Українсько-Російської міждержавної комісії, Секретаріат Президента України виступив з різкою заявою про те, що Уряд має намір діяти за іншим сценарієм, аніж це визначено домовленостями між президентами країн⁹.

У цілому, за досліджуваний період у політико-дипломатичному діалозі виконавчої влади з іноземними партнерами (за винятком РФ) не спостерігалось явних розбіжностей в позиціях владних інституцій стосовно чутливих питань двостороннього співробітництва, як це було раніше¹⁰. Вдалося подолати попередню негативну практику, коли з МЗС не узгоджувалися директиви та параметри зустрічей та угод на міжнародному рівні¹¹.

Отже за досліджуваний період, спостерігалися певні позитивні кроки з налагодження координації державних інституцій у сфері зовнішньої політики. Однак, вони значною мірою гальмувалися гострим протистоянням всередині депутатського корпусу, а також – суперечностями між Урядом і Президентом України.

4.2. СТРАТЕГІЯ ДІЙ НА КЛЮЧОВИХ ЗОВНІШНІХ НАПРЯМАХ

Аналіз зовнішньополітичної ситуації дозволяє констатувати певний дефіцит стратегічного бачення розвитку співробітництва на ключових напрямках – зокрема, у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, у відносинах з Росією та США. Про це свідчить наступне.

(1) Базовою ідеєю Програми Уряду є європейська інтеграція України. В різних розділах документа наголошується на необхідності впровадження європейських норм і стандартів у різних сферах діяльності, акцентується увага на необхідності “розроблення нових Стратегії та Програми інтеграції України до ЄС”.

Очевидно, що замість “Стратегії інтеграції України до ЄС”, ухваленої майже 10 років тому, необхідно розробити новий документ з урахуванням сучасного стану співробітництва з ЄС, результатів реалізації Плану дій Україна-ЄС, внутрішніх інституційно-структурних змін та перспектив укладення нової поглибленої Угоди з ЄС, створення в майбутньому зони вільної торгівлі. Однак розробка документа знаходиться лише на початковій стадії.

Існує також гостра проблема розробки чіткої стратегії дій у сфері євроатлантичної інтеграції. Але про це у Програмі Уряду не згадується.

(2) Бракує стратегічних підходів у співробітництві з Російською Федерацією. Рішення на ключових напрямках відносин (енергетична сфера) мають короткостроковий характер. На цьому напрямі між Президентом України та Урядом спостерігається конкуренція, яка ускладнює формування консолідованої позиції української влади.

(3) У відносинах із США тривалий час зберігається ситуація невизначеності. Можна сподіватися, що певні стратегічні підходи до розвитку двостороннього партнерства будуть визначені під час березневого візиту Президента США Д.Буша до Києва.

Отже, у Програмі Уряду лише окреслені ключові напрями зовнішньополітичної діяльності. Проте, це не компенсує дефіцит стратегічних підходів у співробітництві з ЄС та НАТО, у взаємовідносинах з РФ та США.

4.3. ЄВРОПЕЙСЬКА І ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ

Продовжувалася реалізація законодавчо встановлених цілей інтеграції України до ЄС і НАТО, досягнення яких Президентом та Урядом визначено як пріоритет. Зокрема, 7 лютого 2008р. під час зустрічі з керівниками посольств іноземних країн в Україні Президент В.Ющенко наголосив: “Україна має намір максимально ефективно продовжити курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Цей шлях повною мірою відповідає філософії внутрішніх перетворень в державі”¹². Під час міжнародних зустрічей, в інтерв’ю ЗМІ Глава держави послідовно наголошував на незмінності європейського та євроатлантичного курсу країни. У Програмі Уряду членство в ЄС і приєднання до НАТО визначені як найважливіші стратегічні цілі¹³.

У співробітництві з ЄС вдалося досягти певних успіхів, зокрема – в рамках виконання Плану дій Україна-ЄС на 2005-2007рр., реалізації двосторонніх проєктів, удосконаленні договірно-правової бази відносин тощо. Триває продуктивне співробітництво з Організацією Північноатлантичного договору, зроблені кроки для переведення питання перспектив приєднання

⁹ Секретаріат Президента заявляє про неприйнятність намірів Уряду дезавувати домовленості Ющенка і Путіна у газовій сфері. – УНІАН, 20 лютого 2008р.

¹⁰ Див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі..., с.65.

¹¹ Зокрема, згідно з дорученням Глави Уряду в лютому 2008р. МЗС було залучене до переговорів стосовно ухвалення договорів про поставки газу до України. Див.: Тимошенко поручила начати переговори о прямих поставках газу. – Експерт-центр, 5 лютого 2008р.

¹² Виступ Президента України Віктора Ющенка на зустрічі з керівниками дипломатичного корпусу, акредитованого в Україні. – Офіційний сайт Президента України, 7 лютого 2008р.; <http://www.president.gov.ua>

¹³ За словами віце-прем’єр-міністра Г.Немири: “Кабінет Міністрів України зробив стратегічним пріоритетом роботи Уряду європейську інтеграцію, ухваливши за основу програму діяльності Уряду... Це перша програма Уряду, яка сповідує філософію європейської інтеграції, перш за все, як пріоритет внутрішньої, а не лише зовнішньої політики”. Див.: Г.Немиря. Вперше європейська інтеграція стала пріоритетом для всього Уряду. – <http://www.kmu.gov.ua>

до НАТО у практичну площину. Проте, тема вступу до Альянсу є надзвичайно чутливою для українського суспільства, фактором гострого внутрішньополітичного протистояння.

Відносини з Європейським Союзом

Останнім часом спостерігається активізація політико-дипломатичних контактів, вдалося досягти позитивних результатів у різних сферах співробітництва, тривають продуктивні переговори стосовно нової посиленої Угоди між Україною та ЄС. До активу співробітництва з ЄС можна віднести наступні аспекти.

Активізація політичного діалогу з ЄС. Президент провів серію зустрічей з керівництвом ЄС, главами та міністрами закордонних справ держав-членів Євро-союзу. Зокрема, 13 березня 2008р. відбулася робоча зустріч з Високим Представником ЄС з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки Х.Соланою. Тривали переговори в рамках Трійки ЄС. Глава держави взяв участь у ряді міжнародних форумів, у т.ч. в Першій зустрічі глав МЗС країн ЄС та держав Чорноморського регіону в Києві (14 лютого 2008р.) в рамках ініціативи “Чорноморська синергія” (*Black Sea Synergy*)¹⁴.

Активно розвивалися контакти на урядовому рівні. Прем’єр-міністр України Ю.Тимошенко провела кілька раундів переговорів з керівниками ЄС (зокрема, 28 січня 2008р. – з Президентом Європейської Комісії Ж.Баррозу і Президентом Європарламенту Х.Поттерінгом). У березні в рамках XII засідання Ради з питань співробітництва між Україною і ЄС Ю.Тимошенко обговорила з керівництвом ЄС результати реалізації трирічного Плану дій Україна-ЄС, стан співробітництва з ЄС (у т.ч в газовій сфері); відбулися також переговори з рядом європейських компаній-інвесторів.

Активну участь у переговорному процесі з ЄС взяв віце-прем’єр-міністр Г.Немиря. Він провів ряд зустрічей з представниками ЄС (зокрема, щодо вступу країни до СОТ), представляв позицію України на авторитетних європейських заходах – III Форумі “Брюссель-2008”, березневого саміті Європейської народної партії.

Глава МЗС В.Огризко провів ряд зустрічей з міністрами закордонних справ, представниками Європейської Комісії, Трійки ЄС. Зокрема, 18 лютого в Брюсселі відбулися багатосторонні переговори з керівниками зовнішньополітичних відомств Естонії, Данії, Латвії, Литви, Польщі, Фінляндії і Швеції.

Також здійснювалися плідні міжпарламентські контакти на рівні Глава ВР – Президент Європарламенту.

Отже, є підстави говорити про те, що українська сторона в діалозі з ЄС демонструвала активність, динаміка відносин була висхідною, зміцнювалися політико-дипломатичні контакти сторін.

Розвиток договірно-правових відносин. Важливим фактором успішності європейської інтеграції України є модернізація і розширення правової бази співробітництва з ЄС. Відбулися два раунди переговорів стосовно нової посиленої угоди Україна-ЄС (25-31 січня

2008р. в Києві та 12-14 березня в Брюсселі). За експертними прогнозами, робота над угодою може бути завершена наприкінці 2008р. На думку української сторони, документ має містити ефективні механізми політичної асоціації та економічної інтеграції, фіксувати європейську перспективу для України. В лютому 2008р., після підписання Президентом України та Генеральним директором СОТ Протоколу про вступ України до СОТ, Україна і ЄС офіційно розпочали переговори про створення зони вільної торгівлі.

11 березня 2008р. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною і ЄС було ухвалено рішення про пролонгацію ще на рік (до 2009р.) Плану дій Україна-ЄС. Затверджено перелік з 23 додаткових заходів, що стосуються, зокрема, започаткування переговорів про безвізовий режим, енергетичних питань, створення спільного авіаційного простору, розробки національної транспортної стратегії, а також – можливості участі України у спеціальних європейських програмах для країн-кандидатів на вступ до ЄС¹⁵. Рішення про пролонгацію Плану дій, з одного боку, є позитивним, оскільки збережено достатньо ефективний механізм двосторонньої співпраці; з іншого – пролонгація і впровадження серії додаткових заходів свідчить про наявність багатьох невирішених складних проблем для України на шляху до ЄС.

З січня 2008р. набули чинності угоди між Україною та ЄС про спрощення візового режиму та реадмісію. Представники Трійки ЄС підтвердили готовність Європейської Комісії надати Україні допомогу в розмірі €30 млн. для виконання у 2008р. положень Угоди про реадмісію. 17 січня 2008р. досягнута домовленість про створення моніторингового комітету, який контролюватиме процес імplementації названих документів, зокрема, консульськими установами країн-членів ЄС в Україні¹⁶.

Триває переговорний процес стосовно договірного оформлення співробітництва з ЄС в інших сферах. У лютому узгоджено Меморандум щодо прискорення реалізації проекту Промислового комплексу для вилучення твердих радіоактивних відходів зі сховища Чорнобильської АЕС, їх переробки, упаковки та тимчасового зберігання (вартість проекту – €47,722 млн.). У березні Україна і ЄК розпочали переговори з укладення спеціальних угод у сфері попередження надзвичайних ситуацій. Започаткований процес правового оформлення запровадження з ЄС спільної електронної системи обліку експорту-імпорту.

Здійснюється ряд проектів ЄС в Україні. У 2007р. ЄК запланувала виділення Україні технічної допомоги на 2007-2010рр. на суму €494 млн. в рамках Європейської політики сусідства. Головні проекти у 2008р. стосуватимуться енергоефективності, на них виділено €82 млн. За словами Посла ЄК в Україні І.Бога, ЄС “хоче перейти від маленьких індивідуальних проектів технічної допомоги до загальногалузевого підходу і надання бюджетної підтримки”¹⁷.

У березні стартувала програма “Підтримка розвитку малого та середнього бізнесу в Україні – міжнародний

¹⁴ У зустрічі взяли участь 12 міністрів закордонних справ країн ЄС і Чорноморського регіону, 18 заступників міністрів, понад 20 керівників міжнародних організацій. Див.: Володимир Огризко вважає сьогоднішню зустріч міністрів закордонних справ країн ЄС і держав Чорноморського регіону історичною подією. – Укрінформ, 14 лютого 2008р.

¹⁵ На жаль, цей документ досі не оприлюднений.

¹⁶ Україна і ЄС створюють комітет для моніторингу виконання угоди про спрощення оформлення віз. – УНІАН, 17 січня 2008р.

¹⁷ Основні проекти Єврокомісії в Україні в 2008р. стосуватимуться енергоефективності. – УНІАН, 25 грудня 2007р.

вимір” (€2 млн.), яка буде виконуватися в шести областях країни. Прикордонна та митна служба України отримала фінансування ЄК в рамках проекту прикордонної допомоги Україні та Молдові (загальна вартість €3,3 млн.).

Аналізуючи дії влади на європейському напрямі, слід зазначити, що українська сторона зробила ряд кроків, які сприяють створенню певних передумов для ефективного співробітництва. Однак, реалізації євроінтеграційного курсу заважає комплекс зовнішніх і внутрішніх проблем.

Серед зовнішніх можна відзначити наступні:

- ЄС зосереджений на внутрішніх проблемах, пов'язаних з останніми хвилями розширення 2004р. та 2007р.;
- в ЄС відбуваються кардинальні внутрішні трансформації – триває процес ратифікації нового базового документа – оновленої Лісабонської Угоди ЄС, яка передбачає суттєві зміни у структурі органів ЄС і механізмах прийняття рішень¹⁸. Документ ратифікували лише окремі країни, завершення процесу очікується лише наприкінці 2009р.;
- керівництво ряду країн ЄС демонструє критичне ставлення до європейських перспектив України;
- посилюються намагання РФ зберегти Україну у сфері свого впливу. Привертає увагу той факт, що під час “газового конфлікту” між Україною та РФ керівництво ЄС посіло вичікувальну позицію. ЄК відхилила пропозицію Глави українського Уряду про моніторинг транзиту російського газу територією України. Комісар ЄС з питань енергетики А.Пібалгс заявив, що цю проблему Україна і РФ мають вирішувати самостійно¹⁹.

Серед внутрішніх проблем, крім названих вище, слід відзначити дефіцит повної, детальної інформації про ЄС, про переваги та ризики приєднання країни до Євросоюзу.

Громадська думка

Протягом листопада 2006р. – квітня 2007р. у громадській думці переважали критичні оцінки успішності дій Уряду у відносинах з ЄС. Зокрема, у квітні 2007р. понад половина (51,8%) опитаних відзначили відсутність позитивних зрушень у відносинах з ЄС, лише чверть (25,6%) – помітили успіхи. В березні ця пропорція кардинально змінилася: 41,4% респондентів висловили переконання в успішності дій Уряду на європейському напрямі; 29,2% – дотримувалися протилежної думки²⁰.

Одним з головних індикаторів ефективності євроінтеграційного курсу країни є реалізація Плану дій Україна-ЄС. 11 березня 2008р. на спільній прес-конференції після засідання Ради з питань співробітництва між Україною і ЄС Глава Уряду високо оцінила стан виконання документа, сказавши: “Я б хотіла поставити відмінну оцінку, бо все, що зроблено за досить короткий термін три роки, є перспективним і дуже ефективним для України в

першу чергу, а я також вважаю – і для ЄС”. Однак, такі оцінки виглядають надто оптимістичними.

Результати громадського моніторингу дають підстави констатувати, що більш результативними є зусилля влади з досягнення пріоритетів Плану дій у сфері демократичних трансформацій, ніж у соціально-економічній сфері, боротьбі з корупцією та забезпеченні незалежності судової влади. По суті, документ виконувався не повністю, вибірково. Це означає, що під загалом успішні демократичні перетворення не закладається надійний соціально-економічний фундамент²¹.

Загалом, діяльність влади на європейському напрямі можна оцінити позитивно. Активно триває переговорний процес щодо нової посиленої Угоди, розвивається співробітництво в різних сферах. Контакти з ЄС набули прагматичного характеру, закладаються підвалини для ефективного партнерства. Водночас, успішність відносин з ЄС визначальною мірою залежить від ефективної реалізації внутрішніх реформ в Україні, насамперед – у соціально-економічній сфері.

Відносини з НАТО

Протягом досліджуваного періоду зроблено ряд кроків з переведення питання про приєднання України до Альянсу у практичну площину. Але тема вступу до Альянсу є гостро дискусійною, провокує конфлікти серед державно-політичної еліти.

Закладаються підвалини для поглибленої і продуктивної взаємодії: активізується співпраця в рамках спільних проектів з продовження воєнної реформи, реформи сектору безпеки, взаємодії з підтримання миру та безпеки. Триває Інтенсифікований діалог з питань членства та відповідних реформ, виконуються завдання, визначені у програмах співробітництва з НАТО. На шостому засіданні робочої групи Україна-НАТО (31 січня 2008р., Київ) представники Міжнародного секретаріату НАТО високо оцінили результати реформування сектору безпеки в Україні. За оцінками МЗС, з 300 заходів Цільового плану Україна-НАТО на 2007р. виконано 80%²².

Вперше за останні роки Урядом вчасно (22 лютого 2008р.) схвалено проект Цільового плану Україна-НАТО. По суті, за формою і змістом він наближений до ПДЧ і передбачає виконання комплексу заходів, спрямованих на реформування оборонного та безпекового секторів, сфери державного управління тощо.

Наприкінці лютого 2008р. у Брюсселі проведено перший раунд консультацій на рівні експертів з метою обговорення питання приєднання України до Сил реагування НАТО.

Отже, є підстави говорити про те, що практична співпраця з Альянсом розвивається активно. Водночас, специфіка відносин Україна-НАТО зумовлювалася окресленою вище темою приєднання країни до ПДЧ, яка напередодні Бухарестського саміту НАТО (квітень 2008р.) набула широкого розголосу як всередині країни, так і на міжнародній арені.

¹⁸ 20 лютого 2008р. Європейський парламент більшістю голосів підтримав доповідь щодо оновленої Лісабонської Угоди ЄС. Таким чином, члени Європарламенту висловили політичну підтримку цьому базовому документу Євросоюзу, що був погоджений 13 грудня 2007р. в Лісабоні главами держав та урядів усіх 27 держав ЄС. Див.: Європарламент більшістю голосів підтримав політичну доповідь на підтримку базової Лісабонської угоди ЄС. – Укрінформ, 20 лютого 2008р.

¹⁹ Єврокомісія не може прийняти пропозицію Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко... – Укрінформ, 12 лютого 2008р.

²⁰ Докладно див. Розділ 5 цієї доповіді.

²¹ Див.: Україна-ЄС: до нового етапу співробітництва. Стаття Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2007, №5, с.2-11.

²² Рішення про приєднання України до ПДЧ у НАТО не порушує Конституцію й не суперечить проведенню референдуму. – УНІАН, 16 січня 2008р.

Наміри приєднання до ПДЧ. Президент наполегливо наголошував на важливості приєднання України до ПДЧ. 27 грудня 2007р. у виступі з нагоди 90-річчя дипломатичної служби України Глава держави заявив: “Очікую, що консолідована позиція української сторони під час саміту НАТО в Бухаресті дозволить нам приєднатися до плану дій щодо членства в НАТО”²³.

15 січня 2008р., як згадувалося вище, керівництво держави звернулося з листом до Генерального секретаря НАТО. В листі йшлося про наміри України приєднатися до ПДЧ. 17 березня Президент і Прем’єр-міністр звернулися до Федерального Канцлера ФРН А.Меркель і Президента Франції Н.Саркозі з проханням про підтримку Німеччиною і Францією позитивного рішення Альянсу з означеного питання.

Аналогічне звернення було адресоване Генеральному секретарю НАТО. В ньому наголошується, що “визначеність євроатлантичного майбутнього держави та додаткові можливості, які надасть Україні формат ПДЧ, дозволить нам забезпечити підтримку цього курсу тією частиною населення, яка ще не зробила свій власний усвідомлений вибір”. Лідери країни висловлюють також сподівання, що “країни-члени НАТО, взявши до уваги викладене та інтереси безпеки євроатлантичного простору в цілому, приймуть позитивне рішення щодо запрошення України до ПДЧ в Бухаресті”²⁴.

Із заявою про намір приєднання до ПДЧ Президент виступив 25 січня на Давоському форумі. 31 січня було надіслане відповідне звернення учасникам шостого засідання робочої групи Україна-НАТО. 20 лютого проведені переговори з Президентом Франції Н.Саркозі про підтримку офіційним Парижем українських євроатлантичних ініціатив.

Відповідна робота велася на урядовому рівні. 29 січня 2008р. під час візиту до Брюсселя, Глава Уряду обговорила з Генеральним секретарем НАТО перспективи приєднання до ПДЧ. Віце-прем’єр-міністр Г.Немиря 1 лютого провів зустріч з главою МЗС Латвії, під час якої обговорювалися питання євроатлантичної інтеграції України. 7 лютого 2008р. Міністр оборони Ю.Схануров під час засідання Комісії Україна-НАТО провів консультації з колегами з країн Альянсу, переговори з Генеральним секретарем НАТО.

Реакція на наміри приєднання до ПДЧ всередині країни. Заяви керівництва країни про приєднання до ПДЧ викликали неоднозначну реакцію. Підтримку ініціативи висловили політичні сили, що належать до складу коаліції демократичних сил у Парламенті, партії національно-демократичного спрямування, ряд державно-політичних діячів країни. Зокрема, 19 лютого 2008р. фракція блоку НУНС надіслала лист Генеральному секретарю НАТО, в якому обґрунтовується легітимність та важливість приєднання України до ПДЧ. Ряд представників неурядових організацій України, громадськості виступили зі “Спільним зверненням до керівників держави,

Уряду та опозиції щодо підтримки приєднання України до ПДЧ”.

Реакція противників також була активною. Була розгорнута антинатовська кампанія. Опозиційні сили 18 січня заблокували роботу Верховної Ради, вимагаючи відкликати підпис Співкерів під зверненням до Альянсу.

14 лютого лідер Партії регіонів В.Янукович надіслав листа керівництву НАТО з проханням не розглядати на Бухарестському саміті питання про приєднання України до ПДЧ. Опозиційні партії виступили із серією заяв проти запровадження нового формату відносин з НАТО, фракція Партії регіонів висунула пропозицію у квітні цього року провести всеукраїнський референдум щодо можливого приєднання України до НАТО. 18 березня була створена депутатська група “АнтиНАТО”, до якої ввійшли 58 парламентарів.

Однак, попри початкову різку позицію, Партія регіонів врешті пішла на компроміс і підтримала Постанову ВР, яка, з одного боку, передбачає необхідність проведення референдуму перед прийняттям остаточного рішення про приєднання України до НАТО, з іншого – фактично свідчить про можливість приєднання України до ПДЧ вже найближчим часом.

Позиція НАТО. Ініціатива української сторони викликала неоднозначну реакцію країн-членів НАТО. Активно відгукнулися на прохання України США, які є послідовним прихильником ідеї приєднання України до Альянсу. Сенат США ухвалив резолюцію про підтримку приєднання України та Грузії до НАТО. 15 березня 2008р. резолюція була представлена на розгляд Палати Конгресу США. В документі наголошується: “Уряд України висловив бажання приєднатися до Євроатлантичної спільноти. Україна тісно співпрацює з НАТО та членами Альянсу, щоб досягти критеріїв, необхідних для постійного членства в НАТО”²⁵. Посол США в Україні В.Тейлор виступив з рядом заяв про підтримку намірів України.

10 країн-членів НАТО (Болгарія, Естонія, Канада, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Чехія, Румунія) 19 березня звернулися з неофіційним листом до Генерального секретаря НАТО з проханням підтримати приєднання України та Грузії до ПДЧ²⁶. Натомість, ряд інших країн-членів (зокрема, Бельгія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція) поставилися до цієї ідеї скептично²⁷. Зокрема, Канцлер ФРН 10 березня на засіданні командувачів Бундесверу висловила критичне ставлення до ідеї приєднання України до ПДЧ, мотивуючи це необхідністю забезпечення суспільної підтримки такого кроку в Україні. За її словами, “недостатньо, коли подібне рішення підтримує лише керівництво країни”²⁸.

Про неоднозначність позиції Альянсу свідчить і той факт, що 6 березня на неформальній зустрічі міністрів закордонних справ не було прийнято жодних рішень стосовно приєднання України до ПДЧ.

Керівництво Альянсу посідає вичікувальну позицію. 17 березня Генеральний секретар НАТО на Брюссельському форумі зробив досить обережну заяву, висловивши

²³ Ющенко впевнений, що європейська перспектива України буде підтверджена новою посиленою угодою з НАТО. – УНІАН, 27 грудня 2007р.

²⁴ Президент та Прем’єр-міністр висловлюють сподівання на підтримку країнами-членами НАТО позитивного рішення щодо приєднання України до Плану дій щодо членства в Північноатлантичному альянсі. – Офіційний сайт Президента України, 17 березня 2008р.

²⁵ У Палаті представників американського Конгресу представили резолюцію на підтримку прагнень України приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО. – Укрінформ, 15 березня 2008р.

²⁶ 9 держав колишнього союзнабору та Канада просять Генсека НАТО підтримати приєднання України і Грузії до ПДЧ. – УНІАН, 20 березня 2008р.

²⁷ Генсек НАТО сподівається, що до саміту в Бухаресті буде вироблено чітку позицію про приєднання України до ПДЧ. – УНІАН, 17 березня 2008р.

²⁸ Канцлер ФРН скептично ставиться до питання ступу України та Грузії в НАТО. – Укрінформ, 10 березня 2008р.

сподівання, що Україна і Грузія “розглядатимуть результати саміту в Бухаресті як стимул для продовження їх євроатлантичного шляху... Що стосується форми, в якій це продовження відбуватиметься, то, насправді, ще досить рано говорити про це”²⁹. Дещо раніше (5 березня 2008р.) Спецпредставник Генерального секретаря НАТО на прес-конференції в Москві висловив більш конкретну позицію: “Ми підтримуємо бажання України зблизитися з НАТО, але щодо конкретного питання про План дій партнерства з НАТО серед держав-членів цієї організації немає консенсусу. Тому говорити про це в Бухаресті, мабуть, не варто”³⁰.

Громадська думка

Рівень суспільної підтримки ідеї приєднання до НАТО протягом досліджуваного періоду був досить низьким. У грудні 2007р., на гіпотетичному референдумі з приводу вступу до НАТО проголосували 6 за вступ – 21% респондентів, проти – 58,9%. У лютому 2008р. це співвідношення становило 20,9% і 53,1%, відповідно.

Водночас, аналізуючи ці дані, слід враховувати ту обставину, що громадяни критично оцінюють рівень власної поінформованості про НАТО: в лютому 2008р. лише 5,4% визнали її високою; натомість, 33,6% – середньою, 46,8% – низькою, 10,1% – засвідчили відсутність жодної інформації³¹.

Отже, вище керівництво України чітко визначило консолідовані позиції щодо переведення інтеграції України до НАТО у практичну площину. Наближення до Альянсу, зокрема, через приєднання до ПДЧ відповідає національним інтересам країни, зміцнює її безпеку. Проте, не було забезпечено належного інформаційного супроводу прийнятого рішення, адекватної процедури його оформлення та оприлюднення.

4.4. РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ

Поглиблення партнерства з РФ залишалося одним з головних напрямів зовнішньої політики України. У Програмі Уряду наголошується на “стратегічній важливості розбудови рівноправних і взаємовигідних відносин з Російською Федерацією”, “поглибленні партнерства з РФ”. Під час візиту до Москви 12 лютого 2008р. Президент України заявив: “Ми підтверджуємо нашу ширшу зацікавленість у розвитку стратегічного партнерства між Україною та Росією й твердо націлені на досягнення конкретних результатів нашої співпраці”³².

Останнім часом вдалося досягти певних позитивних результатів у сферах енергетики, транспорту, авіаційної промисловості, в соціальній сфері і прикордонному співробітництві. Відбулася серія двосторонніх зустрічей на різних рівнях; головною з них є друге засідання Українсько-Російської міждержавної комісії на чолі з президентами України і РФ 12 лютого, під час якого ухвалено ряд домовленостей, підписано План дій Україна-Росія до 2009р.

Водночас, аналіз результатів дій влади на російському напрямі дає підстави констатувати: продовжується

складний період трансформації відносин, які сьогодні є конгломератом прагматичного партнерства, конкуренції на ряді напрямів, гострої конфліктності. Можна прогнозувати, що в середньостроковій перспективі характер співпраці залишиться саме таким.

Очевидно, що з приходом на пост Президента РФ Д.Медведєва політика Росії на українському напрямі суттєво не зміниться. Впливова частина державно-політичної еліти РФ розглядає Україну як об’єкт власних зовнішньополітичних інтересів. Російська сторона буде використовувати внутрішньополітичну ситуацію в Україні, підвищувати скоординований політико-економічний тиск, позиціюючись як енергетична наддержава.

Загалом, слід констатувати, що досі не вдалося досягти помітних змін на краще, мірою активізації Україною євроатлантичного курсу, слід очікувати ускладнень у двосторонніх контактах.

Політико-дипломатичний діалог не привніс суттєвих змін у двосторонні відносини. Тривали консультативні контакти по лінії МЗС. 26 січня 2008р. в Москві на поштовому засіданні Підкомісії з питань функціонування ЧФ Росії і його перебування на території України, погоджено методику проведення інвентаризації ЧФ, підготовлено до підписання документи, спрямовані на зміцнення позиції України з військово-політичних питань. 29 січня 2008р. відбувся робочий візит до Москви Секретаря РНБО Р.Богатирьової, що мав переважно ознайомчий характер і був присвячений підготовці засідання Українсько-Російської Міждержавної комісії. Відбулася зустріч з Головою МЗС РФ С.Лавровим.

Головним результатом згаданої вище зустрічі двох президентів стало підписання Плану дій Україна-Росія до 2009р., який передбачає, зокрема:

- підписання ряду угод (у паливно-енергетичному комплексі; про заходи з охорони технологій; із врегулювання прав на результати інтелектуальної діяльності);
- розвиток співпраці в галузі машинобудування, транспорту і зв’язку, промисловій політиці, авіабудуванні, науці і техніці, використанні космосу та атомної енергії в мирних цілях³³;
- ряд завдань прикладного характеру: зустрічі міністрів закордонних справ РФ і України з керівництвом прикордонних областей двох держав; відкриття додаткових консульських установ Росії в Україні та України – в РФ тощо.

План дій має відкладений ефект і його заходи будуть виконуватися в середньостроковій перспективі новим керівництвом РФ. Водночас, слід нагадати, що аналогічний документ – План дій Україна-РФ на 2007-2008рр. – не був виконаний в повному обсязі та, по суті, якісно не змінив характер і зміст двостороннього партнерства.

20 лютого 2008р. в Москві перебувала Глава Уряду України. Зустрічі з вищим керівництвом РФ (Президент,

²⁹ Генсек НАТО сподівається, що до саміту в Бухаресті буде вироблено чітку позицію про приєднання України до ПДЧ. – УНІАН, 17 березня 2008р.

³⁰ Спецпредставник генсека НАТО Роберт Сіммонс сумнівається в можливості ухвалення рішення щодо приєднання України до ПДЧ на саміті Альянсу. – Укрінформ, 5 березня 2008р.

³¹ За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 31 січня по 5 лютого 2008р. Опитано 2 017 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

³² Ющенко закликає Росію вирішити питання щодо перебування ЧФ на території України й демаркації кордонів. – УНІАН, 12 лютого 2008р.

³³ Україна і РФ домовилися сприяти поглибленню співпраці в торговельно-економічній сфері, ПЕК і АПК. – УНІАН, 12 лютого 2008р.

Глава Уряду) мали переважно консультативний характер. У центрі уваги були проблеми імплементації домовленостей, досягнутих президентами країн³⁴.

На фоні політико-дипломатичного діалогу виникали перманентні конфліктні ситуації, пов'язані з ініціативою України щодо визнання голодомору 1932-1933рр. геноцидом українського народу. Тривали спори довкола української бібліотеки та Українського Культурного центру в Москві, пам'ятників радянським воїнам у західних областях України, проблем задоволення національно-культурних потреб українців у РФ і російськомовних громадян в Україні³⁵. РФ продовжувала практику заборони в'їзду окремим "небажаним" громадянам України.

Спостерігається дефіцит стратегічних підходів до розвитку співробітництва Україна-РФ. Попри заяви про стратегічний характер відносин, дії сторін мають переважно тактичний характер. Згадані плани дій Україна-РФ містять перелік лише проблемних питань і розраховані на один-два роки. Укладені газові домовленості між НАК "Нафтогаз" та ВАТ "Газпром" є ситуативними. Ключові проблеми стабільного забезпечення країни імпортом газом (які мали б вирішуватися в рамках довгострокової угоди) не розв'язані.

Програма Уряду не вирішує проблему розробки стратегічних пріоритетів у відносинах з РФ. У цьому документі не визначені концептуальні підходи до перспективного розвитку співробітництва з РФ.

На порядку денному залишаються "хронічні" проблеми. Не вдалося досягти прогресу у вирішенні ряду застарілих спірних питань. По суті, блокується переговорний процес з делімітації Азово-Керченської акваторії. В цьому питанні російська сторона посідає неконструктивну позицію. Черговий раунд переговорів про перебування ЧФ РФ на території України не призвів до позитивних результатів (не завершено процес інвентаризації, не прийняте рішення щодо юридичних аспектів перебування військовослужбовців, не утворено чіткої системи інформування про зброю та чисельний склад ЧФ РФ).

Залишаються проблеми визначення власності навігаційно-гідрографічних об'єктів. Зокрема, в січні 2008р. широкого розголосу набула конфліктна ситуація довкола Генічеської радіонавігаційної станції МАРС-75, яка, всупереч судовим рішенням, досі використовується ЧФ РФ. Підрозділи російської морської піхоти заборонили вхід на територію станції представникам судових органів України. Тривалий час гальмується робота спільної комісії з демаркації сухопутного кордону. Попри значні зусилля української сторони, остаточно не вирішена суперечлива ситуація стосовно проекту транспортного літака АН-70.

"Замороженим" залишається питання про формування зони вільної торгівлі між Україною та РФ³⁶.

Росія продовжує скоординований політико-економічний тиск на Україну. Перебіг подій у двосторонніх відносинах свідчить про те, що Росія активно продовжує спроби утримати Україну у сфері свого

впливу, використовуючи політико-економічні важелі тиску. Прикладом цього став "борговий ультиматум" у сумі \$1,3 млрд., висунутий Україні відразу після завершення парламентських виборів у вересні 2007р. На початку березня російська сторона розпочала чергову "газову війну", двічі скорочуючи поставки газу до України.

У різних формах РФ намагається зберегти присутність у внутрішньополітичних процесах в Україні. Підтвердженням цього може слугувати нещодавно оприлюднений огляд МЗС РФ "Зовнішньополітична і дипломатична діяльність РФ у 2007р.", де прямо наголошується: "Відносини між Росією і Україною відбудовувалися на прагматичній основі з метою... створення передумов для зміцнення російського вектора у внутрішній та зовнішній політиці України"³⁷.

Україна залишається вразливою до такого тиску. Останні дії влади на російському напрямі (зокрема в енергетичній сфері) свідчать про існування певної конкуренції на рівні Президент-Глава Уряду, що загалом послаблює позиції України в діалозі з РФ.

Поглиблюється гострота проблеми, пов'язаної з євроатлантичним вибором України. Росія послідовно та наполегливо декларує негативне ставлення до вступу України до НАТО. Після заяв керівництва України про наміри приєднатися до ПДЧ, російська сторона помітно активізувала політико-дипломатичну діяльність з метою блокування цих планів. Зокрема, 8 березня 2008р. Президент РФ В.Путін під час зустрічі з канцлером ФРН А.Меркель активно просував ідею недоцільності розширення НАТО та неготовності України приєднатися до Альянсу.

У діалозі із США РФ посіла жорстку позицію щодо вступу України до НАТО. За словами Глави МЗС РФ С.Лаврова: "Ці плани (розширення НАТО за рахунок України – *ред.*) викликають серйозні проблеми в Європі. З цього питання в Москві американським колегам було чітко підтверджено, що реалізація подібних планів буде мати найтяжчі наслідки для наших відносин"³⁸.

У цьому контексті слід нагадати, що перспектива зближення України з НАТО стала приводом до денонації Державною Думою РФ 25 січня 2008р. міжурядової Угоди про засоби систем попередження про ракетний напад і контролю космічного простору, хоча це рішення готувалося заздалегідь і, по суті, було використане з метою інформаційного тиску.

Очевидним є те, що скоординований російський тиск поширюється на різні сфери діяльності української влади. Це підтверджує згаданий Огляд МЗС РФ, у якому зазначається: "Росія здійснювала політико-дипломатичні кроки, спрямовані проти реалізації планів вступу України до НАТО, витіснення російської мови з освітньої сфери України, реабілітації офіційними колами України націоналістичних формувань, спроб політизації українською стороною нашої спільної історії"³⁹. Є підстави вважати, що й надалі цей тиск буде продовжуватися.

³⁴ Прем'єри України і РФ підтвердили прихильність суворому виконанню "газових" домовленостей Президентів. – УНІАН, 20 лютого 2008р.

³⁵ Так, негативну реакцію російської сторони викликало рішення Конституційного Суду України про дублювання державною мовою іноземних кінофільмів.

³⁶ Договір про зону вільної торгівлі між Україною і Росією був підписаний в 1993р. Однак Державна Дума досі його не ратифікувала. Під час візиту до Москви Глава Уряду пропонувала російській стороні "створювати умови в торгових відносинах України і Росії, які діють у СОТ". Див.: Україна і РФ мають намір створити зону вільної торгівлі на основі регламентних норм СОТ – Тимошенко. – УНІАН, 22 лютого, 2008р.

³⁷ Див.: Обзор МИД России Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2007г. – Официальный сайт МИД РФ, <http://www.mid.ru>

³⁸ Див.: Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.Лаврова на совместной пресс-конференции с Министром иностранных дел Израиля Ц.Ливни, Тель-Авив, 20 марта 2008г. – <http://www.mid.ru>

³⁹ Див.: Обзор МИД России...

Громадська думка

Громадяни досить критично оцінюють результативність дій нового Уряду на російському напрямі. Більшість (58,7%) респондентів переконані в тому, що владі не вдалося досягти успіхів у відносинах з РФ; 22,6% – налаштовані оптимістично, вважаючи, що Уряд у відносинах з РФ діяв ефективно.

Отже, дії влади на російському напрямі, попри окремі позитивні результати, загалом не були успішними. Внаслідок внутрішніх проблем, позиції України в діалозі з РФ є послабленими. Очевидно, у двосторонніх відносинах триватиме період невизначеності, конфліктності на окремих напрямках співробітництва, посилюватиметься російський тиск на Україну. Розробка чіткої стратегії і координації дій на російському напрямі залишається актуальною.

4.5. РОЗВИТОК ВІДНОСИН ІЗ США

Розвиток партнерства зі світовим лідером – США – є одним з ключових напрямів зовнішньої політики України. Розвиваючи стратегічне партнерство зі США, Україна виходить з розуміння тієї ключової ролі, яку ця держава відіграє в системі політичних, економічних, науково-технологічних, воєнно-політичних координат нинішнього світу. Постійним фактором українсько-американських відносин є стратегічна зацікавленість США в підтримці української незалежності та її демократичного розвитку.

У Програмі Уряду наголошується на стратегічній важливості розбудови рівноправних і взаємовигідних відносин зі США. Огляд нинішніх контактів Україна-США дає певні підстави сподіватися, що питання поглиблення двосторонніх взаємовідносин України і США та приведення рівня торговельно-економічних стосунків до рівня, який би відповідав наявному потенціалу, перейде у практичну площину.

Сполучені Штати виступили найактивнішим прихильником євроатлантичної інтеграції України. В березні 2008р. Сенат ухвалив резолюцію з підтримки ініціативи приєднання України і Грузії до НАТО. Відомі американські політики виступили з підтримкою української ініціативи. 14 лютого Державний секретар США К.Райс, виступаючи перед представниками Комітету у закордонних справах американського Сенату, підтримала позицію України та піддала гострій критиці заяву Президента РФ В. Путіна про гіпотетичну можливість націлення на Україну ракетних систем⁴⁰.

Зацікавленість політичних, експертних кіл темою приєднання України до НАТО підтверджують слухання 5 березня 2008р. Американською Комісією “Розширення НАТО і Бухарестський саміт”, у якому взяли участь відомі експерти, члени Комітету США-ЄС з питань України, С.Пайфер та Я.Бугайський⁴¹.

Водночас, слід зазначити, що керівництво України, на фоні активного діалогу з РФ і ЄС, поки не зробило активних кроків на американському напрямі.

Контакти на політико-дипломатичному рівні. 15 січня Україну відвідала делегація США, яку очолював співголова Комітету у закордонних справах Сенату США Р.Лугар, з метою підготовки візиту Дж.Буша до України.

23 січня 2008р. в Давосі відбулася зустріч Президента України з Державним секретарем США К.Райс. Обговорювалися проблеми приєднання України до ПДЧ, вступ до СОТ. К.Райс висловила підтримку євроатлантичних прагнень України.

6 березня у Брюсселі Глава Уряду України та Держсекретар США обговорили перспективи приєднання України до НАТО, проблеми забезпечення енергетичної незалежності.

Однак, і зустрічі не стали “проривом” у двосторонніх відносинах. Міждержавні контакти із США мали значною мірою ситуативний характер. Не були задіяні ефективні двосторонні механізми співробітництва. Зокрема, не вдалося відновити діяльність українсько-американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами.

Розвиток торговельно-економічного співробітництва. Контакти в цій сфері тривалий час стримуються хронічними для України проблемами – браком ефективних соціально-економічних реформ, неналежним забезпеченням прав іноземних інвесторів, неефективною податковою системою, проблемою безпеки бізнесу, високого рівня корупції. Показовим є те, що вже кілька років поспіль заблокована діяльність Корпорації закордонних приватних інвестицій США (ОПІК), яка тривалий час апелює до керівництва України з вимогами відшкодувати збитки від участі в реалізації Державної програми утилізації звичайних видів боєприпасів, не придатних для подальшого використання і зберігання, на 2006-2017рр. Уряд зобов’язався найближчим часом розв’язати цю проблему⁴².

Сьогодні США є одним з найбільших закордонних інвесторів в економіку України. Проте, попри присутність в Україні великих американських корпорацій, досягнутий рівень не відповідає ні інвестиційним можливостям найбільшого фінансового центру світу, яким є США, ні потребам України.

Безумовно актуалізує тему двосторонніх відносин офіційний візит до Києва Президента США Дж.Буша, запланований на 31 березня - 1 квітня 2008р. Зокрема, очікується проголошення ряду ініціатив (у галузі високих технологій, космосу, ядерної енергетики); прогнозується також, що американський лідер висловить чітку підтримку прагненням України приєднатися до ПДЧ.

Громадська думка

Громадяни неоднозначно оцінюють ефективність дій Уряду на американському напрямі. Понад третина (36,6%) опитаних вважають, що владі вдалося досягти успіхів у відносинах із США; 29,8% – дотримуються протилежної думки. Третина (33,7%) громадян не змогли оцінити успіхи Уряду у відносинах із США.

Загалом, американський вектор зовнішньої політики України залишається недостатньо розвинутим. Офіційні контакти зі США мають переважно епізодичний характер. Розвиток торговельно-економічних контактів стримується внутрішніми проблемами. Є підстави сподіватися, що “паузу” у двосторонньому діалозі завершить візит до України Президента США.

⁴⁰ Риторика РФ щодо можливих наслідків членства в НАТО неприпустима. – Укрінформ, 14 лютого 2008р.

⁴¹ Доробок України дає підстави для її приєднання до ПДЧ на Бухарестському саміті. – Укрінформ, 5 березня 2008р.

⁴² Уряд зробить все можливе для розблокування роботи ОПІК в Україні до приїзду Буша. – УНІАН, 18 березня 2008р.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Розробити та внести на розгляд Верховної Ради **проект нового Закону “Про основні напрями зовнішньої політики та зовнішньополітичної діяльності України”**, в якому, зокрема:

- сформулювати національні інтереси України із врахуванням сучасних світових реалій і потреб внутрішнього розвитку;
- визначити засади, головні напрями і пріоритети зовнішньої політики держави на новому етапі, зокрема – чітко зафіксувати як пріоритетне стратегічне завдання інтеграцію до ЄС і приєднання до євроатлантичної системи безпеки (НАТО);
- окреслити систему функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики (в т.ч., закріпити за МЗС координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, унормувати процедуру призначення послів, глав торговельно-економічних місій тощо).

2. Провести комплексну реорганізацію закордонних закладів України (посольств, торговельно-економічних місій, представництв при міжнародних організаціях) з метою оптимізації їх чисельності, вдосконалення діяльності. Головним критерієм доцільності їх утримання має бути рівень торговельно-економічного, політичного, науково-технічного та гуманітарного співробітництва з відповідними країнами (організаціями). Доручити МЗС провести повну структурно-кадрову інвентаризацію закордонних дипломатичних установ. Здійснити реорганізацію торговельно-економічних місій України за кордоном з метою запровадження нової моделі економічної дипломатії. Забезпечити ефективну координацію діяльності нових структур з відповідними підрозділами Посольств, представництвами українських підприємств за кордоном.

3. Створити **Національне агентство європейської інтеграції**. З цієї метою:

- завершити розробку та затвердити Положення про Національне агентство європейської інтеграції;
- сформувати правові засади, що забезпечили б Агентству як головному органу з питань формування та реалізації політики європейської інтеграції України в системі ЦОВВ ефективне виконання координаційних функцій на міжвідомчому рівні, підготовку і впровадження стратегічних та програмних документів з питань інтеграції України до ЄС;
- створити організаційні, фінансові, кадрові умови для його повноцінної діяльності.

4. Розробити **нову редакцію “Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу”** з урахуванням сучасного стану співробітництва з ЄС, результатів реалізації Плану дій Україна-ЄС, внутрішніх інституційно-структурних змін і перспектив укладення нової Угоди з ЄС, створення ЗВТ.

5. **Поглибити договірно-правові відносини з ЄС**. З цієї метою:

- провести переговори з ЄС щодо розширення фінансової допомоги в боротьбі з нелегальною міграцією (облаштування пунктів утримання нелегалів, депортаційні заходи та ін.), розглянути питання про створення Державної міграційної служби;
- започаткувати переговори з ЄС про можливість створення єдиних консульських пунктів країн Шенгенської Угоди з метою уніфікації процедур і вимог до громадян України;
- у рамках реалізації Плану дій на 2007-2009рр. “Енергетична політика Європи”, ініціювати

переговори з ЄС щодо приєднання України до Угоди про енергетичне співтовариство з метою інтеграції до внутрішнього європейського енергетичного ринку.

- забезпечити умови для реалізації пакета пріоритетних інвестиційних проектів ПЕК в рамках співробітництва України з ЄБРР і Європейським інвестиційним банком. (Проекти, спрямовані на модернізацію газо- та нафтотранспортної системи України, зміцнення надійності роботи енергосистеми тощо).

6. Сформувати та поступово виконувати **середньостроковий план вирішення спірних питань у відносинах з РФ**. З цієї метою:

- прискорити переговорний процес з делімітації Азово-Керченської акваторії, підготувати до підписання договір про українсько-російський державний кордон в Азовському та Чорному морях;
- у рамках міждержавної комісії вирішити питання подолання наслідків екологічної катастрофи в Керченській протоці, відшкодування збитків українській стороні; розпочати роботу спільної комісії з демаркації сухопутної ділянки російсько-українського державного кордону;
- забезпечити взаємовигідне розв’язання неврегульованих проблем перебування ЧФ РФ в АР Крим. (Укласти угоду стосовно юрисдикції функціонування військових формувань і правоохоронних органів ЧФ РФ. Досягти домовленості про порядок використання об’єктів навігаційно-гідрографічної інфраструктури);
- забезпечити повне зняття заборони ввезення на територію РФ української молочної продукції, продукції тваринництва;
- на основі двосторонніх домовленостей вирішити фінансово-майнові питання, питання інтелектуальної власності, пов’язані з виходом РФ з проекту будівництва військово-транспортного літака АН-70.

7. **Розвивати регіональне співробітництво**. З цієї метою:

- ухвалити Концепцію діяльності України в рамках СНД, якою визначити рівень участі у структурах СНД, характер, форми та напрями співпраці з СНД. Розвивати двостороннє співробітництво в рамках СНД у сферах, що становлять взаємний інтерес. Сприяти реалізації українських пропозицій у галузі енергетики, вдосконаленню механізмів функціонування ЗВТ, договірно-правовому оформленню кордонів;
- у рамках Групи високого рівня (ЄЕП) сприяти якнайшорішому підписанню пакета відповідних угод. На законодавчому рівні визначити формат і перспективи участі України в ЄЕП. (Зокрема, зафіксувати зацікавленість української сторони у створенні ЗВТ без вилучень та обмежень з урахуванням норм і принципів СОТ);
- підготувати пакет галузевих та інфраструктурних проектів у рамках ГУАМ, спрямованих на створення спільних ринків товарів і послуг. Зокрема, забезпечити впровадження наскрізних тарифів на перевезення з використанням міжнародного транспортного коридору *ТРАСЕКА*, прискорити відкриття залізнично-паромного сполучення Керч-Поті-Батумі та будівництво залізниці Карс-Ахалкалакі, забезпечити умови для реалізації економічного проекту “Тридунайський енерготранспортний міст” тощо. Створити сприятливі фінансово-матеріальні умови для повномасштабної роботи Секретаріату ГУАМ у Києві. ■

5. ВЛАДА І СИТУАЦІЯ В КРАЇНІ ОЧИМА ГРОМАДЯН

Результати моніторингу громадської думки, який здійснює соціологічна служба Центру Разумкова, свідчать про досить високий рівень критичних настроїв у суспільстві. Громадяни схильні негативно оцінювати загальну ситуацію в країні, напрям розвитку подій, становище в різних сферах суспільного життя.

Також високим є рівень негативних оцінок дій влади, вищих посадових осіб держави, політичних сил, представлених у Парламенті. Натомість, громадяни досить низько оцінюють відповідність діяльності владних інститутів та окремих органів влади таким засадам врядування, як прозорість, відкритість, підконтрольність суспільству, відповідність суспільним інтересам.

Нижче наводяться узагальнені результати опитувань та їх стислий аналіз¹.

5.1. ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ В КРАЇНІ

Центр Разумкова

Стосовно загальної оцінки зміни ситуації в країні за результатами перших 100 днів діяльності нового Уряду позиції громадян розділилися: частки респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася, і тих, хто дотримується думки, що вона не змінилася, є приблизно рівними (40,8% і 38,4%, відповідно). Покращення ситуації відзначили лише 10,8% опитаних.

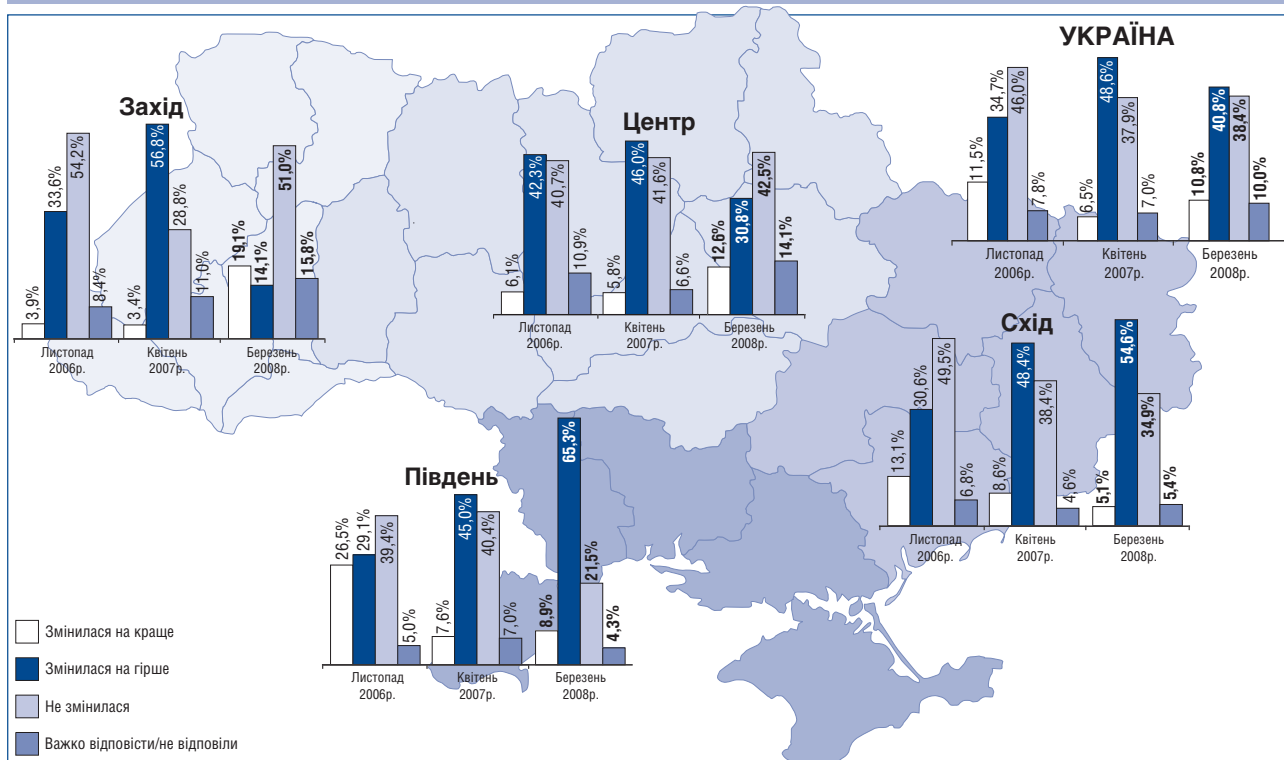
Можна порівняти ці оцінки з тими, які давали громадяни України результатам перших 100 днів діяльності попереднього Уряду, очолюваного В.Януковичем

(дані опитування, що проводилося в листопаді 2006р., діаграма "Оцінка змін ситуації у країні в цілому").

Отже, за даними останнього опитування, оцінка змін ситуації в країні є гіршою, ніж оцінка результатів перших 100 днів діяльності попереднього Уряду. Якщо частка тих, хто констатував загальне покращення ситуації у країні в листопаді 2006р. і в березні 2008р. є приблизно однаковою, то на погіршення ситуації в березні 2008р. вказують на 6% більше респондентів, ніж у листопаді 2006р.

Порівнюючи динаміку оцінок за регіонами, можна бачити, що порівняно з листопадом 2006р., частка тих, хто вказує на покращення ситуації, серед жителів Заходу

Оцінка змін ситуації у країні в цілому*,
% опитаних

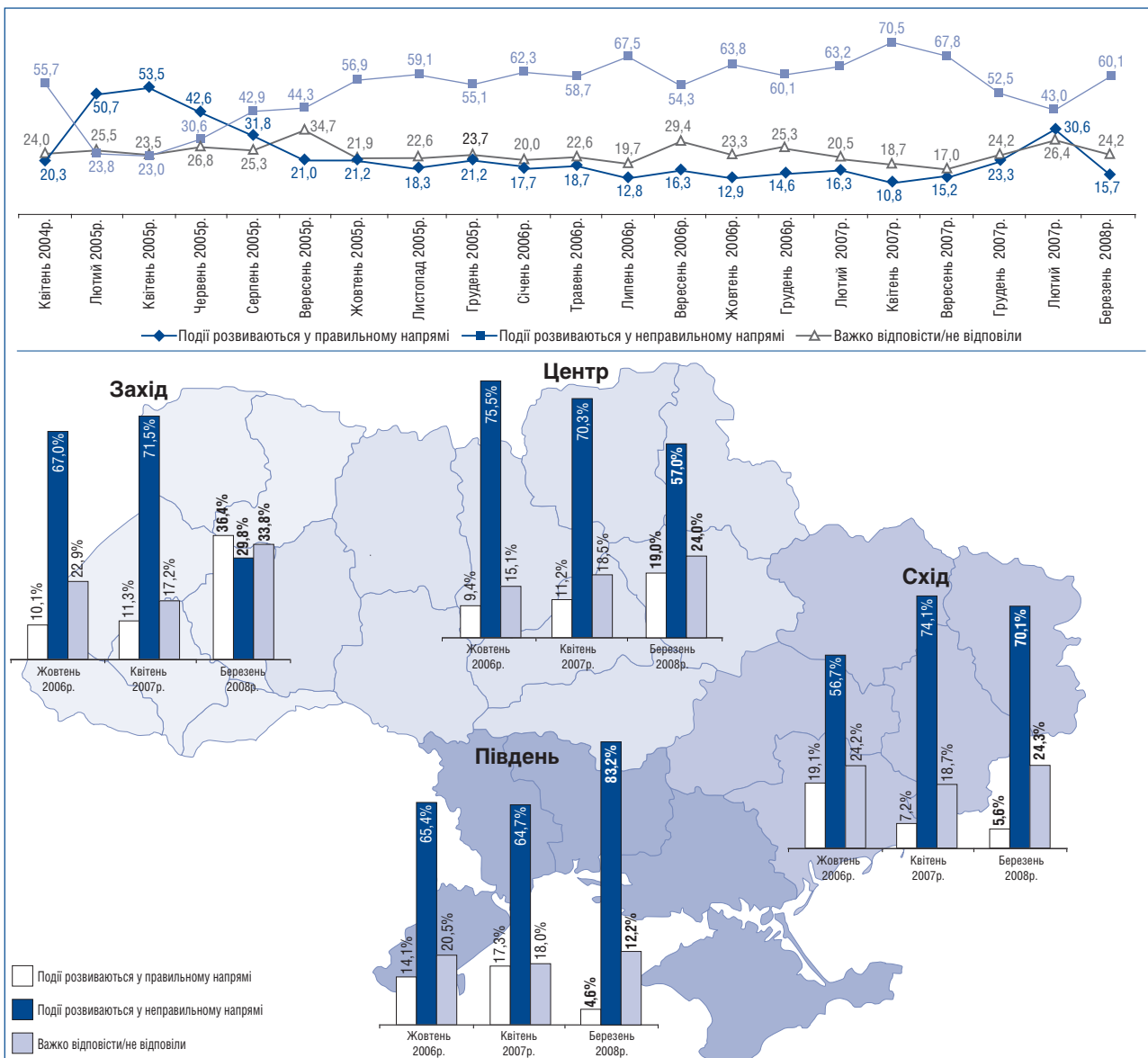


* Відповіді на питання: "На вашу думку, яким чином за період діяльності нового Уряду змінилася ситуація в Україні в цілому?".

¹ У підрозділі використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з лютого 2005р. по березень 2008р. Останнє за часом соціологічне опитування проведене з 15 по 20 березня 2008р. Опитано 2 010 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України.

Усі опитування, результати яких наводяться в підрозділі, здійснювалися в усіх областях України, Києві та АР Крим за багатоступеневою випадковою вибіркою із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

Оцінка напрямку розвитку подій у країні*, % опитаних



і Центру зросла, а серед жителів Півдня і Сходу – знизилася². Відповідно, частка тих, хто вказує на погіршення ситуації, серед жителів Заходу і Центру знизилася, а серед жителів Півдня і Сходу – зросла.

Це може свідчити про **вплив політичних симпатій на оцінку зміни ситуації**: жителі Півдня і Сходу, де є високим рівень підтримки політичних сил, які зараз перебувають в опозиції, оцінюють діяльність Уряду більш критично, ніж тоді, коли Уряд очолював лідер Партії регіонів; водночас жителі Заходу і Центру схильні рідше відзначати недоліки в діяльності нового Уряду. В більш "лояльно" налаштованих до нової влади Західному і Центральному регіонах домінує думка, що ситуація в країні за час діяльності нового Уряду не змінилася, тоді як на Сході і Півдні – що ситуація погіршилася.

Більшість (60,1%) опитаних вважають, що **події у країні розвиваються в неправильному напрямі**, – проти 15,7% тих, хто дотримується протилежної думки. Ці результати

є лише трохи кращими, ніж показники жовтня 2006р. (діаграма "Оцінка напрямку розвитку подій у країні"). Слід зазначити, що в одному регіоні країни – на Заході, думка, що події розвиваються у правильному напрямі, переважає, її дотримуються відносна більшість (36,4%) опитаних; в інших регіонах домінує протилежна думка.

Оцінка змін у різних сферах життя країни і громадян

У більшості сфер життя суспільства громадяни констатують відсутність змін. Погіршення стану справ відзначається в таких сферах, як: рівень цін і тарифів (85,2%); економічне становище країни (52,5%); упевненість громадян у завтрашньому дні (49%); рівень добробуту родини (47,9%); ставлення влади до громадян (31,4%); ситуація зі злочинністю (27,6%); спроможність громадян впливати на дії влади (25,5%); прозорість, відкритість діяльності влади (25,4%) (таблиця "Оцінка змін в окремих сферах, с.74").

² Застосовується наступний поділ територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр**: м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

Оцінка змін в окремих сферах*, % опитаних

	Змінилося на краще			Змінилося на гірше			Не змінилося			Важко відповісти/не відповіли			Показник змін**		
	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.
Пенсійне забезпечення	8,0	16,4	35,8	27,4	35,4	21,1	56,2	37,9	32,7	8,4	10,3	10,4	-19,4	-19,0	14,7
Рівень свободи слова	9,9	10,6	15,1	12,3	20,7	11,8	67,1	58,5	62,9	10,7	10,2	10,2	-2,4	-10,1	3,3
Забезпечення прав опозиції	9,1	9,9	17,0	13,0	22,6	14,8	50,0	42,7	43,3	27,9	24,8	24,9	-3,9	-12,7	2,2
Становище українськомовного населення	4,7	5,7	8,1	11,6	15,0	9,4	74,3	68,9	73,4	9,4	10,4	9,1	-6,9	-9,3	-1,3
Рівень демократії	8,1	8,4	12,6	12,9	24,2	15,3	66,8	56,6	60,4	12,2	10,8	11,7	-4,8	-15,8	-2,7
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	6,2	6,8	10,5	17,0	23,9	15,4	61,8	54,8	60,9	15,0	14,5	13,2	-10,8	-17,1	-4,9
Забезпечення прав і свобод громадян	–	4,7	8,5	–	27,0	19,2	–	56,4	59,9	–	11,9	12,4	–	-22,3	-10,7
Прозорість, відкритість діяльності влади	10,3	6,0	12,4	25,9	34,6	25,4	51,5	47,5	50,7	12,3	11,9	11,5	-15,6	-28,6	-13,0
Міжнародний імідж України	17,3	11,7	16,9	27,0	36,8	30,0	41,2	38,4	37,4	14,5	13,1	15,7	-9,7	-25,1	-13,1
Дотримання законності державними службовцями	8,0	5,9	7,9	21,1	33,7	22,4	54,9	44,5	53,5	16,0	15,9	16,2	-13,1	-27,8	-14,5
Оплата праці	6,1	14,0	20,0	31,4	39,3	34,7	54,1	39,9	36,8	8,4	6,7	8,5	-25,3	-25,3	-14,7
Ситуація зі злочинністю	5,1	4,6	8,1	27,8	35,8	27,6	55,4	50,0	53,1	11,7	9,6	11,2	-22,7	-31,2	-19,5
Спроможність громадян впливати на дії влади	5,6	3,8	5,3	24,8	33,9	25,5	59,1	52,2	58,2	10,5	10,1	11,0	-19,2	-30,1	-20,2
Ставлення влади до громадян	8,8	5,9	10,1	27,4	34,1	31,4	54,7	52,1	49,0	9,1	7,9	9,5	-18,6	-28,2	-21,3
Становище російськомовного населення	13,0	6,3	2,7	9,0	17,2	24,5	68,5	63,9	61,7	9,5	12,6	11,1	4,0	-10,9	-21,8
Ситуація у країні в цілому	11,1	6,5	10,8	34,7	48,6	40,8	46,0	37,9	38,4	8,2	7,0	10,0	-23,6	-42,1	-30,0
Ставлення громадян до влади	9,0	4,9	8,7	35,9	45,1	40,2	46,5	41,8	42,4	8,6	8,2	8,7	-26,9	-40,2	-31,5
Рівень добробуту родини респондента	5,1	8,7	9,3	38,4	42,1	47,9	54,4	45,9	39,4	2,1	3,3	3,4	-33,3	-33,4	-38,6
Упевненість громадян у завтрашньому дні	10,5	6,7	8,5	43,5	49,2	49,0	37,9	36,1	33,1	8,1	8,0	9,4	-33,0	-42,5	-40,5
Економічне становище країни	9,8	14,7	7,4	34,2	39,5	52,5	49,8	40,0	34,3	6,2	5,8	5,8	-24,4	-24,8	-45,1
Рівень цін і тарифів	1,9	2,1	1,9	82,9	84,2	85,2	12,5	11,2	9,8	2,7	2,5	3,1	-81,0	-82,1	-83,3

* Відповіді на питання "На Вашу думку, яким чином за період діяльності нового Уряду змінилися 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.

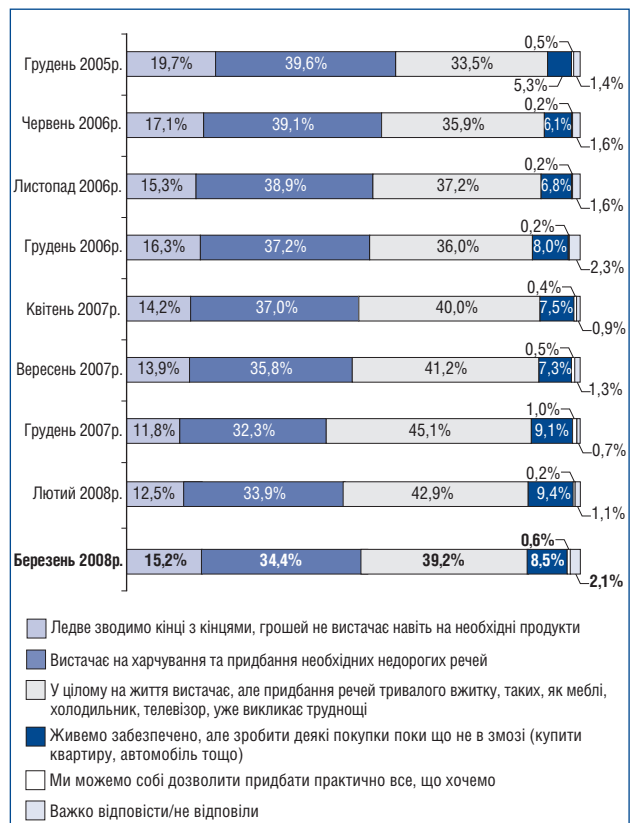
Покращення ситуації відзначається лише стосовно сфери пенсійного забезпечення, що відзначили відносна більшість (35,8%) опитаних, – проти 21,1% тих, хто вважає, що ситуація тут погіршилася, і 32,7% впевнених у тому, що вона не змінилася.

Загалом, якщо порівнювати оцінки результатів 100 днів діяльності Уряду Ю.Тимошенко і 100 днів діяльності Уряду В.Януковича на підставі балансу позитивних/негативних змін, то можна з'ясувати наступне:

- **краще оцінюються зміни** за 100 днів діяльності Уряду Ю.Тимошенко у сферах: "пенсійне забезпечення", "оплата праці", "забезпечення прав опозиції", "становище у сфері дотримання прав і свобод громадян", "рівень свободи слова", "становище українськомовного населення", "ситуація зі злочинністю", "прозорість, відкритість діяльності влади", "рівень демократії";
- **гірше** – у сферах: "становище російськомовного населення", "економічне становище країни", "впевненість громадян у завтрашньому дні", "рівень добробуту родини респондента", "ставлення громадян до влади", "міжнародний імідж України", "ставлення влади до громадян";
- в інших сферах різниця є статистично не значимою.

Самооцінки рівня добробуту громадян, порівняно з вереснем 2006р., на статистично значимому рівні не змінилися, але порівняно з груднем 2006р. (за даними дослідження, що було проведено вже після формування нового Уряду) і лютим 2008р. – дещо погіршилися (діаграма "Яким є в цілому матеріальне становище Вашої сім'ї?").

Яким є в цілому матеріальне становище Вашої сім'ї? % опитаних

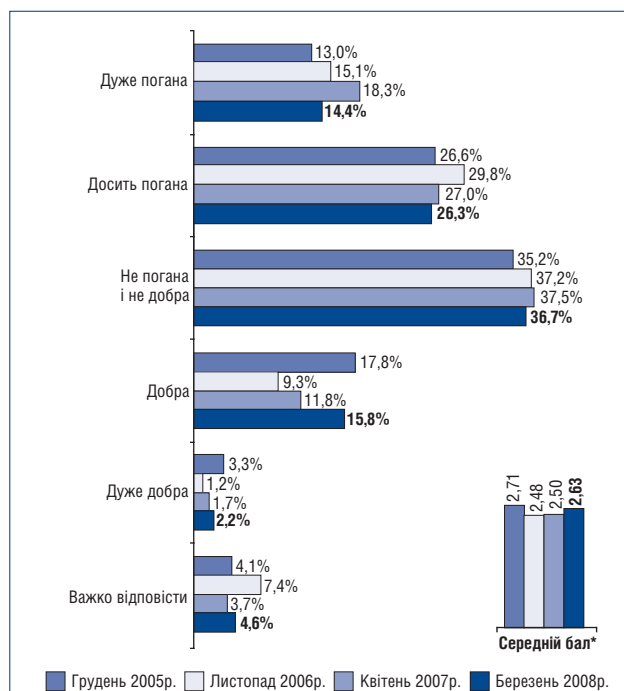


Оцінки дій інститутів влади та політичних сил, представлених у Парламенті

Оцінки діяльності Президента В.Ющенка протягом грудня 2005р. - березня 2008р. коливаються у певних межах. Після зниження показників у листопаді 2006р. та квітні 2007р., зафіксовано певне їх відновлення. Якщо у грудні 2005р. діяльність В.Ющенка вважали доброю і дуже доброю 21,1% громадян (17,8% та 3,3%, відповідно), а в листопаді 2006р. – 10,5% (9,3% та 1,2%, відповідно), то в березні 2008р. цей показник склав 18% (15,8% та 2,2%, відповідно).

Аналогічною є ситуація з негативними оцінками. Так, у 2005р. досить поганою і дуже поганою його діяльність вважали 39,6% опитаних (26,6% та 13%, відповідно), у 2006р. – 44,9% (29,8% і 15,1%, відповідно), то у 2008р. цей показник склав 40,7% (26,3% та 14,4%, відповідно) (діаграма “Оцінка діяльності Президента України В.Ющенка протягом 2005-2008рр.”).

Оцінка діяльності Президента України В.Ющенка протягом 2005-2008рр., % опитаних



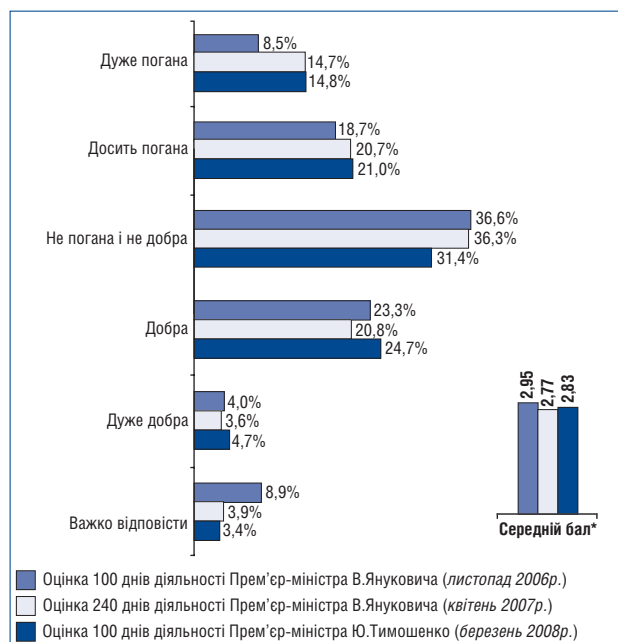
* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність дуже погана, а “5” – дуже добра.

Оцінки діяльності Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка є дещо кращими, ніж оцінки діяльності Президента. Діяльність Прем'єра, порівняно з діяльністю Президента, дещо частіше оцінювали як добру (24,7% проти 15,8%) і дещо рідше – як досить погану (21% проти 26,3%). Число крайніх оцінок (“дуже погана” і “дуже добра”) відрізняється незначною мірою (діаграма “Оцінка діяльності Прем'єр-міністра України”).

Водночас, оцінки 100 днів роботи Прем'єра Ю.Тимошенка є дещо гіршими, ніж оцінки 100 днів роботи Прем'єра В.Януковича. Зокрема, діяльність Ю.Тимошенка дещо частіше оцінюється як дуже погана (14,8% проти 8,5%) та досить погана (21% проти 18,7%). Проте, порівняно з оцінками 240 днів діяльності Прем'єра В.Януковича, нинішні оцінки Ю.Тимошенка є дещо кращими.

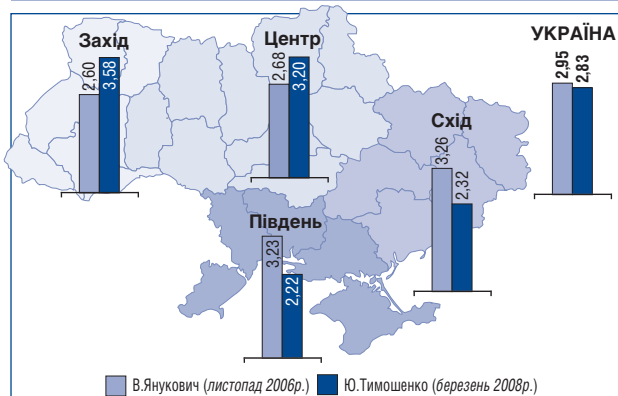
Однак, є підстави стверджувати, що на оцінку діяльності Прем'єр-міністра значною мірою впливають політичні симпатії. Підтвердженням цьому є той факт, що

Оцінка діяльності Прем'єр-міністра України, % опитаних



* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність дуже погана, а “5” – дуже добра.

Середня оцінка діяльності Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка та Прем'єр-міністра В.Януковича після перших 100 днів їх діяльності на цій посаді, середній бал*



* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність дуже погана, а “5” – дуже добра.

оцінки діяльності В.Януковича та Ю.Тимошенка мають майже дзеркальний регіональний розподіл (діаграма “Середня оцінка діяльності Прем'єр-міністра ...”).

Водночас, дещо покращилися оцінки дій Ю.Тимошенка, порівняно з іншими особами, які різного часу виконували обов'язки Прем'єр-міністра України. За даними останнього опитування, її та В.Януковича називають однаково часто як політиків, які найкраще справлялися з обов'язками глави Уряду (відповідно 22% і 24,6%) (таблиця “Хто з глав Уряду найкраще справлявся зі своїми обов'язками?”, с.76).

Ставлення громадян до вищих посадових осіб держави є досить критичним. Так, якщо в лютому 2005р., відразу після президентських виборів, понад половина (55,1%) громадян були впевнені, що дії Президента В.Ющенка в першу чергу спрямовані на захист загальнонаціональних інтересів, то в березні 2008р. так думають лише 28,9% опитаних. Натомість 54,1% – вважають, що його дії спрямовані насамперед на захист власних інтересів та інтересів його політичного

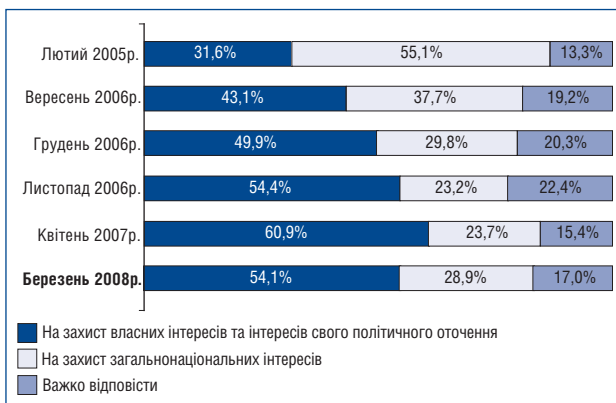
Хто з глав Уряду найкраще справлявся зі своїми обов'язками? % опитаних

	Жовтень 2005р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.
Вітольд Фокін	0,2	0,3	0,1	0,3	0,6
Віталій Масол	0,6	0,5	0,6	0,3	0,2
Леонід Кучма	0,7	0,5	1,5	1,4	1,7
Юхим Зв'ягельський	0,2	0,1	0,2	0,2	0,6
Євген Марчук	0,8	0,6	0,8	0,3	0,6
Павло Лазаренко	1,6	1,9	1,3	0,9	0,5
Валерій Пустовойтенко	1,6	1,2	1,0	0,9	1,0
Віктор Ющенко	14,7	10,5	9,2	10,4	9,9
Анатолій Кінах	7,0	2,2	3,6	3,2	1,9
Юрій Схануров	—*	3,0	1,9	2,8	1,2
Віктор Янукович	24,6	33,8	30,0	28,5	24,6
Юлія Тимошенко	18,7	17,9	16,7	17,5	22,0
Не могу виділити нікого з них	29,3	27,5	33,1	33,3	35,2

* Прізвища Ю.Сханурова не було в списку, що пропонувався респондентам у жовтні 2005р.

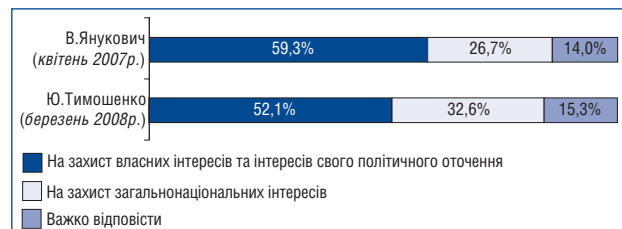
оточення (проти 31,6% в лютому 2005р.). Щоправда, ці показники дещо покращилися, порівняно з 2006-2007рр. (діаграма “Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка”).

Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка, % опитаних



Близькими до цих оцінок є оцінки дій Прем'єр-міністра В.Януковича у квітні 2007р. В оцінках дій Прем'єра Ю.Тимошенко також переважає думка, що вона насамперед захищає власні інтереси та інтереси її політичного оточення (52,1%), але загалом оцінки є дещо кращими, порівняно з оцінками дій В.Ющенка та В.Януковича: майже третина (32,6%) громадян упевнені, що її дії спрямовані насамперед на захист загальнонаціональних інтересів (діаграма “Оцінка першочергової спрямованості дій Прем'єр-міністра”).

Оцінка першочергової спрямованості дій Прем'єр-міністра, % опитаних



Лише невелике число громадян упевнені, що вищі інститути влади значною мірою захищають інтереси всієї України або інтереси простих громадян України. Стосовно Президента В.Ющенка таку думку підтримують 9,5% та 6,3% опитаних, відповідно; стосовно Уряду Ю.Тимошенко – 11,4% та 10,8%, відповідно. Натомість, протилежної думки дотримуються стосовно Президента – 26,4% та 42,7% опитаних, відповідно; стосовно Уряду – 24,2 та 34,4%, відповідно (діаграма “Якою мірою захищають інтереси...?”).

Сподівання на те, що діяльність коаліційної більшості в Парламенті сприятиме утвердженню національної єдності, є невеликими. Впевнені в цьому дещо більше третини (36,4%) громадян (повною мірою сприятиме – 9,7%, деякою мірою – 26,7%); третина (33,9%) – дотримуються протилежної думки (в т.ч. 13,3% опитаних вважають, що створення коаліційної більшості, навпаки, руйнуватиме національну єдність). Значима частина опитаних (22,3%), не змогли визначитися в цьому питанні. Розподіл відповідей зовсім незначною мірою відрізняється від відповідей на аналогічне

Президент В.Ющенко? % опитаних

Уряд Ю.Тимошенко? % опитаних



Березень 2008р.

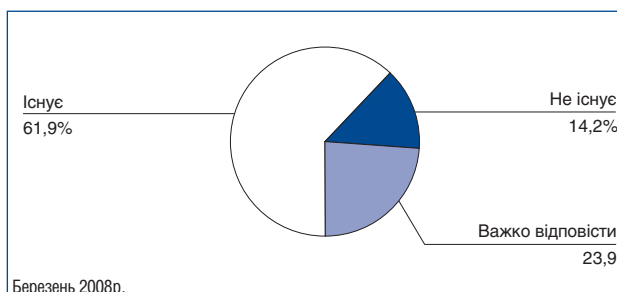
питання, поставлене у квітні 2007р. щодо попередньої коаліційної більшості (діаграма “Якою мірою діяльність коаліційної більшості у Верховній Раді...?”).

Проте, аналіз регіонального розподілу відповідей показує виразну різницю в оцінках нинішньої і попередньої коаліційної більшості: в березні 2008р. очікування позитивного впливу парламентської більшості на утвердження національної єдності значно переважають на Заході та в Центрі, на Півдні і Сході – переважають протилежні оцінки. А у квітні 2007р. картина була протилежною: позитивні оцінки переважали над негативними на Півдні і Сході, негативні – в Центрі та на Заході.

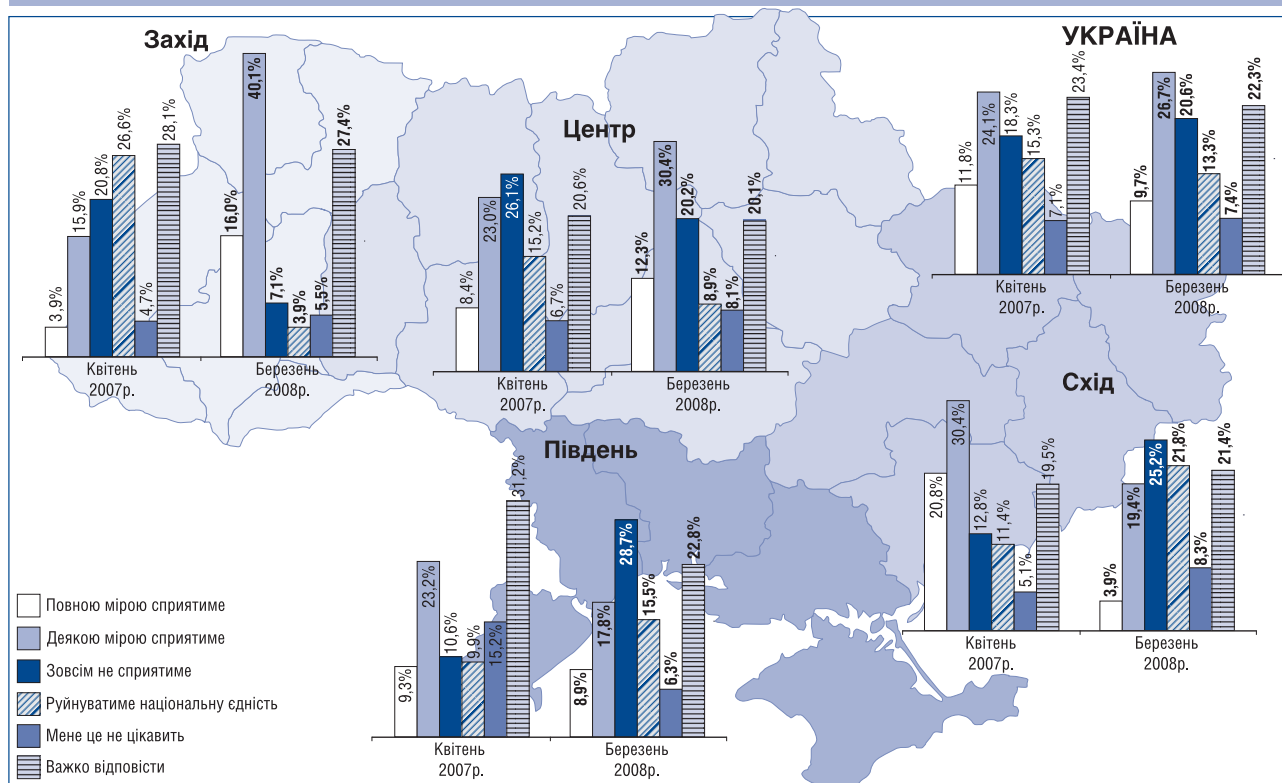
Громадяни критично оцінюють виконання політичними силами, представленими в Парламенті, їх передвиборних зобов’язань. Найбільшою мірою це стосується політичних сил, які перебувають в опозиції, найменшою мірою – БЮТ (таблиця “Якою мірою виконують свої передвиборні обіцянки кожна з політичних сил?”).

Загалом трохи менше двох третин громадян (61,9%) переконані, що Україна знаходиться у стані політичної кризи. Протилежної думки дотримуються лише 14,2% опитаних (діаграма “Чи існує зараз в Україні політична криза?”).

Чи існує зараз в Україні політична криза?
% опитаних



Якою мірою діяльність коаліційної більшості у Верховній Раді сприятиме утвердженню національної єдності в Україні?
% опитаних



Якою мірою виконують свої передвиборні обіцянки кожна з політичних сил?
% опитаних

	Виконус повною мірою				Виконус значною мірою				Виконус незначною мірою				Зовсім не виконус				Важко відповісти			
	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.	Вересень 2006р.	Листопад 2006р.	Квітень 2007р.	Березень 2008р.
Партія регіонів	9,5	7,3	6,6	3,9	23,8	20,1	21,9	15,7	28,8	32,0	30,9	29,8	25,8	31,5	34,5	39,6	12,1	9,1	6,1	11,0
БЮТ	6,6	5,2	6,1	7,3	17,1	12,8	18,3	25,2	26,5	27,8	23,5	35,6	36,8	41,3	41,4	25,3	13,0	12,9	10,7	6,6
НУНС*	2,4	1,5	3,2	3,3	11,4	8,8	12,2	16,7	39,1	30,6	25,2	32,7	34,8	47,6	48,4	36,1	12,3	11,5	11,0	11,2
КПУ	3,9	2,3	4,0	2,7	14,5	10,8	11,1	9,1	27,9	24,9	23,9	22,0	32,7	44,7	44,3	45,5	21,0	17,3	16,7	20,7
Блок Литвина**	-	-	-	1,6	-	-	-	10,3	-	-	-	27,2	-	-	-	37,1	-	-	-	23,8

* У вересні 2006р. – у квітні 2007р. – Блок “Наша Україна”.

** У вересні 2006р. – у квітні 2007р. Блок Литвина не мав представництва в Парламенті.

Серед респондентів, які вважають, що в Україні існує політична криза, більшість (57,9%) переконані, що до її поглиблення призводить діяльність Верховної Ради; половина (51,9%) думають так про діяльність Прем'єр-міністра, парламентської більшості (49,7%), парламентської опозиції (47,1%), Президента (47,6%) та його Секретаріату (47,2%). Стосовно діяльності Голови Верховної Ради думки розділилися навпіл: 31,5% опитаних вважають, що вона призводить до поглиблення кризи, 32,6% – сприяє подоланню (діаграма “*Чия діяльність у цілому призводить до поглиблення кризи...?*”).

Чия діяльність у цілому призводить до поглиблення кризи в Україні, а чия сприяє подоланню кризи?

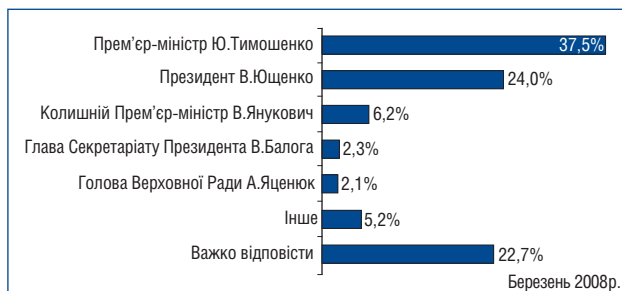
% тих, хто вважає, що в країні існує політична криза



Водночас, відносна більшість (37,5%) громадян вважають, що з-поміж вищих посадових осіб найбільший вплив на ситуацію в країні має Прем'єр-міністр Ю.Тимошенко. Вплив Президента В.Ющенка оцінюють як найбільший 24% опитаних (діаграма “*Хто з вищих посадових осіб...?*”).

Хто з вищих посадових осіб держави має сьогодні найбільший вплив на ситуацію в країні?

% опитаних



Оцінка дій коаліційного Уряду

Оцінки урядових дій є досить низькими. Діяльність Уряду в цілому вважають доброю і дуже доброю лише 22,7% громадян (21,2% і 1,5%, відповідно), натомість, “досить поганою” і “дуже поганою” – 36,6% (21,9% і 14,7%, відповідно). Найбільш негативно оцінюється діяльність у сфері боротьби з корупцією, економічна політика та боротьба зі злочинністю (діаграма “*Оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко в різних сферах*”).

Оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко в різних сферах, середній бал*



* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність дуже погана, а “5” – дуже добра.

% опитаних*						Важко відповісти
	1	2	3	4	5	
Забезпечення демократичних свобод	8,3	15,1	37,9	22,2	3,3	13,1
Соціальна політика	12,7	22,0	32,4	22,9	2,9	7,2
Ставлення до звичайного громадянина	11,9	20,6	38,2	19,9	2,4	7,1
Гуманітарна політика (культура, освіта, охорона здоров'я тощо)	11,9	17,8	40,4	17,4	2,1	10,3
Міжнародна політика	13,8	19,7	32,8	20,4	2,9	10,4
Діяльність Уряду в цілому	14,7	21,9	34,0	21,2	1,5	6,8
Боротьба зі злочинністю	14,9	26,4	34,5	12,7	2,2	9,3
Економічна політика	18,8	24,3	34,0	15,2	1,3	6,4
Боротьба з корупцією	19,3	26,9	28,9	14,0	2,9	8,1

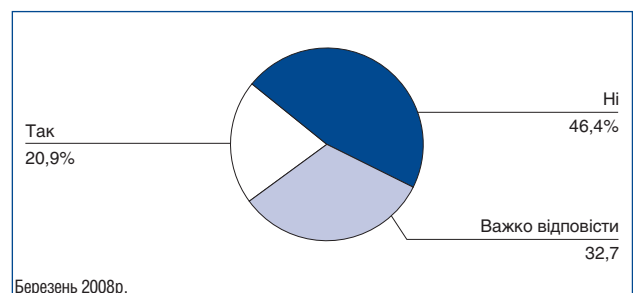
* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що діяльність дуже погана, а “5” – дуже добра.

Березень 2008р.

Важливою складовою економічної політики є підтримка вітчизняного бізнесу (в т.ч. малого та середнього). Однак, відносна більшість респондентів вважають, що зараз держава не створює прийнятних умов для розвитку малого та середнього бізнесу (діаграма “*Чи створює держава прийнятні умови для розвитку малого та середнього бізнесу?*”).

Чи створює держава прийнятні умови для розвитку малого та середнього бізнесу?

% опитаних



Якщо порівнювати оцінки діяльності нового Уряду з оцінкою Уряду В.Януковича (за даними опитування, проведеного в листопаді 2006р., тобто приблизно за той же період після його формування), то середні оцінки діяльності цих двох урядів “у цілому” статистично значимо не відрізняються та є досить низькими (відповідно 2,71 і 2,76 бала за п'ятибальною шкалою);

**Середня оцінка діяльності українських урядів з квітня 2005р.,
середній бал***

	Уряд Ю.Тимошенка (квітень 2005р.)	Уряд Ю.Тимошенка (жовтень 2005р.)	Уряд Ю.Сханурова (грудень 2005р.)	Уряд В.Януковича (листопад 2006р.)	Уряд В.Януковича (квітень 2007р.)	Уряд Ю.Тимошенка (березень 2008р.)
Економічна політика	3,14	2,54	2,51	2,73	2,64	2,53
Соціальна політика	3,39	2,93	2,68	2,63	2,53	2,80
Міжнародна політика	3,61	2,87	2,82	2,93	2,71	2,76
Боротьба зі злочинністю	3,14	2,72	2,59	2,42	2,27	2,57
Боротьба з корупцією	3,23	2,66	2,47	2,24	2,16	2,50
Гуманітарна політика (культура, освіта тощо)	3,07	2,83	2,81	2,65	2,52	2,78
Ставлення до звичайного громадянина	3,15	2,82	2,68	2,64	2,48	2,79
Забезпечення демократичних свобод	3,33	2,92	3,01	2,87	2,72	2,97
Діяльність Уряду в цілому	3,37	2,68	2,69	2,76	2,58	2,71

* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що діяльність у цій сфері дуже погана, "2" – досить погана, "3" – не погана і не добра, "4" – добра, а "5" – дуже добра.

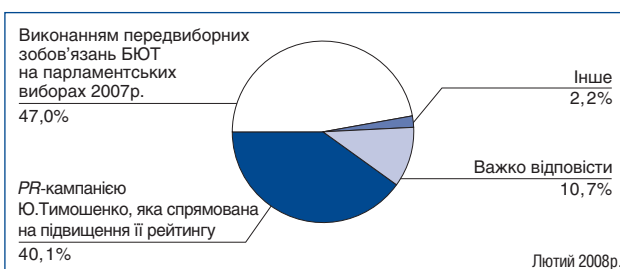
оцінки діяльності Уряду Ю.Тимошенка у сферах соціальної політики, боротьби зі злочинністю та корупцією, гуманітарної політики, забезпечення демократичних свобод, ставлення до звичайного громадянина є вищими, ніж Уряду В.Януковича, тоді як оцінки економічної і міжнародної політики – нижчими (таблиця "Середня оцінка діяльності українських урядів з квітня 2005р.").

Загалом, громадяни підтримують рішення Уряду про виплату компенсації вкладникам колишнього Ощадбанку СРСР (діаграма "З яким із наведених висловлювань...?"), хоча 40% опитаних вважають цю акцію складовою PR-кампанії Ю.Тимошенка, спрямованою на підвищення її рейтингу (діаграма "Рішення Уряду Ю.Тимошенка щодо виплати 1 000 грн. ...?"). Однак, як видно з наведеного вище, підтримка цього рішення не стала визначальним чинником формування оцінки дій Уряду загалом.

З яким із наведених висловлювань стосовно рішення Уряду про повернення 1 000 грн. компенсації громадянам, які мали відповідні внески в Ощадбанку СРСР, Ви згодні найбільшою мірою?
% опитаних

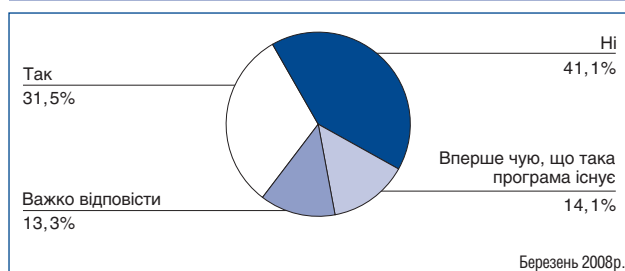


Рішення Уряду Ю.Тимошенка щодо виплати 1 000 грн. вкладникам Ощадбанку СРСР є...:
% опитаних



Близько третини (31,5%) респондентів засвідчили ознайомленість із програмою діяльності Уряду Ю.Тимошенка (таблиця "Чи знайомі Ви з Програмою діяльності Уряду Ю.Тимошенка?"), хоча дослідження не дає підстав для оцінки глибини цього ознайомлення.

Чи знайомі Ви з Програмою діяльності Уряду Ю.Тимошенка?
% опитаних



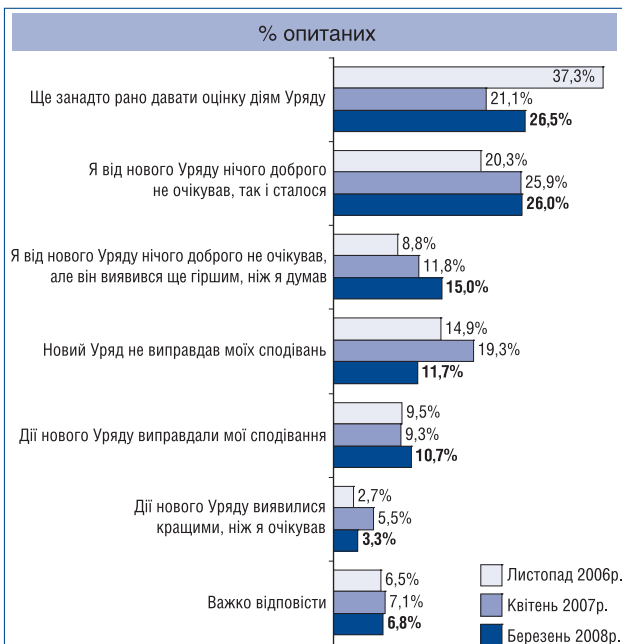
Оцінюючи, якою мірою дії нового Уряду виправдали їх сподівання, респонденти переважно обирають негативні судження; лише 10,7% відповіли, що дії нового Уряду виправдали їх сподівання, ще 3,3% – що вони виявилися кращими, ніж очікувалося (діаграма "З яким із наведених суджень...?", с.80).

Якщо в листопаді 2006р. (коли минали 100 днів діяльності Уряду В.Януковича) понад третина (37,1%) громадян вважали, що зарано давати оцінку його діям, то в березні 2008р. (коли минає 100 днів діяльності Уряду Ю.Тимошенка), такої точки зору дотримуються значно менше (26,5%) опитаних. Тобто з часом громадяни дедалі меншою мірою схильні надавати кредит довіри Уряду, вимагаючи швидких ефективних дій, спрямованих на покращення ситуації.

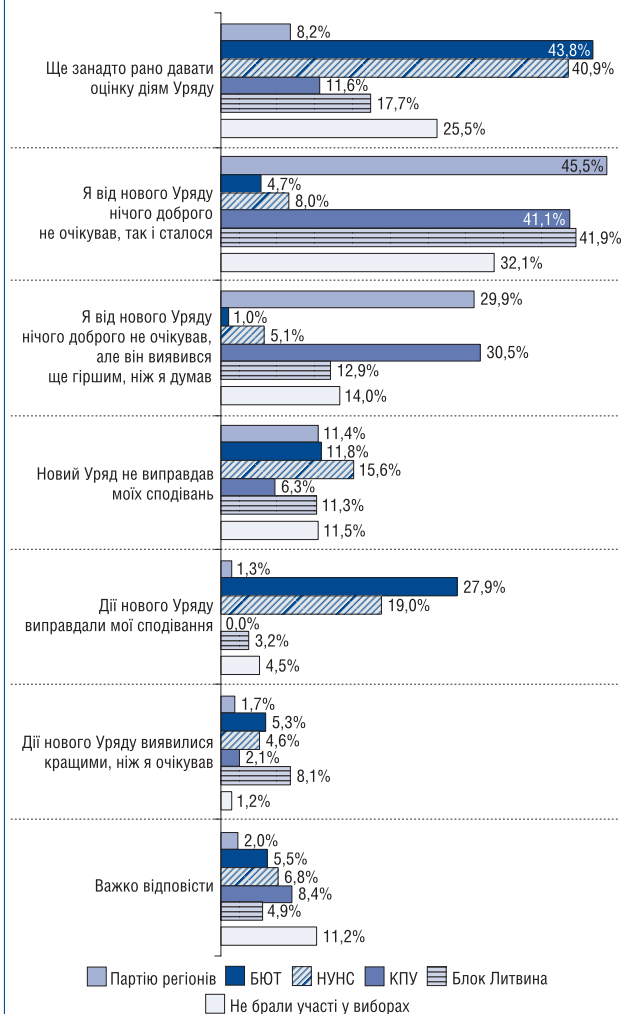
Ті, хто на останніх парламентських виборах голосував за Партію регіонів, КПУ і Блок Литвина, та ті, хто не брав участі у виборах, найчастіше вибирають судження "я від нового Уряду нічого доброго не очікував, так і сталося", представники електорату БЮТ та НУНС – частіше вважають, що оцінювати дії Уряду ще зарано.

Відповідальність за стан справ, який склався у країні, громадяни схильні частіше покласти саме на Уряд Ю.Тимошенка, а не на попередні: якщо переважно або винятково покладають відповідальність на теперішній Уряд 35,6% опитаних; то більшу або виняткову відповідальність на попередні уряди – 28,1% (діаграма "Стан справ, який зараз склався в країні...?", с.81). В листопаді 2006р. розподіл голосів був дещо іншим: тоді 46,9% опитаних відзначили виняткову або переважну відповідальність попередніх урядів.

З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?



% опитаних, залежно від того, за яку політичну силу голосували на останніх виборах



Як і слід було очікувати, ті, хто голосував на останніх парламентських виборах за політичні сили, що ввійшли згодом до урядової коаліції, частіше схильні приписувати відповідальність попереднім урядам, а прихильники Партії регіонів і КПУ – нинішньому Уряду. Ті, хто не голосував, і прихильники Блоку Литвина приблизно однаково часто покладають відповідальність на нинішній і на попередні уряди.

Очікування змін на краще у власному житті виражені меншою мірою, ніж у листопаді 2006р.; також зросла частка тих, хто очікує змін на гірше (діаграма "Чи очікуєте Ви змін у Вашому житті...?").

Чи очікуєте Ви змін у Вашому житті, пов'язаних з діяльністю коаліційного Уряду Ю.Тимошенка?*, % опитаних



* У листопаді 2006р. і квітні 2007р. питання ставилося наступним чином: "Чи очікуєте Ви змін у Вашому житті, пов'язаних з діяльністю коаліційного Уряду В.Януковича?".

Відкритість і прозорість влади, її підконтрольність суспільству

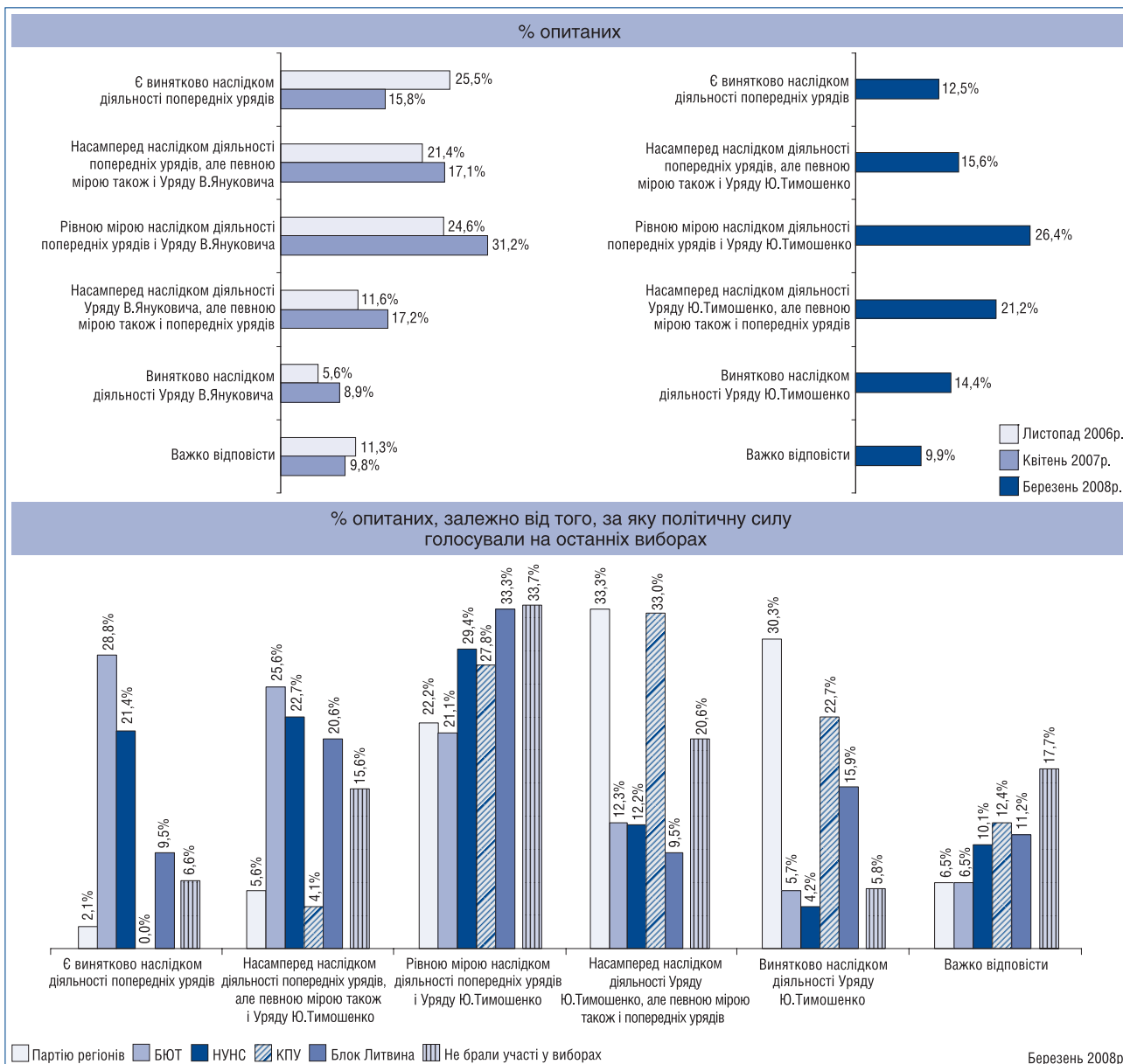
На думку громадян, діяльність владних інституцій в Україні скоріше не відповідає принципам відкритості і прозорості. Як видно з даних, наведених

Якою мірою діяльність наведених владних інституцій відповідає принципам відкритості та прозорості? середній бал*



* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що діяльність зовсім не відповідає принципам відкритості та прозорості, а "5" – відповідає повною мірою.

Стан справ, який зараз склався в країні, більшою мірою є наслідком діяльності Уряду Ю.Тимошенка чи наслідком діяльності попередніх урядів?*



* У листопаді 2006р. і у квітні 2007р. питання ставилося наступним чином: "На Вашу думку, стан справ, який зараз склався в країні, більшою мірою є наслідком діяльності Уряду В.Януковича чи наслідком діяльності попередніх урядів?".

у діаграмі "Якою мірою діяльність наведених владних інституцій відповідає...?", середній бал, яким опитані оцінили зазначену відповідність, не досягає "трійки" за п'ятибальною шкалою. Приблизно так само оцінювалася ситуація і в квітні 2007р.

Відносно вище оцінена відповідність зазначеним принципам діяльність Президента України (середній бал – 2,70), Уряду (2,61) та місцевих державних адміністрацій (2,58). Найнижчі оцінки отримали судові органи (2,19) та Генеральна прокуратура (2,16).

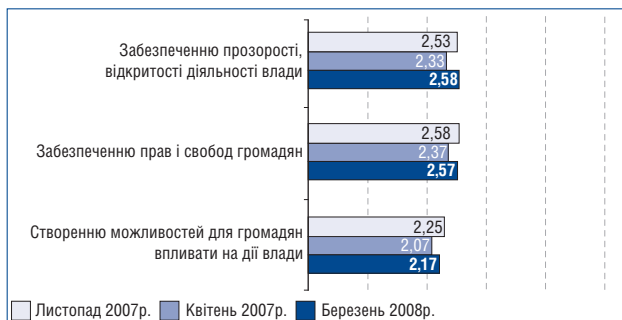
Громадяни низько оцінюють також зусилля української влади, спрямовані на впровадження в її власну діяльність таких засад належного врядування, як прозорість і відкритість, створення можливостей для впливу суспільства на дії влади, забезпечення прав і свобод громадян. Як видно з діаграми "Якою мірою влада в Україні сприяє..." (с.82)", середній бал, яким опитані оцінили

сприяння влади у впровадженні зазначених засад, лише дещо перевищує "двійку" за п'ятибальною шкалою. Найнижчим балом – 2,17, оцінюється **сприяння створенню можливостей для впливу суспільства на дії влади** (іншими словами – участі громадян у управлінні державними справами). Приблизно так само оцінювалася ситуація і в листопаді 2006р., хоча слід зазначити, що оцінки у квітні 2007р. були ще нижчими.

Громадяни значною мірою відчужені від влади та не впливають на її дії. Переважна більшість (80,3%) громадян не відчують себе господарями власної держави. Мають таке відчуття лише 12% опитаних (діаграма "Чи відчуваєте Ви себе господарем своєї держави?", с.82).

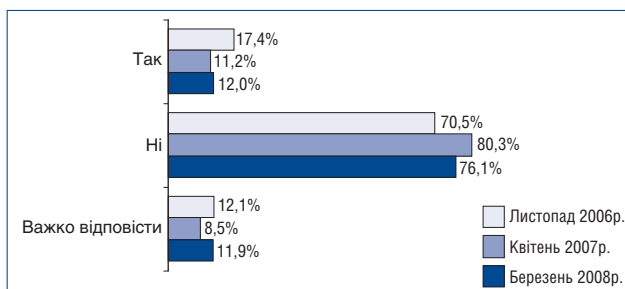
Досить виразне уявлення про те, як громадяни оцінюють свій власний вплив на владу, складається з даних, наведених у діаграмі "Якою мірою Ви впливаєте на...?" (с.82)".

Якою мірою влада в Україні сприяє...? середній бал*



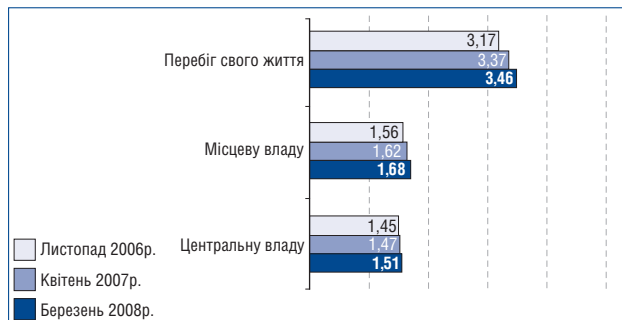
* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає "зовсім не сприяє", "5" – сприяє повною мірою.

Чи відчуваєте Ви себе господарем своєї держави? % опитаних



Спроможність впливати на центральну владу опитані оцінили в 1,51 бала за п'ятибальною шкалою, на місцеву владу – в 1,68. Ці показники мало відрізняються від отриманих у лютому 2005р. і квітні 2007р., отже, причина не в характері діяльності того чи іншого уряду, а у відсутності соціальних інститутів в українському суспільстві, через які вплив громадян на органи влади міг би бути здійснений.

Якою мірою Ви впливаєте на...? середній бал*



* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що вплив відсутній, а "5" – сильний вплив.

Висновки

1. Загальні оцінки змін у країні за перших 100 днів діяльності нового Уряду України є скоріше песимістичними та дещо гіршими, ніж оцінки результатів перших 100 днів діяльності попереднього Уряду.

Констатується погіршення ситуації у сферах "рівень цін і тарифів", "економічне становище країни", "упевненість громадян у завтрашньому дні". Покращення ситуації відзначається лише у сфері пенсійного забезпечення.

Загалом, на думку більшості опитаних, події в країні розвиваються в неправильному напрямі.

2. Оцінки діяльності вищих посадових осіб держави є переважно критичними (при цьому, діяльність Прем'єр-міністра оцінюється дещо краще, ніж діяльність Президента). На думку громадян, діяльність Президента і Прем'єра спрямована насамперед на захист не національних інтересів, а власних та інтересів їх політичного оточення (в цьому контексті діяльність Ю.Тимошенко оцінюється дещо більш позитивно, ніж В.Ющенка та В.Януковича).

3. Негативно оцінюється діяльність політичних сил, які пройшли до Парламенту: у громадській думці переважає переконання, що ці політичні сили не виконують своїх передвиборних зобов'язань.

4. Оцінки урядових дій є досить низькими. Найбільш негативно оцінюється діяльність у сфері боротьби з корупцією, економічна політика та боротьба зі злочинністю. Оцінюючи те, якою мірою дії нового Уряду виправдали їх сподівання, респонденти переважно вибирають негативні судження. Більшість респондентів вважають, що держава не створює прийнятні умови для розвитку малого та середнього бізнесу.

Рішення Уряду стосовно виплати компенсації вкладникам колишнього Ощадбанку СРСР громадяни загалом підтримують, хоча підтримка цього рішення не стала визначальним чинником формування оцінки дій Уряду загалом.

Відповідальність за стан справ, який склався зараз у країні, громадяни схильні частіше покладати саме на Уряд Ю.Тимошенко, а не на попередні.

5. Більшість громадян переконані, що Україна перебуває у стані політичної кризи, а діяльність Президента та його Секретаріату, Прем'єр-міністра та Уряду, парламентських коаліцій, опозиції і Верховної Ради в цілому призводить до її поглиблення.

6. Діяльність владних інституцій в Україні скоріше не відповідає принципам відкритості і прозорості. Громадяни низько оцінюють зусилля української влади, спрямовані на впровадження в її власну діяльність таких засад належного врядування, як прозорість і відкритість, створення можливостей для впливу суспільства на дії влади, забезпечення прав і свобод громадян.

7. Очікування змін на краще у власному житті виявлені меншою мірою, ніж у листопаді 2006р.; зросла частка тих, хто очікує змін на гірше. Також протягом останніх кількох місяців погіршувалися самооцінки рівня добробуту громадян.

8. Аналіз результатів опитування дає підстави для двох загальних висновків: *по-перше*, оцінки громадян ситуації у країні, змін у різних сферах життя, напряму розвитку подій тощо значною мірою залежать від політичних симпатій опитаних: на цей час дещо краще оцінюють ситуацію і зміни прихильники БЮТ і НУНС, гірше – Партії регіонів і КПУ. *По-друге*, громадяни дедалі меншою мірою схильні надавати кредит довіри Уряду, вимагаючи швидких ефективних дій, спрямованих на покращення ситуації.

5.2. ОЧІКУВАННЯ ТА ПОЗИЦІЇ ДІЛОВИХ КІЛ

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Співпраця влади та бізнесу на засадах прозорості, взаємної довіри та підтримки є одним із ключових факторів успіху в ефективному реформуванні національної економіки та забезпеченні переходу країни до стійкого економічного розвитку. Особливої ваги в цьому контексті набуває позиція ділових кіл, їх довіра до влади, оцінка ними заходів економічної політики, до яких вдається держава з метою регулювання господарської діяльності.

Аналіз оцінок та очікувань ділових кіл у перші місяці роботи Уряду Коаліції демократичних сил показав наявність кредиту довіри бізнесу до цього Уряду. Дослідження, яке проводилося в лютому 2008р., засвідчило суттєве зростання оптимізму щодо позитивних змін ділового клімату вже в найближчому майбутньому. Подібна ситуація спостерігалась у 2005р., коли Ю.Тимошенко була вперше призначена Прем'єр-міністром. Проте зараз, на відміну від того часу, Уряд практично не має часу на розмови, бізнес, що вже практично адаптувався до постійного владного протистояння, очікує лише на реальні заходи економічної політики, що мають покращити умови його діяльності. Настає час конкретних дій.

Нижче наводиться докладний аналіз динаміки ділового оптимізму, очікуваних першочергових і стратегічних заходів економічної політики, динаміки ставлення ділових кіл до напрямів економічної інтеграції України³.

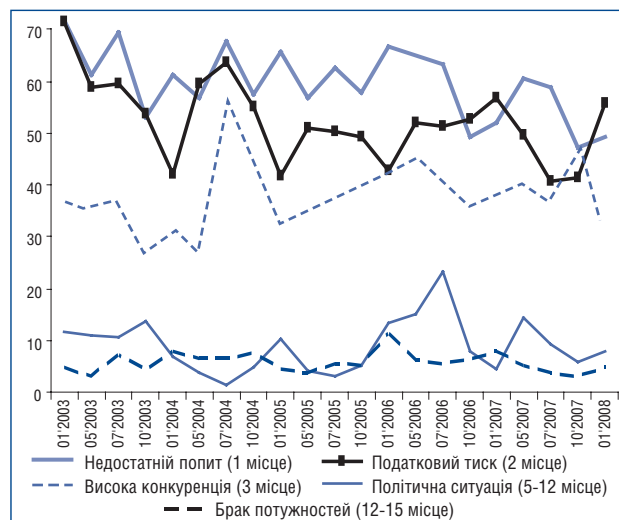
Український парадокс: політична нестабільність як фактор, що не гальмує ділову активність

Період 2006-2007рр. відзначався посиленням політичної боротьби та політичної невизначеності⁴, що були викликані передвиборною кампанією 2006р., тривалим процесом формування владної коаліції, достроковим складанням повноважень Парламентом і позачерговими виборами та знову – формуванням владної коаліції. Теоретично, все це мало б вплинути на економічну активність у країні. Але, як за даними статистичної звітності, так і за даними опитування, політична невизначеність не вплинула на економічну ситуацію в країні, принаймні в короткостроковій перспективі.

Зокрема, більшість опитаних менеджерів вказали на те, що процеси, пов'язані з останніми виборами, суттєво не вплинули на економічну діяльність їх підприємств. Крім того, за оцінками керівників підприємств, протягом останніх років перші три позиції

в рейтингу перешкод зростанню виробництва, посідають недостатній попит, податковий тиск і висока конкуренція, тоді як несприятлива політична ситуація посідала від шостої до 12 позиції (діаграма "Перешкоди зростанню виробництва").

Перешкоди зростанню виробництва, % опитаних



Так, на думку опитаних, у 2007р. мінімальної ваги в якості фактора, що перешкоджає зростанню виробництва, політична ситуація набула в січні (4,3% респондентів), максимальної – у травні (14,5%). В листопаді лише 5,8% опитаних вказали на те, що політична ситуація суттєво впливає на виробничу діяльність їх підприємств, а на початку 2008р. цієї думки дотримувались 8% респондентів. Такий розподіл відповідей характерний для всіх регіонів і не залежить від розміру підприємств.

Вплив виборів на діяльність підприємств. Респондентам пропонувалися питання про наявність та якість впливу процесів, пов'язаних з парламентськими виборами у вересні 2007р. 68,6% респондентів засвідчили, що ці процеси не вплинули на діяльність підприємств, 31,4% – відзначили ту чи іншу міру такого впливу. Це характерно для підприємств усіх галузей промисловості, не зафіксовано також регіональних розбіжностей, але спостерігається залежність цього показника від розміру підприємств⁵. Зокрема, на вплив передвиборної ситуації найчастіше вказували керівники великих підприємств: 43,1% проти 24,3% керівників малих підприємств.

Серед тих, хто відзначив вплив передвиборних процесів на економічну діяльність, 16,3% респондентів

³ За результатами квартальних опитувань Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Опитування керівників підприємств у м. Києві та Київській, Львівській, Одеській, Харківській областях, що представляють відповідно Центр, Захід, Південь і Схід України, проводяться з 1996р. на основі панельної вибірки, що містить 300 підприємств. Останнє за часом опитування проведене з 2 по 18 лютого 2008р.

Усі індекси обраховуються за єдиною методологією. Є 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 в 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.

Приклад: якщо зі 100 респондентів 20 вказали на зростання виробництва, 50 респондентів звітували про його скорочення, а 30 зазначили, що все залишилося без змін, то відповідне значення індексу буде – 0,30. Додатне (від'ємне) значення індексу означає, що зважена частка підприємств, де зросло виробництво, є більшою (меншою), ніж кількість тих, де виробництво скоротилося. Показником зростання або зниження виробництва на статистично значущому рівні (5%) є значення індексу, що є більшим за +0,09 (у випадку зростання) або меншим -0,09 (у випадку зниження).

⁴ Під політичною невизначеністю ми розуміємо невизначеність соціально-політичного контексту економічної активності, яка об'єктивно зумовлює невизначеність майбутніх економічних умов та, відповідно, негативно впливає на плани підприємств і підприємців.

⁵ Підставою групування підприємств за розміром є чисельність працівників. Ми вирізняємо такі групи підприємств за розміром: малі (до 50 працівників), середні (51-250), великі (понад 250 працівників).

визначили його як позитивний; 47,7% – як скоріше негативний. Зокрема, як негативний вплив оцінили 54,8% опитаних менеджерів великих підприємств, 48,3% – середніх, 38,5% – малих.

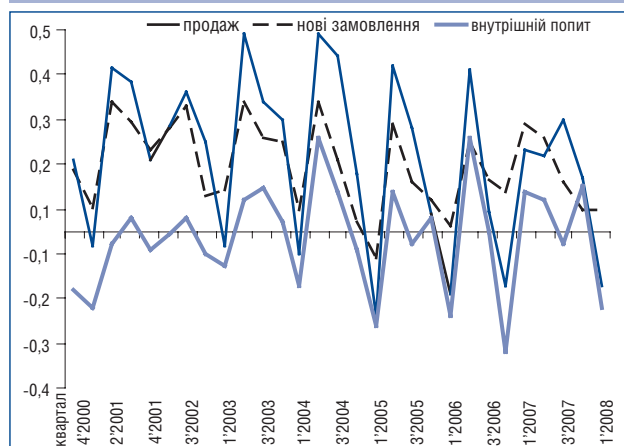
Результати опитування 2006р. також свідчили про те, що менеджери не відчували впливу на діяльність їх підприємств процесів, пов'язаних з парламентськими виборами в березні (тоді 74,5% респондентів вказали на відсутність впливу). Подібний до цього річного розподіл був отриманий і за показником якості впливу: позитивну оцінку дали 16,4% опитаних, негативну – 52,1%.

Заперечення більшістю опитаних впливу процесів, пов'язаних з виборами, є свідченням адаптованості бізнесу до економічної діяльності в умовах “постійних виборів” (on-going election). Внаслідок поступової адаптації до передвиборної ситуації зменшується чутливість суб'єктів економічної діяльності до підвищення політичної та, відповідно, економічної невизначеності в країні.

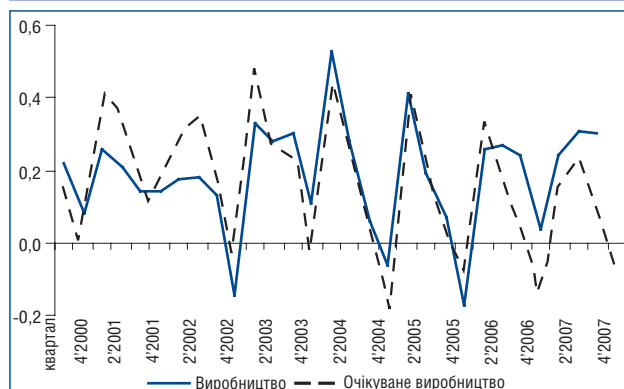
Бізнес на початку 2008р.: діяльність підприємств і якість ділового середовища

Попит і виробничі плани. Виробничі плани підприємств на початку 2008р. були традиційними для цього часу річного циклу ділової активності, на який припадає її сезонне уповільнення. Підприємства не очікували зростання попиту на свою продукцію на початку 2008р., що характерно для аналогічних періодів попередніх років (діаграма “Внутрішній попит: індекси очікувань”). 74,8% опитаних керівників підприємств прогнозували, що кількість нових замовлень у I кварталі 2008р. залишиться без змін (порівняно з IV кварталом 2007р.); 56,9% – передбачали, що обсяг випуску не зміниться; 25,2% – планували скоротити обсяги виробництва, 17,8% – навпаки, збільшити обсяги виробництва в перші три-чотири місяці 2008р.

Внутрішній попит: індекси очікувань



Індекси виробництва

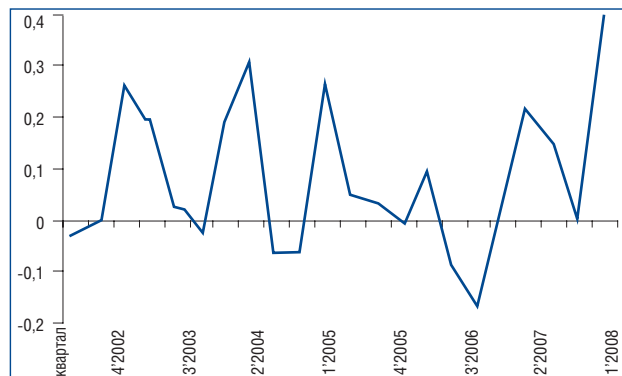


Значення відповідного індексу очікуваного виробництва для I кварталу становить -0,09. Але слід зазначити, що значення цього показника є вищим, ніж в аналогічному періоді 2007р. (-0,16). Це означає, що підприємства мають оптимістичніші виробничі плани на початку 2008р., порівняно з початком 2007р.

Очікувані зміни фінансово-економічних результатів діяльності підприємств. 78,5% респондентів вважають, що в I кварталі 2008р. фінансові результати діяльності підприємства не зміняться, 11,8% – очікують їх погіршення, 9,7% – покращення. *Індекс очікуваної прибутковості* дорівнює -0,04. Цей показник, як і виробничі очікування, є кращим, ніж на початку 2007р., – тоді кількість підприємств, що очікували погіршення фінансових результатів, також перевищувала кількість тих, які прогнозували їх покращення, але значно більшою мірою: *індекс очікуваної прибутковості* був у чотири рази нижчим і дорівнював -0,16. Це також свідчить про більший оптимізм менеджерів підприємств щодо економічної ситуації в країні у 2008р., порівняно з 2007р.

У більш довгостроковій перспективі (півроку) очікування менеджерів щодо результатів роботи підприємств є ще кращими. Зокрема, 51,6% опитаних очікують, що фінансово-економічна ситуація їх підприємства покращиться, тоді як у лютому 2007р. таких було 30,4%, а в листопаді 2007р. – лише 19%. Зафіксовано суттєве зростання *індексу очікуваних змін фінансово-економічної ситуації* в шестимісячній перспективі – з 0,0 в листопаді 2007р. до 0,45 в лютому 2008р. Це означає, що бізнес має дуже амбітні плани та позитивні очікування щодо фінансово-економічних показників діяльності в наступні півроку. Цей показник так само, як і описані вище показники виробничої діяльності, попиту та фінансових результатів, має сезонну залежність. Тому таке суттєве зростання його в сезон, коли зазвичай очікування є дещо нижчими, свідчить, що бізнес очікує не лише покращення економічної кон'юнктури, але й того, що **новий Уряд зможе підвищити якість економічної політики і впровадити реальні заходи з покращення умов ведення бізнесу** (діаграма “Очікувані зміни фінансово-економічної ситуації на підприємствах”).

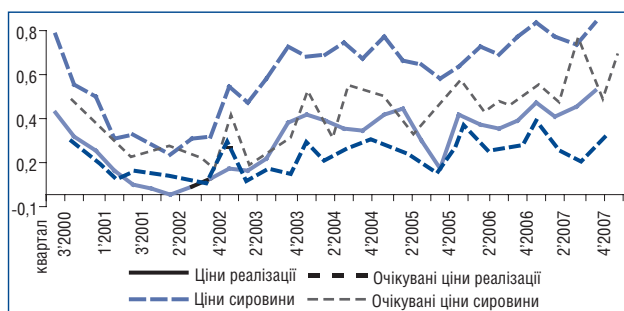
Очікувані зміни фінансово-економічної ситуації на підприємствах, (шість місяців) індекс



Інфляційні очікування. Протягом 2007р. інфляційні очікування бізнесу зростали. Підприємства повідомляли про підвищення цін на сировину та матеріали, а також самі підвищували відпускну ціну на продукцію. В лютому 2008р. 68,5% опитаних менеджерів очікують подальшого підвищення цін на сировину та матеріали; 37,2% – планують збільшити відпускні ціни найближчим часом. Значення *індексу очікуваних цін реалізації* та *індексу очікуваних цін на сировину* є вищими, ніж в аналогічні періоди попередніх років, та дорівнюють відповідно 0,35 та 0,65 (діаграма “Індекси цін”).



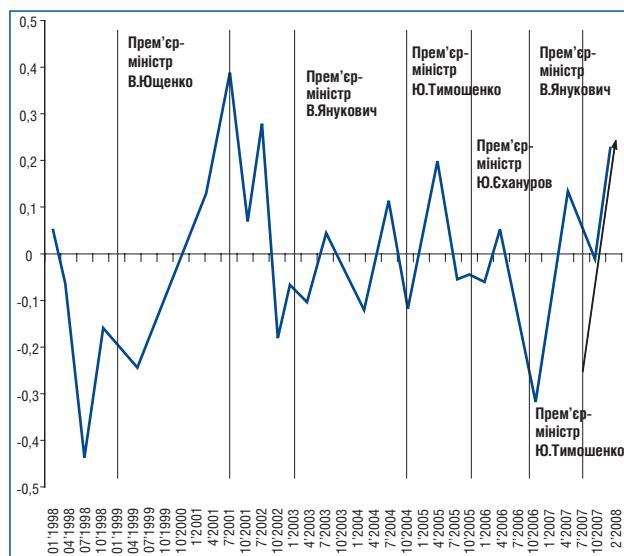
Індекси цін



Очікування змін ділового середовища

У лютому 2008р. зафіксовано зростання ділового оптимізму – значення *індексу ділових очікувань* зросло з 0,0 в листопаді 2007р. до 0,26 (діаграма “Індекс ділових очікувань”). Це **найвище значення показника, зафіксоване протягом останніх п’яти років**⁶. Зростання показника відбулося за рахунок покращення всіх його складових. *По-перше*, більш ніж удвічі зросла частка опитаних, які очікують покращення загально-економічної ситуації протягом наступних шести місяців – з **16,7% в листопаді 2007р. до 35,7% в лютому 2008р.**; *по-друге*, так само майже вдвічі зменшилася частка тих, хто очікує погіршення ситуації – з 17,9% до 7,5%; *по-третє*, зменшилося число тих, хто вважає, що ситуація не зміниться – з 65,4% до 56,9%, відповідно.

Індекс ділових очікувань



Найбільш оптимістично до перспектив змін економічного середовища ставляться керівники малих підприємств: 41,9% з них висловили думку про те, що протягом наступних шести місяців загально-економічне середовище для діяльності їх підприємств стане кращим, а значення *індексу ділових очікувань* керівників малих підприємств зросло з -0,8 в листопаді 2007р. до 0,39 в лютому 2008р.

Як показує досвід моніторингу ділових настроїв, цей показник не має суттєвої сезонної залежності і більшою мірою відбиває рівень довіри бізнесу до влади. Тому, зростання значення *індексу ділових очікувань*, зафіксоване в лютому 2008р., свідчить про певний рівень довіри бізнесу України до нової влади – очевидно, що з нею ділові кола пов’язують перспективу змін на краще.

Таким чином, аналіз виробничих планів та очікувань підприємств свідчить, що ділові кола оптимістично оцінюють економічну перспективу у 2008р. й очікують, що умови ведення бізнесу покращаться вже в ближчому майбутньому.

Очікувані бізнесом реформи

Менеджерам підприємств четвертий рік поспіль пропонується відповісти на питання щодо важливих для них заходів економічної політики Уряду. В результаті було отримано четвертий річний рейтинг важливості очікуваних заходів економічної політики (далі – рейтинг важливості), який наводиться нижче.

Перше місце в рейтингу важливості традиційно посідає **зменшення нарахувань на фонд заробітної плати**. Про важливість цього заходу для їх підприємств повідомили 93,8% опитаних. Про необхідність зменшення нарахувань на фонд заробітної плати йдеться вже давно. За результатами опитування ділових кіл, кожного року число прихильників цього заходу зростає (діаграма “Очікувані бізнесом реформи”, с.86). Зменшення нарахувань на фонд заробітної плати є одним із заходів, що мають на меті детінізацію заробітної плати. Хоча слід зазначити, що по суті він є комплексним і потребує як реформування системи соціальних платежів, так й ґрунтовних попередніх досліджень стосовно впливу на економіку країни в коротко- та довгостроковій перспективі.

Друге місце посідає захід, пов’язаний з першим – **запровадження єдиного соціального внеску** замість чотирьох, що існують зараз. Число прихильників такого кроку зросла з 61% опитаних у 2007р. до 85,1% – у 2008р.

Третє місце – створення дієвого механізму виконання законодавства. Його важливість також зросла: якщо на початку 2007р. це було важливо для 53,8% опитаних, то в лютому 2008р. – для 73,4%.

Четверте – забезпечення рівних умов ведення діяльності для всіх підприємств. Важливість цього заходу дещо знизилася у 2005-2006рр., але надалі – суттєво зросла. У лютому 2008р. 69,7% опитаних зазначили, що названий захід сприятиме покращенню ділового середовища країни.

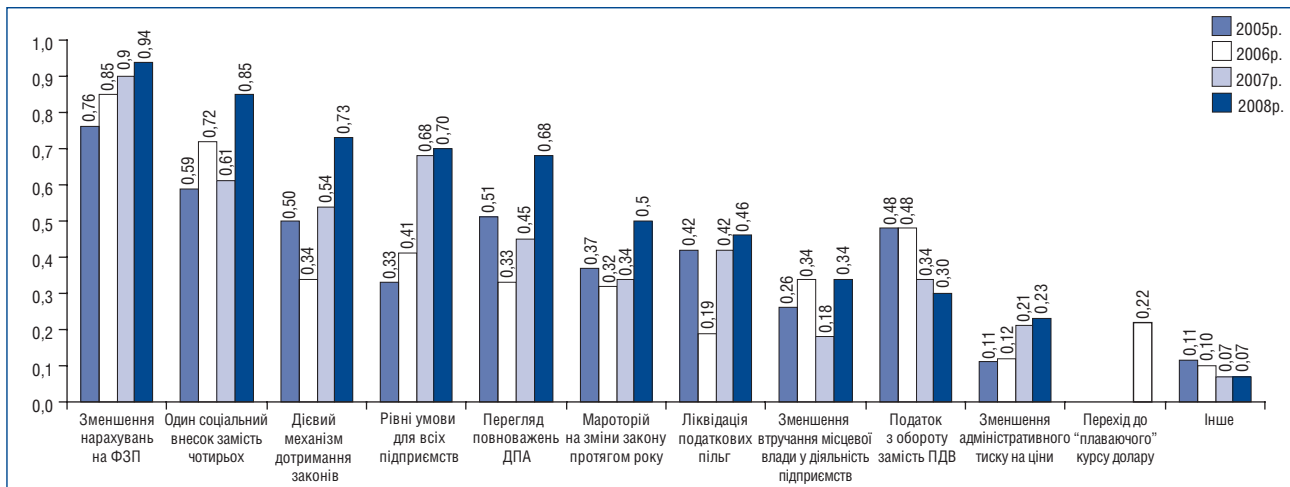
П’яте – перегляд повноважень Державної податкової адміністрації (ДПА), зокрема, позбавлення її функції тлумачення законів. 68,3% керівників підприємств впевнені, що за ДПА мають залишитися функції контролю над виконанням законодавства, а не його тлумачення. Важливість цього заходу протягом 2007р. суттєво зросла, що може означати погіршення ситуації у цій сфері.

Шосте місце у 2008р. – за **мораторієм на зміни протягом року до вже прийнятих законів**. Значення такого заходу для ділових кіл різко зросло – число його прихильників збільшилося більш ніж удвічі: з 33,7% у 2007р. до 72,9%. Таке різке збільшення задоволеності заходу, спрямованого на зміцнення стабільності законодавства, є, очевидно, результатом значного рівня політичної невизначеності, з яким стикається бізнес останніми роками.

Сьоме – **ліквідація податкових пільг**. Після зниження у 2005р., на початку 2007р. важливість цього заходу знову зросла. Це може означати, що після певного прогресу в питанні ліквідації пільг, поступово все повернулося “на круги своя”. Зараз 46,2% опитаних відзначають важливість цього заходу.

⁶ Індекс очікуваних змін ділового середовища або Індекс ділових очікувань змінюється від -1 до 1. Від’ємне значення означає превалювання песимістичних очікувань над оптимістичними, додатне – число оптимістів серед респондентів перевищує число песимістів.

Очікувані бізнесом реформи, індекс важливості



Восьме – зменшення втручання місцевої влади в діяльність підприємств. Важливість цього заходу також зросла протягом 2007р. Це означає, що підприємства частіше стикалися з цим явищем, ніж роком раніше. Зараз зменшення втручання державних органів влади в діяльність підприємств є актуальним заходом економічної політики для 33,7% опитаних керівників підприємств.

Дев'яте – заміна ПДВ податком з обороту. Такої думки дотримуються 28,8% опитаних. Слід зауважити, що число прихильників цього заходу продовжує зменшуватися.

Десяте місце посідають заходи, пов'язані зі зменшенням адміністративного тиску на ціни (23,1% опитаних); **одинадцять – поступовий перед від фіксованого до “плаваючого” курсу американського долара до гривні** (22,1%).

Отже результати опитування свідчать, що бізнес очікує на вирішення як питань, про які відомо давно, але які не вирішувалися, так і тих проблем, що були частково вирішені минулими роками, але через непослідовність економічної політики знову стали актуальними для ділових кіл.

Оцінки роботи Уряду в перші 100 днів

За результатами перших 100 днів роботи Уряду Ю.Тимошенко, вперше за останні півтора роки зафіксоване зростання оцінки діяльності Уряду. Так, середня оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко за п'ятибальною шкалою становить 2,9 – тоді як середня оцінка дій Уряду В.Януковича з лютого 2007р. стабілізувалася на рівні 2,3 бала.

За даними опитування, **19,4%** керівників підприємств **позитивно оцінили перші 100 днів роботи Уряду Ю.Тимошенко**, 28% – дали негативну оцінку, 52,6% – не змогли визначитися. **Для порівняння:** в листопаді 2007р. 51,4% опитаних дали негативну оцінку діяльності Уряду В.Януковича протягом останніх трьох місяців його роботи, 38,9% респондентів не змогли визначитися і лише **9,7% – оцінили її позитивно.**

Баланс позитивних/негативних оцінок діяльності Уряду також покращився. Якщо протягом 2007р. кількість негативних оцінок перевищувала кількість позитивних у середньому на 42% і баланс відповідно становив -42, то для Уряду Ю.Тимошенко він **покращився майже у п'ять разів і становить -8,6.**

Традиційно оцінки дій Уряду залежать від регіону. Найбільшу підтримку діяльність Уряду Ю.Тимошенко

отримала серед менеджерів Львова та Києва (позитивну оцінку дали відповідно 37,5% та 29,1% опитаних), тоді як у Харкові та Одесі цей показник становить відповідно 7,9% та 9,5%.

Також оцінки економічної політики Уряду залежать від розміру підприємства. Чим більше підприємство, тим вищою є оцінка роботи Уряду. Так, серед керівників великих підприємств 23% оцінили діяльність Уряду позитивно, серед середніх – 18,9%, серед малих – 16,7%. Керівники середніх підприємств частіше за інших не могли дати однозначної відповіді на питання позитивними чи негативними є результати діяльності Уряду (56,7% опитаних цієї групи).

Про що свідчить різниця в оцінках діловими колами 100 днів роботи Уряду Ю.Тимошенко у 2005р. та 2008р.

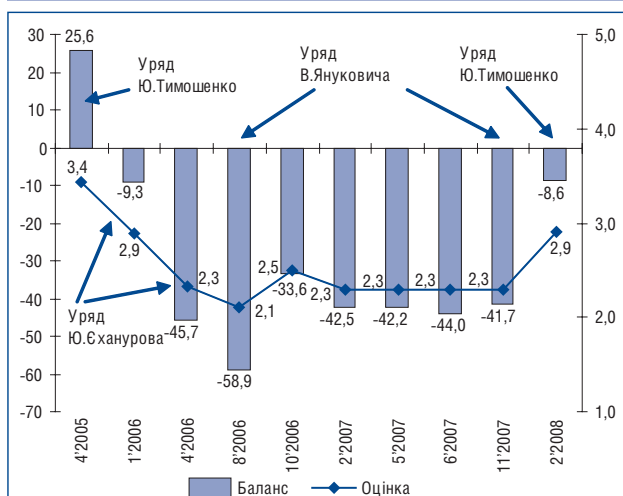
Порівняння оцінок діяльності Уряду Ю.Тимошенко у 2008р. та у 2005р. свідчить, що у 2005р. вони були вищими. Тоді, за даними опитування, 41% керівників підприємств позитивно оцінили роботу Уряду, 17,2% – дали негативну оцінку, 41,8% – вагалися дати відповідь. Це був єдиний випадок спостережень, коли позитивні оцінки дій Уряду превалювали над негативними – з того часу жодного разу не спостерігалось подібної ситуації.

Але чи означає це, що перші 100 днів того Уряду були більш успішними, ніж перші 100 днів Уряду сьогодні, чи можна взагалі порівнювати ці оцінки? Однозначної відповіді на питання дати не можна – ситуація в країні змінилася, змінилися і критерії оцінки діловими колами економічної політики Уряду. Зауважимо, що позитивна оцінка Уряду тоді базувалася на тих позитивних очікуваннях, які бізнес пов'язував із новою владою, на фоні загального буму суспільного оптимізму та позитивних очікувань, породжених надією на зміни на краще, які дала Україні Помаранчева революція. Варіант пояснень позитивних оцінок діяльності Уряду в питаннях економічної політики, що найчастіше зустрічався тоді, звучав приблизно так – “ми ще нічого не відчули, але підтримуємо загальний курс Уряду, хочемо, що зменшилися податки та велася боротьба з корупцією”.

Зараз ситуація є докорінно іншою. Суспільні настрої вже не містять такої ейфорії щодо швидких змін. За час, що минув з тієї пори, суспільство загалом і бізнес зокрема адаптувалися до політичної нестабільності, череди виборів і передвиборних обіцянок. Змінилися критерії оцінки діяльності влади. Бізнес оцінює Уряд більш прискіпливо, з точки зору реальних дій – час романтизму минув, країна втомилася від обіцянок. Тому й оцінки 100 днів роботи Уряду тоді й зараз є дещо різними.

Різниця в оцінках діяльності Уряду на початку 2005р. та на початку 2008р. пояснюється тим, що український бізнес більш прагматично ставиться до економічної політики держави. Це означає, що ділові кола зараз очікують від держави реальних заходів з покращення умов ведення підприємницької діяльності.

Оцінка дій Уряду



Зовнішньоекономічна діяльність і пріоритетні напрями економічної інтеграції України

Зовнішньоекономічні відносини підприємств є важливим показником ділової активності та економічного розвитку країни. Щорічні моніторингові дослідження ставлення представників ділових кіл до проблем і перспектив розвитку зовнішньоекономічної діяльності підприємств свідчать, що у 2007р. продовжилася започаткована у 2006р. тенденція до формування більш чіткої позиції керівників підприємств стосовно інтеграційних процесів: на фоні збереження частини менеджерів зі змішаним сприйняттям пріоритетів, чітко вирізняються дві групи, одна з яких орієнтована на Захід (країни Європи), інша – на Схід (Росія, СНД)⁷.

Посилення такого розмежування серед представників ділових кіл є, крім іншого, результатом різкої поляризації українського суспільства, яка спостерігається протягом останніх трьох років.

Основні напрями експортної діяльності. Протягом останніх років українські промислові підприємства ставали більш активними на міжнародних ринках. Частка експортерів серед панелі підприємств, на яких проводиться моніторинг ділової думки, зросла з 25% у 1998р. до 40% у 2006р. У 2007р. спостерігалася зменшення кількості підприємств-експортерів до 35%. Головними напрямками експортної діяльності у 2007р. залишаються країни СНД та Росія, країни Західної і Східної Європи. Порівняно з 2006р., частка підприємств збуту яких знаходяться у країнах СНД, зменшилася з 93,2% до 83,1%⁸. 20% опитаних здійснюють торговельні операції в країнах Західної Європи, що на 15% менше, ніж у 2006р. Частка підприємств-експортерів до країн Східної Європи суттєво не змінилася у 2007р. становила 23,1%.

Перешкоди зовнішньоекономічній діяльності підприємств. Наприкінці 2007р., на думку керівників підприємств-експортерів, головною перешкодою для розширення зовнішньоекономічної діяльності їх підприємств залишалися митні бар'єри (50% опитаних)⁹. Загалом, порівняно з 2006р., перелік перешкод зазнав змін. Так, більшої ваги набуває висока собівартість продукції (40,3% проти 27,8% у 2006р.). Це зайвий раз доводить, що висока собівартість знижує конкурентоспроможність

українських підприємств (таблиця “Перешкоди зовнішньоекономічній діяльності підприємств”).

Важливість такої перешкоди, як відсутність бажання іноземних партнерів працювати з нашими виробниками через несприятливий діловий та політичний клімат, що у 2006р. зросла втричі, порівняно з 2005р. (це був рекордний показник за всі роки проведення дослідження), у 2007р. майже вдвічі зменшилася (з 31,1% у 2006р. до 16,1% у 2007р.), що очевидно є ознакою відносного покращення ділового та політичного клімату в країні. Водночас, на 9% збільшилося число респондентів, які вказують на застосування дискримінаційних заходів на зовнішніх ринках стосовно вітчизняних товарів (12,2% у 2006р. і 21% у 2007р.). Важливість перешкоди “відсутність ефективного маркетингу”, яка у 2006р. збільшилася на 6,1%, порівняно з 2005р., у 2007р. знизилася майже до рівня показника 2005р. (19,4% у 2007р. і 18,1% у 2005р.). В рейтингу перешкод продовжується зниження позиції такого показника, як “низька якість продукції”. У 2004р. число респондентів, які вказали на існування такої перешкоди для їх діяльності на зовнішніх ринках, становила 10,2%, у 2007р. – 4,8%.

Перешкоди зовнішньоекономічній діяльності підприємств*, % опитаних

	2001р.	2003р.	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2007р. до 2006р.
Низька якість продукції	8,0	4,7	10,2	8,5	5,6	4,8	-
Висока собівартість продукції	40,2	26,4	39,8	44,7	27,8	40,3	++
Відсутність ефективного маркетингу ринків	21,8	29,2	26,1	18,1	24,4	19,4	-
Митні бар'єри	67,8	58,5	60,2	46,8	50,0	50,0	=
Відсутність бажання іноземних партнерів працювати через діловий/політичний клімат	9,2	26,4	18,2	9,6	31,1	16,1	--
Брак фінансових ресурсів для виведення товарів на ринки	44,8	28,3	29,5	22,3	24,4	27,4	+
Дискримінаційні заходи на зовнішніх ринках відносно наших товарів	-	23,6	11,4	18,1	12,2	21,0	++
Важко відповісти	4,6	6,6	6,8	11,7	12,2	6,5	--

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше чотирьох прийнятних варіантів відповіді.

Ставлення керівників підприємств до напрямів економічної інтеграції України. У 2007р. продовжується тенденція збільшення числа прихильників східного напрямку економічної інтеграції України, започаткована у 2006р. Водночас, зафіксовано зменшення числа респондентів, які пріоритетним вважають інтеграцію України до ЄС (таблиця “Напрями економічної інтеграції України”).

Напрями економічної інтеграції України*, % опитаних

	1998р.	1999р.	2001р.	2003р.	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.
Країни ЄС	26,0	35,3	24,9	35,7	41,1	46,4	49,1	39,7
Росія	47,3	44,2	29,8	43,2	28,6	26,1	39,6	37,5
Країни СНД	38,5	40,1	35,3	46,8	26,8	22,5	40,7	37,5
Країни Балтійського та Чорноморського басейнів	13,9	9,6	4,5	-	-	-	-	-
Країни ГУАМ	-	-	4,8	-	-	-	-	-
Інші країни	-	-	-	0,7	3,9	1,8	0,9	1,6
Інтеграція не потрібна	4,0	3,1	3,5	5,4	6,4	2,9	0,4	4,9
Важко відповісти	27,7	28,8	17,6	13,9	21,1	26,4	12,3	12,0

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

⁷ Щороку дослідження, присвячені проблемам зовнішньоекономічної активності підприємств та ставлення керівників підприємств до різних напрямів економічної інтеграції України, здійснюються наприкінці жовтня - початку листопада. У 2007р. польовий етап дослідження відбувався з 25 жовтня по 10 листопада.

⁸ Керівникам підприємств ставилося питання щодо основних, з їх точки зору, ринків збуту продукції за кордоном, при цьому обсяги експорту до тієї чи іншої країни саме цього підприємства не уточнювалися.

⁹ Під митними бар'єрами респонденти зазвичай мають на увазі як процедури митного оформлення товарів, так і процедури відшкодування ПДВ.

Найбільше прихильників інтеграції до ЄС – серед менеджерів Львова та Львівської області, а також Києва та Київської області (57,1% та 56,9%, відповідно).

Приєднання до регіональних економічних об'єднань та економічне зростання. Наприкінці 2007р. число менеджерів, які вважали, що вступ до СОТ сприятиме економічному зростанню країни, становило 26,8%. Така думка отримала найбільше поширення серед керівників підприємств Києва – 41%. 11,5% респондентів вбачають позитивний чинник у вступі до ЄС. Число прихильників цієї думки залежить від регіону. Серед менеджерів-київ 22,7% прогнозують продовження економічного росту у випадку приєднання до ЄС, з чим погоджуються лише 5,5% керівників підприємств Харкова. Поширеність думки, що співпраця в рамках Єдиного економічного простору (ЄЕП) позитивно вплине на економічну ситуацію в Україні, після збільшення до 13,9% у 2006р. залишається на тому ж рівні (у 2007р. – 13,7%).

Слід зазначити, що представники українського бізнесу не мають достатньої інформації щодо переваг і недоліків вступу до ЄС, СОТ чи ЄЕП. Число менеджерів, які не змогли відповісти на питання про вплив вступу до цих об'єднань на економічне зростання України, зросло з 35% у 2006р. до 47,5% у 2007р.

Окремо досліджувалися оцінки менеджерами впливу приєднання України до СОТ на імпорتنу та експортну діяльність підприємства. 46,8% опитаних керівників підприємств-експортерів, які відповіли на це питання, вважають, що вступ до СОТ позитивно

вплине на експортну діяльність їх підприємств, 36,2% – не очікують жодного впливу, 17% – вважають, що це буде негативний вплив¹⁰. Порівняно з 2006р., думки опитаних суттєво не змінилися.

49,1% респондентів, які оцінювали вплив СОТ на імпорتنу діяльність їх підприємств, передбачають позитивний вплив, 38,2% – нейтральний, 12,7% очікують негативного впливу¹¹. Порівняно з 2006р., розподіл відповідей практично не змінився.

Отже результати дослідження зовнішньоекономічних орієнтацій керівників підприємств свідчать про більш чітку позицію керівників підприємств щодо інтеграційних процесів: на фоні збереження частки бізнесу зі змішаним сприйняттям пріоритетів, чітко виділені дві групи думок: західно- та східноорієнтовані. При цьому зафіксовано зменшення прихильників західного вектора інтеграції і збільшення – східного. Зростання такого розмежування напрямів економічної інтеграції у представників ділових кіл є результатом різкої поляризації українського суспільства, яка спостерігається протягом останніх трьох років, а також неоднорідності ціннісних орієнтацій і, відповідно, думок респондентів, пов'язаних з їх проживанням у різних регіонах.

Економічне зростання України респонденти більшою мірою пов'язують зі вступом до СОТ. Занепокоєння може викликати той факт, що при цьому майже половина опитаних керівників українських підприємств не можуть визначитися щодо зв'язку вступу до якогось з регіональних об'єднань (ЄС, ЄЕП, СОТ) з продовженням економічного зростання. Це свідчить про те, що український бізнес недостатньо поінформований про переваги та недоліки вступу України до названих об'єднань. Тому проведення відповідних інформаційних кампаній є одним із завдань успішної зовнішньоекономічної політики Уряду в майбутньому.

Висновки

Незважаючи на політичну боротьбу та викликану нею політичну невизначеність у 2006-2007рр., ділова активність у країні продовжувала розвиватися. Водночас, існує ряд загальновідомих проблем ділового середовища, які потребують комплексного підходу до їх вирішення і які не були вирішені попереднім Урядом (зокрема, зменшення нарахувань на фонд заробітної плати, впорядкування податкової системи, стабільність законодавства тощо). Крім того, актуалізувалися ряд проблем, стосовно вирішення яких спостерігалася позитивна динаміка у 2005р., але непослідовність економічної політики призвела до нового зростання їх важливості для ділових кіл (однакові правила гри для всіх суб'єктів господарювання, усунення втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств тощо).

З приходом нового Уряду суттєво підвищилися очікування ділових кіл стосовно покращення ділового середовища. Ситуація є дещо подібною до ситуації 2005р., коли Ю.Тимошенко вперше була призначена Прем'єр-міністром. Однак, на відміну від 2005р., оцінки перших 100 днів роботи Уряду є більш стриманими. Це означає, що Уряд має набагато менше часу, ніж це було у 2005р., для того, щоб показати не лише наміри, але й реальні дії з покращення умов ведення бізнесу в країні. ■

¹⁰ 72,3% керівників підприємств-експортерів відповіли на питання. Всього в панельній вибірці – близько 35% підприємств-експортерів.

¹¹ Відповіли на питання 67,7% керівників підприємств.

УКРАЇНЬСЬКА ВЛАДА В НОВОМУ ФОРМАТІ: ОЦІНКА ДІЙ В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ¹

РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ БУДЕ ВІДБУВАТИСЯ ПІД ВПЛИВОМ НЕ ЗАВЖДИ СПРИЯТЛИВИХ ЧИННИКІВ



Ірина КРЮЧКОВА,
заступник
міністра економіки України

Насамперед, хочу подякувати за надані матеріали, цей надзвичайно фаховий і глибокий аналіз буде дуже корисним Міністерству економіки.

Хочу сказати також, що Мінекономіки, його керівництво є, мабуть, найменш заполітизованим. Незалежно від наших політичних прихильностей, ми працюємо об'єктивно, намагаємося розробити максимально корисні стратегічні програмні документи, думаємо про те, щоб реалізувати політику, окреслену у Програмі Уряду “Український прорив”.

У цьому контексті, доцільно привернути увагу до трьох обставин.

Перша: Уряд працює в режимі жорсткого пресингу, в умовах, не досить сприятливих для реалізації намірів, задекларованих у його політичній програмі. Водночас, на її виконання розроблено План діяльності Уряду і Програма соціально-економічного розвитку на 2008р., опрацьовується прогноз на 2009р. і наступні три роки і програма на 2009р. Тобто, політична програма конкретизується в заходах міністерств та узгоджується за термінами їх виконання.

Друге: економічний розвиток у 2008р. багато в чому залежатиме від того спадку, який ми отримали. Якщо говорити про одну з найболючіших тем – інфляційні процеси, то зрозуміло, що інфляція січня-лютого закладалася попередніми місяцями. Спільно Мінекономіки, Мінфіном, НБУ розроблено план антиінфляційних заходів, з яким можна ознайомитися на сайті Мінекономіки та який зараз реалізується.

Третє: несприятливі зовнішні тренди. Йдеться, насамперед, про глобальні кризи, які торкаються й України: фінансову (кризу банківської ліквідності), продовольчу – яка зумовила зростання цін на продукти

харчування у світі, енергетичну – яка так само зумовлює постійне зростання цін на енергоресурси.

Усі ці глобальні “шоки” ми обов’язково врахуємо в середньостроковому стратегічному документі, що буде розроблятися, – Програмі підвищення конкурентоспроможності економіки. Програма обов’язково буде обговорюватися з громадськістю, оскільки для нас дуже важливо почути думку політично незаангажованих фахівців. Об’єктивні оцінки – великий дефіцит у нашому інституційному середовищі. ■

УРЯД СПРАЦЮВАВ КРАЩЕ Й ЕФЕКТИВНІШЕ, НІЖ ІНШІ ГІЛКИ ТА ІНСТИТУТИ ВЛАДИ



Анатолій ГРИЦЕНКО,
голова Комітету
Верховної Ради України з питань
національної безпеки і оборони

Хочу привітати учасників аналітичного консорціуму з якісним матеріалом і подякувати за абсолютно точну постановку питання – оцінка, *по-перше*, саме ефективності влади, *по-друге* – “в контексті демократичних цінностей”.

Не буду давати оцінок за бальною шкалою, але можу сказати, що **Уряд спрацював краще й ефективніше, ніж інші гілки та інститути влади**, включаючи Президентську команду, Парламент, судову правоохоронну та всі інші системи. Безумовно, є багато питань, не всі і не всім задоволені в діяльності Уряду, і наш Комітет також. Але ми враховуємо, що, *по-перше*, **Уряд став заручником безпрецедентно популістської виборчої кампанії**, на нього перекладені всі передвиборні обіцянки, які треба виконувати, і тут економісти консорціуму абсолютно точно підмітили ключові небезпечні тенденції.

По-друге, **Уряд від самого початку діяв і діє в недружньому, часом ворожому оточенні.** Я працював у трьох урядах, але такого не пам’ятаю. Це надзвичайно складна ситуація.

Щоб це не прозвучало необгрунтовано, можна послатися на нещодавній виступ міністра юстиції М.Оніщука. Судова система: виконується 32% судових

¹ Громадське обговорення результатів діяльності влади в новому форматі за перші 100 днів її роботи відбулося 27 березня 2008р. Виступи учасників наводяться за стенограмою, з певними скороченнями та в послідовності, що відповідає послідовності виступів під час обговорення.

рішень, а з найбільш резонансних, майнових питань – лише 8%. Про що це свідчить? **Судової системи немає**, сьогодні навіть за справедливе, законне рішення суду треба платити.

Так само **правоохоронна система, прокуратура – всі ці органи корумповані**, про це говорять всі, починаючи з Президента. Ми всі були свідками ситуації навколо Тендерної палати: два роки мільярдами грабувався бюджет, і лише нещодавно, думаю, скоріше з політичних міркувань, відкрита кримінальна справа. Отже – дуже багато було зацікавлених у збереженні корумпованої системи.

Що стосується демократичних цінностей. Я рекомендую (оскільки не побачив цього в доповіді) звернути увагу на результати моніторингу, здійсненого нашим Комітетом. **Моніторинг зафіксував системні порушення Конституції і чинного законодавства поважними посадовими особами, починаючи з Президента**. Ми надіслали результати до Генпрокуратури, а також Президенту, Прем'єру, Спікеру для реагування. Спікер дав доручення іншим комітетам проаналізувати в рамках предмета їх відання випадки аналогічних порушень, і ми вже отримуємо документи з інших комітетів для узагальнення.

Але дуже цікавою була відповідь, яку я, як глава Комітету, отримав учора від імені Президента. На абсолютно очевидні факти порушення Конституції, відповідь така: “Президент, приймаючи рішення, діяв у межах та у спосіб, визначений Конституцією...”. Так переписуватися можна довго. Якщо гарант Конституції її порушує і не визнає цього, то про які демократичні цінності йдеться?

Нам потрібна чесна розмова, чесний і довірливий діалог – і в рамках Коаліції, і між гілками влади, і між владою і громадянами. Такого відвертого, довірливого діалогу не було.

Спроба це зробити і натяк тим, хто займає посаду у владі, є в матеріалах, де прямо говориться, що **не треба обіцяти того, що не буде**. І, зокрема, треба чесно говорити про ціни на газ, ціни на нафту... І приймати рішення. Вони болючі, але їх треба приймати. Інакше ніколи не буде ні балансу в бюджеті, ні довіри до своєї влади.

Всім зрозуміло, що безкоштовний сир – тільки в мишоловці. Буде європейська ціна на газ. Наступного року чи через рік – питання лише часу. Отже, треба абсолютно по-іншому, вже в режимі кризового менеджменту формувати зміни до бюджету в частині енергозбереження, перерозподілу використання складових енергетичного балансу, інвентаризації власних ресурсів і т.д. Тобто, робити все те, що Центр Разумкова пропонував ще років п'ять, і три, і два роки тому в енергетичній сфері.

Цього в чинному законі про бюджет немає. Ми розуміємо, як він приймався – не було часу, але мені здається, **лакмусовим папірцем буде проект змін до бюджету**: чи з'являться там елементи хоча б такої – вже не тактики і ще не стратегії, а як кажуть в армії – оперативного мистецтва, щось хоча б на короткострокову перспективу. Хоч якісь початки реформ, підкріплених відповідними бюджетними програмами.

Тому що для Уряду і для всіх інших гілок влади нинішня ситуація дуже проблемна і несприятлива. Або реформи, або рейтинг. Боїться Президент, боїться Уряд,

боїться опозиційний уряд. Але **треба говорити неприємні речі і вдаватися до непопулярних заходів, бо інакше ми в цьому постійному виборчому процесі забуваємо про головне і продовжуємо падати**.

Хочу завершити словами подяки за те, що незалежна аналітична спільнота, можливо, “в рамках”, але пробує достукатися до всіх гілок влади. І я бажаю їй успіху на цьому шляху. ■

НИНІШНІ ТЕМПИ ЗРОСТАННЯ НАС НЕ ЗАДОВОЛЬНЯЮТЬ



Василь КУЙБИДА,
міністр регіонального розвитку
та будівництва України

Щонайперше – хочу подякувати інституціям, які організували ці громадські слухання, особливо експертам за надані матеріали. Для мене особливо важливо було почути думку кваліфікованих людей, вважайте, найкращих спеціалістів у державі, з приводу того, що робить Уряд, і звичайно з приводу того, що планувалося чи що вже зроблено міністерством, яке я маю честь очолювати.

Частина цієї роботи висвітлена в доповіді. Частина – зроблена, але не була публічно представлена, а тому залишилася поза увагою. Хотів би сказати саме про неї.

Ми почали роботу в Міністерстві з аналізу регіональної політики та її поточних результатів, і на цій підставі запропонували свій варіант дій, розписаний на найближчі кілька років. Це стало основою пріоритетів і конкретних заходів Міністерства. Зокрема, спільно з експертами ми розробили **нову Концепцію державної регіональної політики**, оскільки переконані, що попередня, яку намагалися реалізувати з 2001р., є хибною: вона зведена лише до однієї складової регіональної політики – соціально-економічної, і як наслідок, не тільки не розв'язує проблем у цій площині, але й загострює їх у всіх інших.

Ми запропонували нове розуміння регіональної політики як багатоскладової. Розуміючи, що кожна складова (як і кожен регіон) має свої цілі і завдання, запропонували механізм їх узгодження. З нової концепції випливає необхідність реформи адміністративно-територіального устрою, тому нами була напрацьована **Концепція адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні**. Водночас були підготовлені зміни до Бюджетного кодексу стосовно міжбюджетних відносин – для того, щоб, не чекаючи внесення змін до Конституції чи прийняття спеціальних законів, вже сьогодні, після прийняття закону “Про зміни до Бюджетного кодексу”, почати **створити дієздатні територіальні громади**. До речі, якщо ми сьогодні маємо понад 90% дотаційних громад, то в результаті реформи їх частка мала б зменшитися до 10%.

Стосовно політики у сфері будівництва. За останній рік містобудівельний комплекс демонстрував значне зростання. Але якщо ми будемо порівнювати не з минулим, а з тими завданнями, які стоять сьогодні, то ці темпи зростання не можуть нас задовольняти – зокрема, з огляду підготовку до Євро-2012. Треба зробити якісний крок у сфері містобудування.

Яким чином ми хочемо його забезпечити? Через спрощення реєстрації підприємств і ліцензування їх діяльності, звичайно – без зниження вимог, оскільки якість будівництва є складовою безпеки здоров'я і життя людей.

Що стосується дозвільної системи. В доповіді йдеться про доконечну необхідність її покращення. Ми запропонували **зміну погоджувально-дозвільної системи**, подали відповідний законопроект і водночас, не чекаючи, поки він пройде кола Парламенту, через депутатів Верховної Ради внесли окремі поправки до закону, який уже пройшов перше читання. **Сподіваємося, що незабаром будемо мати абсолютно іншу дозвільну систему, не таку вразливу для корупції, якою є нинішня.**

Висновки, які наводяться в доповіді, я поділяю – опрацьовуючи нову дозвільну систему ми намагалися уникнути вказаних у ній ризиків і загроз. Сподіваюся, значною мірою нам це вдалося.

Наступне. Щороку кількість підприємств будівельної галузі зростає, однак кількість працюючих у будівництві залишається приблизно однаковою. Тобто у нас відбувається подрібнення підприємств – ми маємо дрібні та середні, але немає потужних великих. Наше завдання – створити умови для появи потужних підприємств, які зможуть конкурувати з будівельними і девелоперськими організаціями, що прийдуть на наш ринок у зв'язку зі вступом до СОТ. Цій частині присвячені інші нормативні акти, які ми підготували.

Щодо доступного житла. Я не поділяю висловлену в доповіді думку про конкуренцію двох підходів – Уряду і Президента. Думаю, конкуренції немає. Є Указ Президента – і Уряд (а в Уряді – наше міністерство) намагається його реалізувати, насамперед, через створення відповідної нормативно-законодавчої бази. Ми завершили підготовку **законопроекту “Про доступне житло”**, де немає двох різних підходів. Є один, де враховано як позитиви, висловлені різними колегами чи експертами, так і ті негативи, які критикувалися. Гадаю, реалізація цього закону дозволить створити на будівельному ринку новий сегмент – доступного житла. ■

ЯКЩО ЩОСЬ ПОГАНО, ТО ЦЕ СПАДОК...



Олексій ПЛОТНИКОВ,
голова підкомітету з питань
міжнародної економічної політики
Комітету Верховної Ради України
з питань економічної політики

Почну з позитивів роботи Уряду. До них можна віднести виконання тих обіцянок, з якими політична сила, що сформувала Уряд, йшла на вибори: спроба виплат компенсацій знецінених заощаджень, соціальні виплати, зокрема, у зв'язку з народженням дитини. Не торкаюся перевиборів у Києві – це обіцянки іншого порядку.

Якщо говорити про негативи, чи, можливо, провали в діяльності Уряду, – то перший і найбільш вагомий – це абсолютно неконтрольовані інфляційні процеси. Йдеться, що начебто є антиінфляційна

Громадське обговорення, 27 березня 2008р.



програма, але її ніхто не бачив. Зараз я знову почув, що начебто є ця програма на сайті Мінекономіки, сьогодні ж її подивлюсь – мені просто цікаво, чи існують у природі ті антиінфляційні заходи.

У принципі, неважко було б займатися інфляцією, якби Уряд нею займався. Є монетарні, є антимонетарні заходи – в кожному підручнику можна подивитися, що слід робити з інфляцією. Але Уряд не робить...

Інший провал – відсутність обіцяних до кінця березня змін до бюджету. Знайдено виправдання: начебто є подання народних депутатів про конституційність прийняття бюджету у грудні 2007р. Але, якби Міністерство фінансів було спроможне сформулювати нову редакцію бюджету чи внести корективи до бюджету на 2008р., то до кінця березня ці проекти розглядалися б у бюджетному та в інших комітетах Парламенту. Якщо з тих чи інших причин немає спроможності, то немає бюджету. Якщо немає можливості в бюджеті прописати антиінфляційні заходи, то, знову ж таки, бюджету, фактично, не існує.

Наступний провал – конфліктні ситуації в газовій сфері. Враховуючи нашу енергетичну залежність від сусідньої держави, принаймні сумнівно було робити те, що було зроблено. Та ступінь конфліктності, що була нашарована на проблеми газових відносин з сусідньою державою, – аж ніяк не на користь Україні. В тому, що фактично прискорився перехід на європейські ціни на газ, я поки що не бачу нічого позитивного.

Залишається податковий прес. Незважаючи на передвиборні обіцянки скасувати ПДВ та запровадити податок на продаж, все що завгодно обіцяли, але, в принципі, податковим пресом ніхто не займався, і це й надалі впливатиме на інвестиційний клімат.

Загальмовані процеси приватизації, про що вже йшлося. І це аж ніяк не характеризує позитивно діяльність нової влади чи влади в новому форматі.

Поки йшло обговорення, я прагнув згадати, який Уряд посилався на своїх попередників. Я не пам'ятаю, який уряд порушував проблему спадку, навіть перші уряди незалежної України цього не робили. Можливо, Л.Кучма, коли був Президентом, постійно казав, що в Україні погано, тому що це спадщина колишнього СРСР, це проблеми незалежності. От і новий Уряд порушив цю чудову тему: якщо щось погано, то це спадок.

Оцінку в цілому я давати не хотів би, моя оцінка досить негативна. Але я вдячний за можливість виступити. ■

НИНІШНЯ ІНФЛЯЦІЯ – ПРОБЛЕМА НЕ СТІЛЬКИ АГРЕГОВАНОГО ПОПИТУ, СКІЛЬКИ ПРОПОЗИЦІЇ



Валерій ЛИТВИЦЬКИЙ,
керівник групи радників
голови Національного банку України

Мені подобається те, що Уряд став урядом і зберігся – це вже його досягнення. Не буду давати оцінок, оскільки вважаю штучним питання про 100 днів. Але водночас – це інформаційний привід для того, щоб повернути увагу до тих чинників, які можуть розвинути в успіх, і тих, що “вагітні проблемами”.

Я про інфляцію.

Мені подобається настрій Уряду на кавалерійську атаку проти інфляції: щоб протягом кількох місяців цього “ганебного” явища й сліду не було. Якби цей настрій був раніше, у грудні, в листопаді, або в червні минулого року, то було б ще краще...

Можна назвати інфляцію “ганебним явищем”. А можна сказати, що це – вічне явище: поки існують гроші, існуватиме інфляція. З іншого боку, інфляція – не спортивне авто, що набирає швидкість за п’ять секунд, вона формувалася багато років, і зупинити її за кілька місяців навряд чи можливо. Інерція – величезна сила, про спадок я говорити не буду.

Зауважу, що в монетарній і курсовій політиці НБУ, у фіскальній політиці Уряду є ще “патрони”, які можна використати. Але в нас немає патрона із срібною кулею, щоб це “ганебне явище” вбити за півроку. Ми можемо інфляцію лише пригальмувати.

Ми посилили монетарну політику, скоротили монетарну базу на 5,5 млрд. грн. (минулого року – на 3,3 млрд. грн.). Це не означає, що ми посадили економіку на “монетарну дієту”: грошова маса зросла за цей період на 12,5 млрд. грн., а рік тому – на 6,5 млрд. Попит на гроші, депозити – приблизно в трендах минулих років, тому ми дали адекватну грошову пропозицію.

Якби ми цього не зробили, то уповільненого тренду в лютому не було б. Усі присутні знають про феномен лагів. Ми будемо чекати наслідків відповідальної

монетарної політики Національного банку в наступний період.

Уряд також робить ту роботу, яку він називає стерилізаційною. Тобто, Уряд концентрує на казначейському рахунку в НБУ значні кошти: на 9 млрд. грн. більше, ніж у відповідному періоді 2007р. (у відповідному періоді минулого року, порівняно з 2006р. – лише на 4,5 млрд.). Це кошти, які не працюють в економіці, що мало б означати, що значного тиску грошової пропозиції на ціну начебто немає. Тобто, стиснення – звичайно, це чинник зменшення базової, або так званої “монетарної” інфляції.

Але разом із тим я хотів би сказати про те, що викликає певне занепокоєння. Уряд має профіцит бюджету, тобто видатки є набагато меншими, ніж надходження. Збільшення надходжень сталося завдяки і “Контрабанді – СТОП!”, і кращому фіскальному адмініструванню. Але частково цей профіцит сформований в умовах, коли не працює тендерна система, інакше – видатки були б більшими. Частково цей профіцит сформований і за рахунок такого чинника, як неповернення ПДВ, про що говорив Президент, і в цьому випадку він має рацію. Тим часом, ПДВ треба повертати, якщо це законно. З урахуванням цього чинника бюджет не був би таким профіцитним.

Ми б не хотіли аритмії: півроку – профіцит, а наприкінці року – традиційний дефіцит. Тому це – фактор, який потребує нашої спільної уваги, і Уряду, і НБУ. Ми працюємо синхронно, наша розмова з Мінфіном коректна і правильна. Якщо вони стискають грошову пропозицію, ми намагаємося не посилювати стерилізаційні операції, тобто суттєво не впливати на валютні резерви.

Що нас турбує?

Перше: інфляційні очікування. Вони перегріті, а зупинки в їх подальшому “нагріванні” немає.

Друге: експорт зерна. Хтось вважає, можливо, Мінекономіки, що експорт зерна, якщо він стримується аж досі, – це фактор наповнення пропозиції, він не антиінфляційний. Ні. Це фактор інфляційний, як і стримування експорту в цілому. Він підриває фінансові ресурси аграрних підприємств, загострює проблему саме пропозиції. Недоотримані від минулорічного експорту ресурси відбиваються в цінах поточного року. Тому я радив би Уряду якомога швидше реалізувати ідею лібералізації експорту.

Третє: проблема діагностики інфляції. Якщо неправильний діагноз, неправильними будуть ліки. На наш погляд, нинішня інфляція – це проблема не стільки агрегованого попиту, скільки пропозиції.

За оцінками математиків НБУ, приблизно дві третини інфляції – це інфляція пропозиції, інфляція, яку ми називаємо небазовою. Питома вага інфляції попиту – приблизно третина, вже багато років. У цій частині, звичайно, треба сподіватися на фіскальну політику, монетарну політику, оптимізацію попиту.

Але головна проблема полягає не в тому, щоб стримати зростання зарплат, пенсій, соціальних трансфертів тощо. Питома вага оплати праці – до 10% собівартості. А якщо наша інфляція переважно – інфляція витрат, то треба не стільки тиснути на обмеження споживчого попиту, скільки подивитися, як зростають ціни виробників, яким є інвестиційний попит. Якщо це інфляція витрат, то покладайтесь на політику Нацбанку та Мінфіну, не забувайте тему монопольного впливу на пропозицію і її штучного заниження. ■

Громадське обговорення, 27 березня 2008р.



ТАКТИЧНІ ПЕРЕМОГИ Є, СПРАВА – ЗА СТРАТЕГІЄЮ



Тарас СТЕЦЬКІВ,
народний депутат України

На мою думку, базовою проблемою коаліції (і, власне, саме це впливає на оцінку 100 днів Уряду), є те, що **наша Коаліція має не два, а три учасники**. Третім учасником коаліції, крім БЮТ і Блоку “Наша Україна – Народна самооборона”, на жаль, є Секретаріат Президента, який у багатьох випадках має свій інтерес. І саме тому ми спочатку були свідками того, як місяць не підписувалася коаліційна угода, потім місяць – драматично обирали Прем’єра та формували Уряд, потім півтора місяці – мали блокування Парламенту, і закінчилося все це тим, що суперечки між президентською і прем’єрською сторонами в газовій сфері вийшли на міжнародний рівень, сторони обмінялися епістолярними посланнями. Якщо в попередні три місяці, військовою мовою кажучи, наступала Президентська сторона, то в березні БЮТ відповів тим самим, перейшовши в контрнаступ. Загалом, така ситуація, у принципі, є реальною загрозою національній безпеці.

Як оцінити перші 100 днів діяльності Уряду, з точки зору реалізації політичних і економічних інтересів громадян? Були плюси і були мінуси. Явних провалів не було. Тому, якщо ставити оцінки, то, напевне, “четвірка”. Але кілька моментів є важливими.

Перше: було цілком зрозуміло, що Уряд почне з виплати заощаджень, оскільки це було передвиборною “фішкою”. Уряд з цього почав і набрав було дуже серйозні бали. Але виникла проблема з коштами: протягом останніх кількох днів з’являється інформація, що Ощадбанк виплачує не 1 000, а 950 грн., мотивуючи це ревальвацією гривні. Тоді виникає питання: чи у нас виплачуються заощадження з валютних рахунків, чи в чому справа?

Так, Уряд розраховував на приватизацію. Приватизації не сталося. І це буде першим викликом для Уряду, з точки зору реалізації передвиборних обіцянок.

Друге: антиінфляційні заходи. Чому це так важливо? Важливо це тим, що Уряд обіцяв, що інфляція не перевищить 10%. І якщо за два місяці вона вже склала 5%, а стратегія Уряду з її подолання не проглядається, то це є питання вже з точки зору простого громадянина. Бо спочатку йому заплатили 1 000 грн., і це сприяло популярності Уряду. А якщо наприкінці року він побачить, як зросли ціни, то реакція, очевидно, буде протилежною. Тому протягом найближчих трьох-п’яти місяців це буде для Уряду другим дуже серйозним викликом.

Третє. Так, ми маємо непогане зростання ВВП – не таке велике, як 2007р., але понад 5% за два місяці, і це може вважатися добрим результатом, і так само

добре наповнюється бюджет. Але коли ми подивимось на одну складову цього наповнення, і побачимо (якщо вірити статистиці), що надходження від митниці за два місяці є більшими, ніж податкові надходження, то це, напевне, не зовсім нормально. З одного боку, це свідчить, що митниця добре працює, а з іншого – що це говорить про роботу податкової адміністрації?

Четверте. Я особисто оцінюю газові домовленості, досягнуті на рубежі лютого-березня, як, у принципі, для України оптимальні. Можливо, вперше за довгі роки Уряд спромігся показати, як треба відповідати на шантаж іншої сторони. Можна там найти багато огріхів, але Уряд ситуацію утримував.

Але тут є інша обставина: це тактична перемога, і якщо з неї не будуть зроблені висновки, то наприкінці року це вдарить нас ще раз. Тим часом, поки що стратегія Уряду в енергетичній сфері не проглядається. Погодьмося, мало заяви, що нам потрібні довгострокові контракти на постачання російського газу до України, на транзит і зберігання. Це правильно, але це тільки елемент. Думаю, **Уряд повинен вже зараз розробити план переходу на світові ціни в ланцюжку: постачання – транзит – зберігання**. І чотири роки для цього переходу ніхто не дасть. Ми повинні мати принаймні дворічну програму і пройти той етап, який пройшли країни Балтії і Східної Європи на початку і в середині 1990-х років.

П’яте. Якщо Уряд зараз, у т.ч. через бюджетне регулювання, не запровадить стратегії енергозбереження, то ми не виживемо. Якщо ми не навчимося економити, а при дешевому газі ніхто ніколи не буде економити. Але для цього треба фінансування.

Головний, як на мене, виклик для Уряду в найближчі місяці буде випробування непопулярними заходами. Тому що тарифи доведеться піднімати. Ціни будуть рости. Треба шукати компенсаторні механізми. Якщо на догоду чи популізму, чи рейтингу в жертву буде принесено наше житлово-комунальне господарство й інші галузі, то це відіб’ється в майбутньому дуже серйозним крахом.

Якщо буде пройдено випробування непопулярними заходами, краху не буде. **Формування і дотримання стратегії може дати дуже хороші результати для України.** ■

Громадське обговорення, 27 березня 2008р.



ПРИВАТИЗАЦІЯ ПОТРІБНА НЕ УРЯДУ, А УКРАЇНІ



Олександр БОНДАР,
голова підкомітету
Комітету Верховної Ради України
з питань економічної політики

Торкнувся лише проблем приватизації, якими я займаюся і в цьому складі Парламенту. Хочу привернути увагу до тієї обставини, що обидві парламентські структури, безпосередньо причетні до приватизації, – контрольна комісія з питань приватизації і Комітет з питань економічної політики, очолюють представники фракції КПУ. Це багато говорить про реальні можливості Парламенту сприяти приватизації і реформам в Україні.

Діяльність Уряду у сфері приватизації я оцінюю позитивно.

Уряд відновив сам процес приватизації, загальмований Урядом В.Януковича через, так би мовити, поблажливе ставлення до керівництва Фонду. Фонд не хотів приватизації, Уряд В.Януковича з цим погоджувався. Зараз Уряд першим же об'єктом, який виставлено на продаж – Одеський припортовий завод – практично демонструє бажання проводити приватизацію відкрито і прозоро шляхом аукціону. Як фахівець, я маю певні питання до умов продажу, але це не робить негативним ставлення до процесу як такого.

Хоча б один такий продаж, відкритий і прозорий потрібен не Уряду для виконання його соціальних програм, або для “проїдання”, як стверджують його опоненти. Такий продаж потрібен Україні, оскільки це нарешті поверне довіру інвесторів (насамперед іноземних) до її можливостей проводити відкрито, прозору приватизацію. Це набагато важливіше, ніж розмови, чи будуть кошти проїдатись і що з ними робитиме Уряд. До речі, суб'єкти законодавчої ініціативи, якщо надійдуть кошти від приватизації, завжди можуть переглянути бюджет і спрямувати їх у тих напрямках, яких потребуватиме економіка.

Проте, Уряд стикається з відкритим саботажем керівництва Фонду, який зараз перетворився на політичну протидію діяльності Уряду. Я працював у виконавчій владі 16 років, п'ять років очолював Фонд – я не пам'ятаю випадку, щоб керівник центрального органу виконавчої влади відкрито протидіяв Уряду. На жаль, Фонд має підтримку з різних сторін, і це дуже погано, тому що у нас, все ж таки, є законодавство по приватизації, яке передбачає, що виконавською структурою у цій системі є Фонд держмайна, а несе відповідальність за приватизацію Уряд. І з цим треба рахуватись, і з цим треба щось робити.

Розробка державної програми приватизації, доручена Уряду, на мою думку, в жодному разі не повинна блокувати процес, тому що всі спроби зупинити процес приватизації під будь-яким приводом є шкідливими для економіки України. Для того, щоб процес набув характеру позитивного, економічно зваженого механізму, треба повернути Фонду держмайна і Кабінету Міністрів

властиві їм функції, передбачені законодавством. А якщо вони не можуть виконувати ці функції, треба міняти керівництво.

Думаю, що програма приватизації, яка буде подана Урядом до Парламенту, матиме, скоріш за все, хаотичний, незважений характер через саботаж з боку Фонду і стислі терміни. Але я розраховую на те, що ми в Парламенті її допрацюємо і приймемо. Хочу ще раз наголосити: процес приватизації повинен відбуватися на тій законодавчій базі, яка існує. До речі, ні Уряду В.Януковича, ні Уряду Ю.Сханурова відсутність програми приватизації не заважала проводити продажі. ■

У ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ НЕ БУЛО НІ ПОРАЗОК, НІ ПЕРЕМОГ



Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ,
секретар Комітету
Верховної Ради України з питань
паливно-енергетичного комплексу,
ядерної політики та ядерної безпеки

Насамперед, ремарка: ні 100 днів, ні реальні результати роботи Уряду не дають підстав для використання таких звичних для української політики термінів, як “слава” або “ганьба”. Очевидно, і не слава, і не ганьба. Тому я не підтримую проголошені тут тези про “провали”. **Провалів у повному розумінні слова в діяльності Уряду не було. Але й не було також реальних перемог – не політичних, а перемог соціально-економічного характеру.** Це – даність, з якою ми змушені погодитися.

Хочу зупинитися на чотирьох тезах.

Перша: виплати компенсацій знецінених заощаджень.

Проблеми з виплатами почалися не кілька днів тому. Потрібно розібратися в їх джерелах і творцях. Були також наміри компенсації шляхом заліку оплати комунальних послуг і товарами. З приводу першого, ще раз скажу, що цього робити не можна. *По-перше*, це призводить до неплатежів, *по-друге* – це несправедливо по відношенню до тих літніх людей, які, отримавши пенсію, перш за все, сплачують комунальні платежі.

З приводу товарів: досі незрозуміло, що з цим планом? Де перелік товарів? Хто їх виробник? Яка система? Таке враження, що ідея гарна запропонована, а механізмів її реалізації немає. Думаю, це характерно й для деяких інших дій Уряду: ідеї є, механізму реалізації – немає.

Друга: ціна на російський газ. Те, що сталося, я не вважаю ні перемогою, ні провалом. Хоча б тому, що середньоазійські країни будуть підвищувати ціни. Але коли? Давайте не обманювати один одного і не казати, що це нормально, коли з 1 січня 2009р. ціна буде \$340-360. Це ненормально, оскільки я не бачу, щоб хтось розробляв якусь систему компенсації цієї проблеми, її розв'язання.

Ще одне зауваження: існує інформація, що з 1 травня будуть підвищені ціни на газ для побутових споживачів? Якщо неодноразово йшлося про те, що 20 млрд. м³ газу, які видобуваються в Україні, вистачає на комунальне господарство, то чому тут мають зростати ціни? Це або незрозуміло, або не прозоро.

Третя: виконання Плану дій Україна-ЄС. Руйнація судової гілки влади, про що сьогодні говорилося, – це вже крах Плану дій. Незалежної судової гілки влади в Україні не існує, а для виконання Плану дій це має надзвичайне етичне значення.

Четверта: практика призначення на посади міністрів і державних службовців за партійно-квотним принципом. Мені здається, що в нинішній ситуації має відбутися ротація ряду міністрів в Уряді. Ми багато говорили про це раніше, за часів Уряду В.Януковича. Тоді я наводив приклади, і називав тих, хто не має права ні професійно, ні морально керувати відомствами. В нинішньому Уряді ситуація повторюється – видно, це стає проблемою для всіх українських урядів. Приблизно 40-45% людей є непрофесійними, це войовничі дилетанти. З цим треба покінчити. Треба рівнятися на європейські країни, де міністри є політичними особами, але вся структура міністерств не змінюється, залежно від зміни влади, а державні службовці є справжніми фахівцями. ■

**І ВЛАДА, І ОПОЗИЦІЯ ПОВИННІ ДОСЯГТИ
ВЗАЄМОРОЗУМІННЯ ТА, НАРЕШТІ,
ЗАЙНЯТИСЯ ЕКОНОМІКОЮ...**



Петро ПОРОШЕНКО,
голова Ради
Національного банку України

Не буду оригінальним, хочу подякувати організаторам за якісний документ. Я не поділяю думку про доцільність підведення підсумків перших 100 днів діяльності Уряду. Насправді, це фікція – за 100 днів нічого зробити не можна, тому “підведення підсумків” фактично може вилитися в необ’єктивні оцінки, некоректне визначення трендів, оскільки самих трендів ще не існує. Але, коли читаєш документ, виявляється, що зроблений дійсно об’єктивний аналіз, який дає можливість експертному середовищу більш ґрунтовно, на фактичному матеріалі формувати свою позицію.

Одне зауваження: я не поділяю поглядів щодо суперечності всередині Коаліції, протистояння Коаліція – Президент, Коаліція – Секретаріат Президента мають критичний характер. Думаю, що потрібен час і певна історія накопичення досвіду спільної роботи.

Щодо досягнень і недоліків.

Я глибоко переконаний, що **головним досягненням Уряду та Коаліції є сам факт їх створення і збереження до цього часу.** За тих умов, в яких вони формувалися, за наявності величезних внутрішніх протиріч – сам факт створення Коаліції, виконання передвиборних зобов’язань і знаходження компромісних узгоджених рішень є безумовним успіхом. Те, що Коаліція протрималася 100 днів, зміцнивши свою внутрішню природу – це також є очевидне досягнення. Багато хто передрікав їй дуже коротке життя.

За перші 100 днів є об’єктивні досягнення Уряду, які полягають у тому, що, незважаючи на продовження політичної кризи, ми маємо **достатньо пристойні фінансові показники. Якісно виконується бюджет.**

Водночас, я не поділяю захвату від переважання митних надходжень від податкових – насправді, воно не свідчить про процеси детінізації. В цьому переважанні – і заборона векселів, і факти неуплати ПДВ, і заборгованість держави перед суб’єктами господарювання. Все це є потужним охолоджуючим фактором, що створює серйозну загрозу для економіки.

Я абсолютно переконаний, що **період, коли незалежно від політичних криз і процесів, що відбуваються у світі, наша економіка розвивалася “сама по собі”, завершується.** Той період створив у політиків ілюзію, що саме їх діяльність сприяла розвитку економіки. З такою ілюзією варто розпрощатися. Повернення до ситуації першої половини 2007р., не буде найближчих 10-15 років. Ресурси будуть значно дорожчими, доступ українських суб’єктів господарювання, українських банків і навіть суверенної держави Україна до зовнішніх джерел фінансування – або суттєво ускладниться, або буде закритий зовсім.

І нам провести щось на зразок військових ігор: що буде, якщо позиція зовнішніх джерел фінансування, зовнішніх інвесторів зазнає серйозних змін? Що в цих умовах має робити Національний банк. Буквально: у п’ятницю відбулося – що робити в суботу? Хто кому дзвонить, що робить Міністр фінансів, Міністр економіки, що робить Прем’єр-міністр, якими мають бути дії Президента, як відбувається координація, чи створюється механізм РНБО... Ми про це повинні говорити, оскільки мені здається, що в багатьох експертів сьогодні на очах – рожеві окуляри, а підстав для цього немає.

Сьогодні **вкрай потрібне усвідомлення ризику, що ситуація може вийти з-під контролю.** Прийняття некоректних змін до бюджету може штовхнути економіку в таку інфляційну спіраль, з якої виходу без втрат не буде. Потрібно, щоб і влада, і опозиція зрозуміли надзвичайно серйозну небезпеку, яка нависла над економікою України, і зайнялися, нарешті економікою – для того, щоб зберегти ті позитивні тенденції, які спостерігалися останніми роками.

Проте, хочу завершити оптимістично. **Україна має фантастичний інвестиційний потенціал.** Ми все ще маємо привабливу макроекономічну ситуацію, привабливу курсову політику. За останні чотири місяці (коли світ стикнувся з продовольчою кризою) різко зріс інтерес інвесторів до аграрного сектору. Ми сьогодні легко можемо суттєво збільшити обсяг прямих зовнішніх інвестицій в аграрну сферу. В середньостроковій перспективі це даватиме суттєве зростання експортного потенціалу, в т.ч. за рахунок харчових продуктів, а не за рахунок сировини. А це, в умовах, коли понад 50% споживчої кошика складають харчові продукти, дозволить мати контрольовані інфляційні показники...

Найбільші перешкоди реалізації потенціалу України – надто тривала відсутність реформ і нездатність переконливо продемонструвати напрями свого розвитку.

Тому хочу сказати: **сьогодні Уряд має хороші перспективи. Але для їх досягнення необхідними є структурні реформи, консолідація зусиль усього суспільства, об’єктивні оцінки і прийняття реального бюджету.** І наша сьогоднішня зустріч, і той матеріал, який підготували експерти, є в цьому надзвичайно великою допомогою. ■

ВІДКРИТІ УРЯДОВІ ЗАСІДАННЯ – ЦЕ ЩЕ НЕ ВІДКРИТІСТЬ УРЯДУ ДО КОНСТРУКТИВНОЇ СПІВПРАЦІ



Віктор ЛИСИЦЬКИЙ,
екс-Урядовий секретар
Кабінету Міністрів України

Хочу підкреслити кілька слів у темі цього обговорення “дотримання демократичних цінностей”. Саме в цьому Уряд має проблеми.

Почнемо з манери проведення урядових засідань. Цей уряд відрізняється досить частим проведенням відкритих засідань.

Років 7-8 тому до нас приїздило досить багато зарубіжних фахівців, які розказували, що таке уряд демократичної держави, якими є технології його роботи. Ці розумні люди пояснювали, що **уряди повинні працювати в закритому режимі**, і всі погоджувалися. Тому що закритий режим – це умова відкритих, щирих дискусій, а саме щирі дискусії дозволяють сформувати команду однодумців, а уряд повинен працювати як команда однодумців і т.д., і т.ін.

Закритість роботи урядів демократичних країн виглядає іноді навіть дещо гумористично. Так, у Франції ще недавно стенограми урядових засідань, які б питання не обговорювалися, засекречували на 70 років, лише у 2000р. термін скоротили до 50 років. Особистий зошит генерального секретаря Уряду Франції має гриф особливої важливості. І це демократична держава.

У нас засідання нагадують міні-майdan. Але найгірше, що такий відкритий режим є фактично ефективним засобом придушення інакомислення. Його дуже добре вмiла використовувати КІПРС. Збирається партійно-господарський актив, першими виступають авторитетні й добре підготовлені оратори, які проголошують те, що потрібно. І щоб після цього хтось вийшов з іншою думкою – неможливо. **Це спосіб придушення інакомислення, і Ю.Тимошенко чомусь такий спосіб використовує.** Отже, ключова технологія роботи Уряду є вкрай недосконалою і немає нічого спільного з демократичними засадами.

Співпраця з бізнесом. Про це багато йшлося, фактично – жодного результату. Асоціація суднобудівників України написала до вищих державних інстанцій 15 листів – на жоден немає відповіді. Таке ставлення не лише до нашої асоціації, а й до десятків і сотень інших. Єдина структура, що має пріоритети – Європейська бізнес асоціація. Кого вона репрезентує – шахтарів Донбасу? Металургів? Рибалок? Але в одному з доручень з приводу підготовки засідання Ради інвесторів тільки вона одна згадувалася в адресному порядку 11 разів. Як це називається? Це називається корупція.

Правда, треба віддати належне Мінекономіки, Мінпромполітики, Держкомпідприємництва – вони на всіх рівнях своїх служб проявляють взірцеву конструктивність. З ними вдається обговорити багато питань, і певною мірою це заспокоює. Але – всі міністри реалізують

свої ключові повноваження через Кабінет Міністрів. І якщо на столах у бюрократів лежатимуть пуди найкращих, добре відпрацьованих документів, але вони не дійдуть до засідання Кабінету Міністрів, то жодного ефекту не буде. ■

МИ ЖИВЕМО В БОРГ



Олександр СУГОНЯКО,
президент
Асоціації українських банків

Щодо оцінки, скажу відразу – на жаль, проблема економічної стратегії не турбує цей Уряд, як не турбувала вона і всі попередні, без винятку. А це – вирок, з моєї точки зору.

Що я хотів би сказати у присутності експертів: **країна живе в борг. Причому борг цей зростає і борг цей фінансує споживання. І ця проблема залишається поза увагою влади.** Держава живе в борг. Економіка, населення живуть у борг. Негативне торговельне сальдо – 11 млрд., якщо вже не більше. Сальдо платіжного балансу – так само.

НБУ нам розказує – і я хотів би підкреслити це, що у нас продуктивність праці значно відстає, мабуть, у два рази, від темпів зростання доходів населення. Якщо ж взяти тут, що ми розкручуємо споживче кредитування – в минулому році населення України додатково отримало \$17 млрд. кредитів. Загальна сума споживчих кредитів складає 170 млрд. грн. Це вже співвідноситься з доходами Держбюджету, і це серйозна тема. Приріст \$17 млрд. – темпи зараз випереджають минулорічні за ці два з половиною місяці. Якщо ці темпи залишаться, то ми будемо мати приріст залучень із-за кордону – \$34 млрд. і загалом країна вийде на сукупний борг зовнішніх зобов'язань понад 70%. Сьогодні у нас – 54%, за норми для таких країн, як наша, не більше 35%.

І банківська система – хороший інструмент, один із кращих у Центральній і Східній Європі – використовується для того, щоб розкручувати споживчі бажання. По суті, формується новий вид залежності – кредитної. Українці хочуть жити комфортніше, а не працювати краще. Ще один аспект: ці кредити ідуть переважно на підгодовування імпорту, що, з іншої сторони – знищення відповідної галузі національної економіки.

Отже, констатую ще раз, що борг зростає, в т.ч. – в останні три місяці. Ми фінансуємо споживання, а не розвиток. Може бути розвиток за рахунок боргу, але коли ми накопичуємо борг для того, щоб проїдати. Ми хочемо жити краще, не дбаючи про те, щоб працювати краще. Це фініш.

Настане час розрахунку з боргами. **Потенційно, Україна є банкрутом.** Я хотів би, щоб в Уряді це теж почули. Рано чи пізно якість нашого життя буде приведена до якості нашої праці. Це буде похмілля, тяжке й сумне. І я хотів би, щоб ці речі – те, що країна живе в борг, – постійно було в полі зору і експертів, і влади. Досі на це уваги не звертали. Лише зараз, завдяки Мінфіну, ми починаємо повертатися обличчям до цієї проблеми. Маю надію, що за допомогою Національного банку вона буде більш ясно поставлена перед нашим суспільством. ■

... І НОВИЙ УРЯД ВІДПОВІДАЄ ЗА ІНФЛЯЦІЮ



Ярослав ЖАЛІЛО,
завідувач відділу
економічної і соціальної стратегії
Національного інституту
стратегічних досліджень

Спробую назвати головний плюс і головний мінус у діяльності Уряду за ці 100 днів.

Отже, головний плюс – прийняття, принаймні на рівні Кабінету Міністрів, програми діяльності. Не стверджую, що це – хороша програма. Більше того, читаючи цю програму, не розумієш, у чому, власне, полягає український прорив. Я б сказав, що це не програма, а інвентаризація, з одного боку, тих проблем, які є сьогодні в українській економіці і суспільстві загалом, з іншого – заходів, яких можна було б вжити для їх розв'язання.

Але сама наявність програми – великий плюс. Якщо вважати, що це консенсус Уряду з приводу проблем і напрямів роботи, то це вже відіграє позитивну роль щодо очікувань суб'єктів господарювання. І той факт, що сьогодні економіка продовжує зростати та, у принципі, можна сподіватися на позитивну динаміку інвестиційних процесів, – свідчить, що Уряду, на відміну від 2005р., вдалося втримати позитивні очікування суб'єктів господарювання. Це головний плюс.

Головним мінусом я б назвав таку вже побиту тему, як інфляція. Згоден з тим, що основна маса інфляції зумовлена успадкованими причинами, причому не лише від минулого уряду, це, скажемо так, структурний спадок. Але мушу привернути увагу до двох проблем, які свідчать, що й новий Уряд відповідає за значну частку нинішньої інфляції.

Перша проблема пов'язана з підвищенням рівня фіскального перерозподілу ВВП. Тут говорилося, що збільшення залишків на казначейському рахунку свідчать про стерилізаційну діяльність Уряду. Думаю, до цього треба ставитися обережно, оскільки факт залишається фактом: в січні ми мали, нехай штучний, але все-таки профіцит бюджету, а вже в лютому Уряд збалансував доходи і видатки. Якщо порахувати, то ми побачимо, що в реальному вимірі, тобто з урахуванням дефлятора ВВП, за два місяці цього року видатки бюджету були більш ніж на 20% вищими, ніж за аналогічний період минулого року. Тобто це однозначно є інфляційним чинником, причому тим чинником, який має незначні лаги і впливає на ринок фактично відразу.

Друга проблема: суттєве розігрівання соціальних очікувань – і суб'єктів господарювання, і споживачів. Значною мірою вплив на ці очікування мала діяльність нинішнього Уряду. Що я маю на увазі?

По-перше, це розробка бюджету 2008р., під час якої активно анонсувалося збільшення обсягів соціальних видатків, що вже підняло рівень очікувань.

По-друге – анонсування перегляду бюджету за підсумком I кварталу; зрозуміло, що всі передбачають наступне збільшення обсягів видатків.

Громадське обговорення, 27 березня 2008р.



По-третє – компенсаційні виплати знецінених заощаджень. Я переконаний, що реальний вплив виплачених трьох чи трохи більше мільярдів гривень є значно меншим, ніж тієї PR-кампанії, яка супроводжувала ці виплати і яка дуже суттєво “розкрутила” інфляційні очікування.

Нарешті, четверте – Уряд продовжує наполягати на нереалістичних прогнозах річної інфляції. Це також підтримує очікування, що він і надалі вестиме активну про-соціальну фіскальну політику. Тобто, не визнаючи інфляційну небезпеку, Уряд не протидіє цим очікуванням. Очевидно, слід перейти до більш реалістичної оцінки.

І останнє: не варто перебільшувати роль експертів у розбурхуванні інфляційних очікувань. Так, вони прогнозують досить високі її показники. Але, якщо термометр зафіксував високу температуру, то слід шукати та лікувати хворобу, а не розбивати термометр...

НАДЗВИЧАЙНО ВАЖЛИВОЮ Є СЬОГОДНІ ДОПОМОГА ВЛАДІ З БОКУ НЕДЕРЖАВНИХ АНАЛІТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ



Ігор ШУМИЛО,
виконавчий директор
з економічних питань
Національного банку України

Я абсолютно погоджуюся з тим, що довіра до влади залежить від чіткості, визначеності як проголошених цілей, завдань, так і їх реалізації. Але, як тут надзвичайно правильно було сказано: влада діє за принципом “або реформи, або рейтинг”. І протягом багатьох років жодна влада, за невеликим винятком у 2000р., не пішла на здійснення непопулярних реформ.

Отже, є план заходів, що будуть стримувати інфляцію. Але наскільки вони будуть її стримувати?

Подивимося на ключовий захід. Це, як на мене, утримання видатків бюджету, тобто доходів бюджету, які будуть перерозподілятися через бюджет, на рівні 21,6%. Що означає? Це означає продовження намагань “надути” номінальний ВВП та через це збільшити видатки. Іншими словами, **намагання підвищити**

видатки провокує інфляційне збільшення номінального ВВП, що ще більше розкручуватиме інфляцію. Але обсяг бюджетних витрат фактично залишається чітко не визначеним, оскільки планується перерозподіляти через бюджет ще 12 млрд. грн., отриманих від приватизації. Тому й загальний дефіцит може становити не 1,5%, а 3,3%.

У цьому випадку – це виклик для недержавних інституцій: дати свої конкретні, чіткі пропозиції, як запобігти подібним ситуаціям і стримати інфляцію.

Сьогодні Уряд стверджує: ми прийняли програми, ми визначили пріоритети. Давайте скажемо відверто, наскільки чіткими і ясними ми бачимо ці пріоритети. Просте питання: коли нарешті тарифи на житлово-комунальні послуги будуть відшкодовувати витрати, в т.ч. й на інвестиції? Без відповіді на це питання всі розмови про реформування житлово-комунального господарства – набір добрих намірів.

Учора, під час свого виступу, Прем'єр назвала серед успіхів Уряду прийняття Бюджетної декларації на 2009р. Чи можна, подивившись цю декларацію, сказати, яку політику буде проводити насправді Уряд у 2009р. і чи дозволить вона вирішити ті проблеми, про які сьогодні йшлося, в т.ч. – зменшити інфляційний тиск?

Протидія є лише одна – **зробити альтернативну бюджетну резолюцію і провести публічну дискусію.** Тобто, йдеться про розробку і просування з боку недержавних інституцій тих пріоритетів, над якими має працювати Уряд... Не знаю, чи залишилися тут представники міжнародних організацій і ті, хто фінансують і чия грантова допомога дозволяє робити такі дослідження, як представлене тут сьогодні. Але мені здається, що це зараз є надзвичайно важливим і поява саме таких обґрунтованих пропозицій буде суттєво покращувати діяльність влади в цілому. ■

УРЯД І ПРЕЗИДЕНТ – ЗА ПРИВАТИЗАЦІЮ. АЛЕ ЇЇ НЕ БУДЕ...



Олександр РЯБЧЕНКО,
директор
Міжнародного інституту приватизації,
управління власністю та інвестицій

Кілька слів про приватизацію. Ситуація в державі цікава. Уряд прогресивно налаштований щодо приватизації. Вчора він прийняв рішення про приватизацію всіх чотирьох наявних в Україні теплогенеруючих компаній. Умови приватизації (принаймні у проєкті) – нормальні, конкурентні, розраховані на найвищу ціну, немає орієнтації на якогось конкретного покупця. Тобто хороший продаж. Якщо б він відбувся. Оскільки складається враження, що це рішення, скоріш за все, не буде реалізоване. І в поточному році нам приватизації не бачити.

Президент також прогресивно налаштований щодо приватизації. Але Президент каже: давайте спочатку приймемо програму приватизації, або розробимо щось таке, щоб продемонструвало, які має цілі держава в кожній галузі. І це теж абсолютно правильно, оскільки

ми маємо негативний досвід приватизації нафтопереробних заводів, хоча кожен завод приватизувався правильно...

Тобто, не існувало комплексної і прорахованої стратегії приватизації з визначенням і, відповідно – мінімізацією ризиків потрапляння держави в ситуацію, коли вона може стати об'єктом впливу інших держав. Тому надалі держава повинна бути розумнішою і дивитися на те, що і як продаємо, і яким буде остаточний результат.

І тому якщо чотири теплогенеруючі компанії будуть приватизовані так само, як раніше продавалися нафтопереробні підприємства – хто більше сплатить, – то це буде великий “головний біль”, з якого держава не виплутається. Бо потенційні покупці, найбільш вірогідні, відомі – і рішення, які про цих покупців із-за кордону прийняті, теж відомі.

Через те я вважаю, що Президент має рацію. І вважаю, що **між Урядом і Президентом немає протиріч. Є лише відмінності позицій, по-перше**, з приводу програми приватизації, **по-друге**, з приводу призначення виручених від приватизації коштів. Президент вважає, що ці кошти повинні бути використані на розвиток інфраструктури. Уряд – що це звичайні доходи Державного бюджету, і вони мають бути використані так, як це визначено законом про Державний бюджет.

Хто за такої відмінності позицій має розробити концептуальні засади приватизації? Фонд державного майна. Проте, як тут уже говорилося, Фонд державного майна приватизацію не дуже вітає. І тому приватизації в державі реально немає. Вона існує в теоретичних розробках, у рішеннях РНБО, постановах Уряду, навіть в оголошеннях про продаж, але, скоріш за все, приватизації не буде.

Тому мені видається дуже важливим, щоб політичні коаліції, які приходять до влади, мали між собою повне порозуміння в тому, що **кадри вирішують, якщо не все, то багато. Якщо ці коаліції здатні вирішити кадрові питання і призначити людей, які реалізують позиції саме цих політичних сил, – це вже половина успіху.** А якщо вони не здатні – це поразка. ■

РЕФОРМУВАННЯ ВАЖКО ПЛАНУВАТИ, КОЛИ НЕ ЗНАЄШ, СКІЛЬКИ МІСЯЦІВ ЗАЛИШИШСЯ ПРИ ВЛАДІ



Олександр ДЕРГАЧОВ,
провідний науковий
співробітник Інституту
політичних і етнонаціональних
досліджень ім.І.Кураса НАН України

Зауважу: сьогодні уряд і підтримували, і критичували більше, ніж звертали увагу на те, чи працює взагалі нова конструкція влади.

В оцінці якості державного менеджменту досить відомого індексу трансформації є окрема позиція – “рівень складності”, а саме: успадковані проблеми, наявні ресурси тощо. Щодо України, то треба всі ці складові використати, але ще багато чого додати.

Насамперед, маємо певну конфігурацію влади, що характеризується невідповідністю між розподілом повноважень і розподілом відповідальності. Вже немає того виду тіньової політики, яка існувала за часів Л.Кучми. Але ми маємо дещо інше – такий витвір напівпублічної політики, коли багато що відомо, але все ж рішення ухвалюються, як правило, в недостатньо відкритому режимі. Ситуація дійсно серйозна: **нинішня конфігурація влади не здатна продемонструвати кращу ефективність**, оскільки відбулася просто “перекombінація” тих самих політичних сил, тієї самої еліти, бізнесової і політичної, яка в різних комбiнаціях зробила вже більше десятка спроб керувати країною, при цьому – комбiнуючи в різних пропорціях загальнонаціональні і групові інтереси.

Ми можемо знайти аргументи на користь того, що **цей Уряд має переваги над більшістю попередників**. Наприклад, у тому, що він орієнтований на утримання влади за рахунок реформування. Більша налаштованість на реформи дала переваги тим силам, які мали першу спробу після Помаранчевої революції, зробили дещо, але потім, фактично, відступили і зараз мають другу спробу. Мабуть, є шанси використати накопичений досвід.

Але, дійсно, реформування важко планувати, коли не знаєш, скільки місяців залишишся при владі. Комплекс “тимчасовості”, важка спадщина, неможливість продовжувати те, що почав робити попередник, щось переробляти, щось утверджувати, щось розпочинати з нуля – це одне. Інше – це неефективна робота Коаліції з Урядом, це неконструктивність опозиції, це складні запити від суспільства – більше очікувань, ніж підтримки.

Усе це говорить про те, що **за 100 днів насправді практично нічого не можна зробити**. Тут ми не маємо можливості повною мірою використовувати європейський досвід вивчення перших 100 днів діяльності уряду. Але, з іншого боку, ми ризикуємо, зачекавши довше, мати ситуацію, коли ми вже не встигаємо оцінити один Уряд, як уже прийшов інший...

Те саме з реформами: **важко очікувати від Уряду реформ, якщо він не впевнений у власному майбутньому**. Він повинен мати результат сьогодні – з тим, щоб мати шанс щось продовжувати. Але довгострокова стратегія сьогодні реалізована бути не може. І ми бачимо, що цей Уряд, який на публічний розгляд виносить пропозиції великих загальнонаціональних реформ, **реально робить так звані “малі” реформи – реформи всередині механізму влади, реформи для бюрократії**. Звідси знову якісь зміни на митниці, знову очікування, що буде краще використаний той механізм, який успадкували і який не можна реформувати.

Отже, **демократичні цінності за цією новою конфігурацією влади можна підтримувати на якомусь проміжному, середньому рівні – і не більше**. Їх розвивати сьогодні – немає умов, оскільки те, що мало б використовуватися для ефективності влади і для боротьби із свавіллям влади, використовується, фактично, для того, щоб не можна було скористатися владою, використати її для реалізації певних політичних програм. Це – тема для окремого аналізу. ■

УРЯД МАЄ ШИРОКЕ ПОЛЕ ДЛЯ РОБОТИ



Анатолій ЗРІБНЯК,
заступник керівника
Головної служби
соціально-економічного розвитку
Секретаріату Президента України

Насамперед хотів би подякувати за дискусію, що тут відбулася. Ми теж у Секретаріаті Президента аналізували підсумки перших 100 днів роботи Уряду, і нам дуже цікава думка експертного середовища.

Зі свого боку, серед позитивів роботи Уряду ми хотіли б відзначити підготовку та подання до Верховної Ради Програми діяльності Кабінету Міністрів, виконання бюджетного плану, завершення переговорного процесу щодо вступу України до СОТ (хоча це, звичайно, – набуток і багатьох попередніх урядів), у соціальній сфері – зростання реальної заробітної плати, реальних доходів населення.

Водночас, є чимало моментів, які нас тривожать, і які хотів би стисло хоча б перелічити.

У своїй Програмі Уряд урахував далеко не все, що радив Президент. Турбує нас її неконкретність: обмаль цифр, конкретних дат, зокрема, незрозуміло – коли буде завершена робота над новим Податковим кодексом.

Недостатньою мірою враховано положення указів Президента стосовно будівництва доступного житла, впорядкування зернового ринку.

На наш погляд, Уряд мав би відповідно до Закону про Державний бюджет на 2008р., подати зміни до Державного бюджету, оскільки з початку року через інфляцію значно зріс прожитковий мінімум, і зволікання із внесенням змін є дуже небезпечним для всіх соціально вразливих верств населення, які отримують мінімальну пенсію на рівні прожиткового мінімуму.

Хотів би привернути увагу присутніх до питання, якого тут не торкалися: **створення умов для сталого економічного зростання шляхом формування ринку інноваційної і високотехнологічної продукції та залучення інвестицій до цієї сфери**. На наш погляд, це необхідна умова для забезпечення сталого зростання продуктивності праці, а відтак – сталого економічного зростання та запобігання розкручування інфляційних процесів через насичення ринку товарів і послуг. Має відбуватися активізація інноваційної діяльності, однак Уряд з початку року рішучих заходів у цій сфері не вжив. Завдання Президента – затвердити Концепцію розвитку національної інноваційної системи, досі не виконане; питання законодавчого врегулювання стимулів інноваційної діяльності відкладено на невизначений період до завершення роботи над новим Податковим кодексом.

Що стосується питань протидії інфляції. Дійсно, **важко було обмежити інфляцію за ці два місяці,**

Громадське обговорення, 27 березня 2008р.



однак цілком реально було затвердити анти-інфляційні заходи. В цих заходах, які ще не затверджені, але вже обговорюються, помітним є переважання адміністративних і монетарних важелів, які не усувають глибинних причин інфляції, а тому можуть дати швидкий, але не довготривалий ефект.

Турбує зростання прямого державного боргу, невирішеність проблеми відшкодування ПДВ. В зовнішній економічній сфері не вжито дієвих заходів для подолання тенденції зростання негативного сальдо та торговельного балансу. Ми згодні з думкою, що тут лунала, про недоцільність стримування експорту зернових. Слід лібералізувати експорт зернових, тим більше, що залишки зерна на зернопереробних підприємствах у цьому році більші, ніж торік.

У соціальній сфері турбує невирішеність проблеми зростання заборгованості з виплат заробітної плати, неготовність Уряду до надання пільг у транспортній, житлово-комунальній сферах, залежно від середньодушового доходу сім'ї.

Турбують проблеми у сфері приватизації, де головним критерієм доцільності приватизації об'єктів державної власності стає обсяг надходжень до Державного бюджету, а не стратегічні інтереси держави, не стратегія реформування окремих галузей.

Над усіма цими проблемами Уряду слід працювати, тут ще широке поле для роботи. ■

ДВІ СТИСЛІ ТЕЗИ



Олексій ГАГАНЬ,
науковий директор
Школи політичної аналітики
Національного університету
"Києво-Могилянська академія"

Перша: я говорив на минулому обговоренні і не хотів би повторювати на слуханнях результатів наступного етапу моніторингу, – в доповіді немає розділу про гуманітарну, культурну політику. Це важливий компонент, тим більше, що нинішній Уряд позиціює себе як такий "національний український". Тому, думаю, слід відстежувати реальні проблеми мови, культури, кримських татар і т.ін.

Друга теза. Втручаюся в дискусію економістів як політолог і як людина, яка теж має гаманець, що зменшується від інфляції, стимульованої соціальними виплатами. Ми критикуємо Уряд за соціальні виплати, за соціальний популізм. Зараз готуються зміни до держбюджету. Що робить *опозиція*? Вона пропонує затягти паски? Ні. Каже: давайте збільшувати соціальні виплати. Що робить Президент і його Секретаріат? Кажуть: давайте збільшувати соціальні виплати. Так? Колись треба цю гонку припиняти. Це важко зробити напередодні виборів, коли всі сторони розкручують популістський маховик, але потрібно зупинитися. ■