

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 3 (121)

2011

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 КВ № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:
УНІАН – обкладинка,
www.luchesk.com.ua – стор.6,
www.profinews.com.ua – стор.11,
www.dt.ua – стор.36,
i.focus.ua – стор.39,
gdb.rferl.org – стор.40

© Центр Разумкова, 2011

Видання журналу здійснене за фінансового
сприяння Національного Фонду
підтримки демократії (США)

З М І С Т

ПЕРШИЙ РІК ДІЯЛЬНОСТІ НОВОЇ ВЛАДИ: НАМІРИ, ДІЇ, РЕЗУЛЬТАТИ (Аналітична доповідь Центру Разумкова).....	2
Розділ 1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА	3
ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ (Заочний Круглий стіл).....	13
Олексій ГАРАНЬ.....	13
Ігор ЖДАНОВ.....	15
Михаїл ПОГРЕБІНСКИЙ.....	17
Юлія ТИЩЕНКО.....	18
Володимир ФЕСЕНКО.....	20
Розділ 2. ЕКОНОМІЧНА ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА	22
Чого боїться інвестор, или как обеспечить устойчивость роста Олег УСТЕНКО.....	30
ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ (Заочний Круглий стіл).....	37
Михайло ВОЛИНЕЦЬ.....	37
Ярослав ЖАЛІЛО.....	38
Алексей МИРОШНИЧЕНКО.....	41
Василь ХАРА.....	42
Розділ 3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА	45
ДОДАТОК. Зовнішня політика України-2010: громадська думка	53
ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ (Заочний Круглий стіл).....	56
Володимир ОГРИЗКО.....	56
Борис ТАРАСЮК.....	57
Олександр ЧАЛИЙ.....	58
Тарас ЧОРНОВІЛ.....	60
Розділ 4. ДІЯЛЬНІСТЬ НОВОЇ ВЛАДИ В ОЦІНКАХ ГРОМАДЯН (Соціологічні дослідження).....	62
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ	77

ПЕРШИЙ РІК ДІЯЛЬНОСТІ НОВОЇ ВЛАДИ: НАМІРИ, ДІЇ, РЕЗУЛЬТАТИ

Перемога В.Януковича на президентських виборах 2010р. стала початком відліку часу перебування при владі нової політичної команди. Однією з визначальних її ознак стало різке протиставлення себе попередникам – “помаранчевим” політичним силам, зумовлене, з одного боку, невизнанням легітимності перемоги В.Ющенка на попередніх президентських виборах і тлумаченням Помаранчевої революції як продукту зовнішнього впливу, з іншого – нездатністю попередників ефективно розпорядитися владою, що опинилася в їх руках. Відповідно, нова влада позиціонувала себе як ефективна, високопрофесійна та не корумпована альтернатива попередній.

Умови приходу до влади нової команди були досить неоднозначними. Соціально-економічна ситуація в країні залишалася складною, проте пік падіння, зумовленого світовою фінансово-економічною кризою, було вже пройдено. У внутрішньополітичній сфері спостерігалось загострення боротьби між колишніми союзниками по помаранчевому табору, що стало важливим чинником перемоги В.Януковича на президентських виборах і суттєво знизило політичний вплив опозиційних сил. У зовнішній політиці на користь нової влади працювали її налаштованість на покращення відносин з Росією та відновлення політичної стабільності, в чому були зацікавлені і країни Заходу. Дослідження громадської думки протягом 2010р. - початку 2011р. виявили, що на момент приходу нової владної команди знизився рівень підтримки “помаранчевих” політичних сил загалом і їх лідерів зокрема, натомість нова влада отримала значний кредит довіри.

За таких умов нова владна команда отримала можливості для відновлення керованості системи влади та її ефективного використання для реалізації власного політичного курсу. Моніторинг та аналіз дій нової влади протягом першого року її діяльності мають на меті дати відповідь, наскільки ефективно влада змогла скористатися цими можливостями, якими були її головні пріоритети в соціально-економічній, внутрішньо- та зовнішньополітичній сферах, наскільки дії влади відповідали потребам забезпечення демократичного розвитку країни та підвищення якості життя її громадян.

Результати моніторингу, здійсненого Центром Разумкова, дають підстави характеризувати результати першого року діяльності нової влади в соціально-економічній, внутрішньо- та зовнішньополітичній сферах як неоднозначні, а часто – дуже суперечливі. Очевидними проявами такої суперечливості є дисбаланс між кількістю декларацій і практичних дій, протиріччя між публічно декларованими намірами і їх втіленням на практиці, між цілями та засобами їх досягнення.

У кожній із сфер, що аналізуються, співвідношення позитивів і негативних моментів має свою специфіку, проте в цілому поки що баланс на користь останніх. Якщо негативні тенденції в діях влади будуть посилюватися, то можуть виникнути серйозні загрози для розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, а саме: звуження демократичних прав і свобод громадян, подальша еволюція економічної політики в напрямі захисту інтересів крупного капіталу, маргіналізація європейського (і в цілому західного) вектору зовнішньої політики.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі аналізуються дії влади в різних сферах внутрішньої політики – формування владної вертикалі та концентрація влади, адміністративна реформа, зміни в антикорупційній політиці, процеси в судовій гілці влади, тенденції у правоохоронній сфері, відносини між владою та опозицією, проблеми прозорості дій владних структур, свободи слова, політики в суспільно чутливих питаннях.

У другому розділі досліджуються природа економічного зростання та інфляції, політика заробітної плати, започатковані податкова та пенсійна реформи, інвестиційна і приватизаційна політика, ситуація в аграрному та енергетичному секторах, а також вплив влади на економічну та соціальну сфери загалом.

У третьому розділі розглядаються основні напрями зовнішньої політики нової влади – відносини з Росією та США, питання європейської та євроатлантичної інтеграції, перспективні напрями зовнішньої політики, а також проблеми інституційного забезпечення останньої.

У четвертому розділі характеризуються стан і динаміка громадської думки стосовно нової влади в цілому, результатів її дій у різних сферах, ставлення громадян до окремих заходів і дій влади, до реформ, які безпосередньо торкаються інтересів громадян, оцінюється рівень готовності громадян до участі в акціях протесту (“протестні настрої”).

Доповідь завершується узагальненими висновками.

1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

25 лютого 2010р. відбулась інаугурація новообраного Президента України В.Януковича, з якої офіційно розпочався відлік часу правління у країні нової владної команди. Протягом цього періоду у внутрішньополітичній сфері відбулися значні зміни, зумовлені змістом і характером її дій, її відносинами з опозицією, громадянським суспільством, громадянами.

У цьому розділі аналізуються виклики, з якими стикнулася нова владна команда, та її дії в різних сегментах внутрішньої політики. Беруться до уваги публічно декларовані мотиви влади до здійснення певних заходів, зміст останніх та засоби їх реалізації. Критеріями оцінки є доцільність здійснюваних заходів та їх відповідність принципам демократії, верховенства права, відкритості і прозорості влади, а також – відповідності потребі об'єднання країни, з огляду на відмінності між її регіонами.

1.1. ВИКЛИКИ ДЛЯ НОВОЇ ВЛАДИ

Нова владна команда постала перед рядом проблем інституційного, суспільно-політичного та міжнародного характеру.

По-перше, конституційно визначена система організації влади не передбачала достатніх можливостей впливу Президента на виконавчу владу поза наявністю лояльної коаліції депутатських фракцій. Водночас, фракційна структура Парламенту не дозволяла сформувати таку коаліцію на підставі чинного на той момент Закону про Регламент Верховної Ради. Відповідно, новообраний Президент В.Янукович мав би співіснувати з Кабінетом Міністрів, очолюваним його головним опонентом на виборах – лідером БЮТ Ю.Тимошенко. Можливість створення лояльної до Президента парламентської коаліції вимагала досягнення політичного компромісу між Партією регіонів і БЮТ, що було дуже проблематичним, з огляду на інерцію гострого протистояння між цими політичними силами та їх лідерами.

По-друге, дієздатність системи влади була значно знижена внаслідок тривалого політичного протистояння між попереднім Президентом В.Ющенком та Прем'єром Ю.Тимошенко. Парламентська коаліція, основу якої становила фракція БЮТ, існувала лише формально, у структурі виконавчої влади спостерігалися суперечності на підставі лояльності до Президента чи Прем'єра як на центральному (між керівниками міністерств і відомств), так і на місцевому (між головами МДА) рівнях.

По-третє, існувала об'єктивна необхідність здійснення ряду реформ у внутрішньополітичній сфері (зокрема, адміністративної, судової, місцевого самоврядування та ін.), що передбачалось і міжнародними зобов'язаннями України. Водночас, дуалізм у

системі влади, обтяжений гострою політичною конкуренцією між Президентом і Прем'єром, унеможлилював реалізацію виконавчою владою навіть узгоджених програм реформування. Крім того, в умовах світової фінансово-економічної кризи та інших непередбачуваних обставин діяльність виконавчої влади набула ситуативно мотивованого характеру і здійснювалася переважно в режимі “ручного управління”.

По-четверте, суспільна легітимність нової влади була обмеженою внаслідок досить непереконливої перемоги В.Януковича¹. Географія підтримки кандидатів збігалася з розподілом електоральних симпатій за ознакою соціокультурного поділу між регіонами України. Відповідно, нова влада постала перед необхідністю, з одного боку, врахування цього чинника та, відповідно, потреби в консолідації суспільства, з іншого – виконання передвиборних обіцянок, що були орієнтовані лише на виборців Сходу й Півдня України та не сприймалися в інших регіонах (насамперед, питання статусу російської мови).

По-п'яте, міжнародний імідж України протягом 2004-2009рр. формувався значною мірою під впливом Помаранчевої революції і здобутків країни в розвитку демократії. Попри поступове розчарування західних партнерів України в “помаранчевій” владній команді та невинуваті сподівання на швидкі й ефективні реформи в Україні, досягнутий рівень політичних прав і свобод (перш за все, свободи слова, можливостей для вільної політичної конкуренції) вважалося “активом” України. З огляду на це, нова владна команда, незалежно від її реальних ціннісних орієнтацій і поглядів на методи реалізації політики, була змушена зважати на наявність певного “стандарту”, тим більше – декларуючи власну прихильність курсу європейської інтеграції та європейським цінностям.

Абревіатури і скорочення, які вживаються в тексті розділу: БЮТ – Блок Юлії Тимошенко; ВАСУ – Вищий адміністративний суд України; ВНЗ – вищий навчальний заклад; ВО – Всеукраїнське об'єднання; ВР – Верховна Рада України; ВРЮ – Вища рада юстиції; ВСУ – Верховний суд України; ГПУ – Генеральна прокуратура України; ЗМІ – засоби масової інформації; КМДА – Київська міська державна адміністрація; КМУ – Кабінет Міністрів України; КПУ – Комуністична партія України; КС – Конституційний Суд України; МДА – міська державна адміністрація; НУ-НС – Фракція Блоку “Наша Україна – Народна самооборона”; ПР – Партія регіонів; СБУ – Служба безпеки України; ЦВК – Центральна виборча комісія.

¹ Перевага В.Януковича над Ю.Тимошенко у II турі виборів склала 3,48%; за В.Януковича проголосувало менше половини (48,95%) виборців, які взяли участь у голосуванні, що було першим прецедентом в історії президентських виборів в Україні; новообраний Глава держави переміг у значно меншій кількості регіонів України, ніж його опонент (10 із 27). Див.: Результати голосування на виборах Президента 2010р. – Офіційний сайт Центральної виборчої комісії України, <http://www.cvk.gov.ua>

Зазначені чинники, в поєднанні з особливостями ціннісних орієнтацій і політичної культури нової владної команди, вплинули на характер і зміст дій останньої у сфері внутрішньої політики, зумовили суперечливий характер досягнутих результатів.

1.2. ВІДНОВЛЕННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ ВЛАДИ

До здобутків нової владної команди можна віднести відновлення дієздатності влади: формування владної вертикалі, налагодження взаємодії між вищими владними інститутами, визначення програмних цілей і завдань.

Однак, *по-перше*, спосіб, у який здійснювалися ці заходи, не є бездоганним з точки зору права, *по-друге*, концентрація і розширення владних повноважень Президента України в поєднанні з поширенням впливу Партії регіонів на всі ланки державної влади та місцевого самоврядування набуває ознак авторитаризму і запровадження монопартійності в політичному житті.

Формування владної вертикалі. Поставши перед проблемою відсутності лояльної до новообраного Президента коаліції депутатських фракцій, нова владна команда звернулася до Конституційного Суду з приводу офіційного тлумачення положень Конституції про порядок формування коаліції. При цьому, не робилося спроб вдатися до політичних методів вирішення проблеми (розпочати переговори про створення нової парламентської коаліції та формування коаліційного Уряду в порядку, визначеному Конституцією). КС, *всупереч власній попередній позиції з цього питання*, ухвалив рішення, яке дозволило формування коаліції на засадах індивідуальної участі депутатів². На думку експертів, це рішення було політично мотивованим і продемонструвало примат політичної доцільності над принципом верховенства права³.

Після рішення КС, у Парламенті була сформована коаліція депутатських фракцій “Стабільність і реформи”, до складу якої ввійшли фракції Партії регіонів, Блоку Литвина та КПУ, окремі народні депутати України, в т.ч. з фракцій БЮТ та “Наша Україна – Народна самооборона”. Надалі коаліція поповнювалася народними депутатами, при цьому мотивація до приєднання подекуди мала політично корупційний характер⁴.

Створення коаліції уможливило формування лояльного до Президента Кабінету Міністрів, який очолив М.Азаров. Кадрові призначення в центральних і місцевих органах виконавчої влади здійснювалися переважно за критеріями лояльності (політичної

та особистої), що зумовило значну присутність серед новопризначених посадовців представників Сходу (насамперед, Донецької області). На місцевому рівні це викликало нерозуміння – навіть у тих регіонах, де більшість виборців на президентських виборах підтримали В.Януковича. Відповідно, виникла напруженість у відносинах між регіональними елітами та виконавчою владою на місцях, ключові позиції в якій посіли представники Донецького регіону⁵.

Концентрація і розширення владних повноважень. З метою посилення впливу Президента на виконавчу гілку та систему влади в цілому, нова владна команда ініціювала скасування змін до Конституції від 12 грудня 2004р. Відповідне подання депутатів від пропрезидентської коаліції було оперативно розглянуто КС, який 30 вересня 2010р. ухвалив рішення про відновлення дії Конституції в редакції від 28 червня 1996р. Це рішення мало суперечливий, виразно політично мотивований характер⁶, проте, було швидко використане новою владою для коригування законодавчої бази з метою приведення її у відповідність до відновленої моделі президентсько-парламентської республіки.

Внаслідок цього система організації влади втратила дуалізм, що існував протягом 2005-2010рр., і знову стала моноцентричною. Президент отримав контроль не лише над Урядом і виконавчою вертикаллю, але й над Парламентом (через створення лояльної більшості та звуження повноважень цього органу) та судовою владою (як безпосередньо, так і через вплив на Парламент та інші органи, зокрема ВРЮ). Ця ситуація поставила під сумнів практичну реалізацію проголошеного Конституцією принципу розподілу влад. Негативною тенденцією стало послаблення ролі Парламенту, девальвації представництва в ньому інтересів суспільства, підпорядкування законотворчого процесу інтересам партії влади, послаблення контрольних повноважень.

Після формування стабільної пропрезидентської більшості в Парламенті нова владна команда отримала можливість використовувати зміни до законодавства з метою концентрації і розширення владних повноважень, створення гарантій перебування при владі на тривалий термін. Зокрема, 1 лютого 2011р. ВР внесла зміни до Конституції, якими подовжено термін її повноважень з 4 до 5 років, визначено дати чергових виборів Парламенту (жовтень 2012р.) і Президента (березень 2015р.). Це рішення заповнило правовий вакуум, що виник через відновлення дії Конституції в редакції 1996р., бездіяльність КС⁷

² Слід нагадати, що 17 вересня 2008р. КС ухвалив рішення №16-рп, в якому, зокрема зазначалося, що “...до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію”. 6 квітня 2010р. КС ухвалив інше рішення №11-рп, в якому зазначено, що “...коаліція може включати як народних депутатів України, які входять до відповідних фракцій, так і інших народних депутатів України”.

³ Докладно див.: Заява з приводу рішення Конституційного Суду. – Сайт Центру Разумкова, 9 квітня 2010р., <http://www.razumkov.org.ua>; Позиція ЦПРР щодо рішення КСУ про можливість окремих народних депутатів брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у ВРУ. – Сайт Центру політико-правових реформ, 9 квітня 2010р.; <http://www.pravo.org.ua>

⁴ Див.: 100 днів нової влади: яка модель урядування формується? Аналітична доповідь Консорціуму неурядових аналітичних центрів. – Київ, червень 2010р.; Олесь Доній на зустрічі в Конгресі США: Партія регіонів впроваджує таку стабільність, як на цвинтарі. – Сайт Народної самооборони, 4 лютого 2011р., <http://www.nso.org.ua>; Юрій Луценко: Тушки нужны для принятия выгодного Партии регионов закона. – Коммерсантъ, 21 лютого 2010р., <http://www.kommersant.ua>

⁵ Див.: Донецькие “взяли” МВД и Крым. – Газета по-Киевски, 18 марта 2010г., <http://www.mycityua.com>; Л.Грач: Янукович має розуміти, що перемога насильством йому боляче відригнеться. – УНІАН, 12 жовтня 2010р.

⁶ Див.: Від старої Конституції чекають “сюрпризів”. – Радіо Свобода, 1 жовтня 2010р.; <http://www.radiosvoboda.org>; Секретар Венеціанської комісії: Рішення КС створило проблему легітимності влади. – УНІАН, 5 жовтня 2010р.; Футей Б. Зауваження до рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010р. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи “Права Людини в Україні”, 16 листопада 2010р.; <http://www.khpg.org>

⁷ КС досі не дав роз’яснення на звернення ЦВК стосовно дати проведення чергових парламентських виборів, з огляду на відновлення дії Конституції 1996р. Див.: Венеціанська комісія хоче цього року дізнатися дату парламентських виборів в Україні. – Українські новини, 19 грудня 2010р., <http://ukrainskynovini.com/uk/news/ukraine/2010/12/19/33575>; Мовчання суддів як форма відповіді? – Офіційний сайт ЦВК, 29 листопада 2010р.

та невиконання ЦВК її обов'язку з призначення чергових парламентських виборів на березень 2011р.⁸ Водночас, слід наголосити, що рішення було прийнято з порушенням норми Конституції, яка вимагає особистого голосування депутатів, тому його легітимність є сумнівною⁹.

Нова влада задекларувала наміри продовження конституційної реформи. Проте, офіційне бачення змісту та обсягу конституційних змін поки не оприлюднене. Першим кроком у цьому напрямі стало видання Указу Президента, яким "підтримується ініціатива" экс-Президента України Л.Кравчука про створення Конституційної Асамблеї¹⁰. Указ передбачає створення Науково-експертної групи, яка має підготувати пропозиції стосовно "механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї, визначення засад, алгоритму та етапів її роботи...". Власне підготовка змін до Конституції покладатиметься на Конституційну Асамблею.

Слід зазначити, що у складі Науково-експертної групи немає експертів з недержавного сектору, де протягом 2005-2010рр. активно досліджувалися та обговорювалися проблеми розвитку конституційного процесу, в т.ч. створення Конституційної Асамблеї. Переважну більшість складу групи становлять представники державних ВНЗ, академічних інститутів та органів влади. Це ставить під сумнів реалізацію зазначених в Указі завдань "деполітизації" процесу підготовки змін до Конституції, "невтручання" в нього суб'єктів владних повноважень. У цілому, з Указу можна зробити висновок про намагання Глави держави зосередити у своїх руках вплив на конституційний процес, як це було в 1994-1996рр.

Поширення впливу на систему місцевого самоврядування. Вибори до органів місцевого самоврядування, що мали відбутися у травні 2010р., розглядалися як тест на спроможність нової влади посилити свій вплив у тих регіонах України, де новообраний Президент не був підтриманий більшістю громадян. З цієї метою партія влади використала свої можливості впливати на формування законодавчого поля у власних інтересах.

По-перше, термін виборів було перенесено з 30 травня на 31 жовтня 2010р.¹¹ Це створило часовий люфт для зміни виборчого законодавства.

По-друге, було прийнято новий Закон "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", яким пропорційну систему виборів до ряду місцевих рад замінено на змішану, що полегшувало обрання кандидатів від влади в одномандатних округах. Також із переліку суб'єктів виборчого процесу були вилучені виборчі блоки, заборонено самовисування на виборах міських голів, обмежено можливості оскарження результатів виборів тощо¹². Ці чинники, в поєднанні з використанням партією влади адміністративного ресурсу на виборах, обмеження можливостей конкурентів (у т.ч. партій, що належали до провладної парламентської більшості, та кандидатів від них), сприяли посиленню представництва Партії регіонів в органах місцевого самоврядування в усіх регіонах України¹³. На думку міжнародних спостерігачів, саме новий Закон про вибори був найбільшим недоліком кампанії з місцевих виборів¹⁴.

Зміни чинного законодавства використовувались і в інших випадках. У такий спосіб була "вирішена" проблема виборів до районних рад у Києві, де представники провладних сил не мали значних шансів на успіх, – рішенням підконтрольної влади більшості в Київській районній раді були просто ліквідовані, чому передувало внесення змін до Закону "Про столицю України – місто-герой Київ"¹⁵. Іншими змінами до цього Закону було уможливлено призначення представника партії влади на посаду голови КМДА без проведення виборів Київського міського голови, на яких кандидат від нової влади не мав би шансів на перемогу¹⁶.

Очевидно, що практика формування сприятливого законодавчого поля розглядається і як головний засіб забезпечення бажаного для партії влади результату на наступних парламентських виборах. Для цього обрано апробовану на місцевих виборах мажоритарно-пропорційну виборчу систему, яка дає можливість сформувати парламентську більшість без отримання більшості на виборах за партійними списками¹⁷. Питання можливості запровадження іншої виборчої системи у процесі оновлення виборчого законодавства не розглядається¹⁸. Можливо, з цієї ж причини протягом короткого часу змінилася думка влади стосовно доцільності прийняття виборчого кодексу, хоча цей захід передбачений зобов'язаннями України, що впливають з її членства в Раді Європи¹⁹.

⁸ Див.: Більшість членів ЦВК утрималась від прийняття постанови щодо початку виборчого процесу чергових виборів народних депутатів 27 березня 2011р. – Офіційний сайт ЦВК, 22 листопада 2010р.; Генпрокуратура відмовилася проконтролювати ЦВК. – Інтернет-видання "Українська правда", 25 січня 2011р., <http://www.pravda.com.ua>

⁹ Див.: Ар'єв просить Пшонку розслідувати фальсифікацію голосування у ВР. – УНІАН, 3 лютого 2011р.

¹⁰ Указ Президента України "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї" №224 від 21 лютого 2011р.

¹¹ Див.: Постанова ВР "Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010р." №2412 від 1 липня 2010р.

¹² Докладніше див.: Звіт Комітету виборців України за підсумками моніторингу підготовки початку кампанії місцевих виборів в Україні. – Сайт Комітету виборців України, 10 вересня 2010р., <http://www.cvu.com.ua>; Білан І. "Закон про місцеві вибори вигідний партії влади". – Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень, 16 липня 2010р., <http://www.ucipr.org.ua>

¹³ Див.: Результати місцевих виборів. – Українська правда, 8 листопада 2010р.; Партія регіонів взяла під контроль три чверті України. – ТСН.ua, 9 листопада 2010р.; <http://www.tsn.ua>

¹⁴ Див.: Оцінка виборів в Україні: Захід суворо постукує олівчиком по столу. – УНІАН, 10 жовтня 2010р.; Спостерігачі від Європарламенту вказали Україні на недоліки на виборах. – УНІАН, 13 жовтня 2010р.

¹⁵ Див.: Закон "Про внесення змін до Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад"; Рішення Київської районної ради "Про питання організації управління районами в місті Києві" № 7/4819 від 9 вересня 2010р. – Офіційний веб-портал Київської міської влади (нормативно-правова база), <http://www.kmv.gov.ua/static.asp?ldType=5>

Аналогічні рішення раніше були прийняті в деяких інших містах (зокрема, в червні 2009р. районні ради ліквідували у Вінниці, в листопаді – у Харкові та Черкасах, в липні 2010р. – у Маріуполі) – що у випадку Києва було використано владою як аргумент.

¹⁶ Згідно з попередньою редакцією Закону та рішенням КС №21-рп від 25 грудня 2003р. (про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м.Києві), на посаду голови КМДА міг бути призначений тільки обраний киянами мер міста.

¹⁷ Прикладом є формування після парламентських виборів 2002р. парламентської більшості на основі Блоку "За Єдину Україну!", тоді як на виборах за партійними списками переміг Блок "Наша Україна".

¹⁸ Див.: Влада обіцяє написати правила виборів завчасно. – Українська правда, 4 лютого 2011р.

¹⁹ Див.: Указ Президента "Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи" №24 від 12 січня 2011р.; Лавринович переконаний, що виборчий кодекс не потрібен. – Українська правда, 8 лютого 2011р.



Визначення програмних цілей і завдань. Нова владна команда надала досить значної уваги формуванню програмної основи своєї діяльності. Її програмні цілі, завдання та засоби їх реалізації були визначені, зокрема в таких документах, як Закон “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010р.”, Послання Президента України В.Януковича до українського народу від 3 червня 2010р.²⁰, Програма економічних реформ на 2010-2014рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі – Програма економічних реформ)²¹.

Не вдаючись до аналізу змісту цих документів, можна позитивно оцінити сам факт уваги нової влади до визначення програмних орієнтирів своїх дій. Водночас, її стратегічний документ – Програма економічних реформ, має сумнівний правовий статус, оскільки він не затверджений жодним нормативно-правовим актом. Ця ж обставина не дозволяє визначити конкретний суб’єкт відповідальності за її реалізацію. Досі не виконана також конституційна норма про затвердження Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів. З огляду на це, **правові засади діяльності нової владної команди виглядають досить непевними.**

Розробка Програми економічних реформ відсунула на другий план передвиборну програму В.Януковича “Україна для людей”. Однак, саме остання є публічним документом, який містить політичні зобов’язання Президента перед виборцями, і за виконання якого Глава держави несе політичну відповідальність.

Узагальнюючи наведене, можна констатувати, що протягом року нова владна команда не лише вирішила завдання відновлення дієздатності системи влади, але й забезпечила її концентрацію в одному центрі (Президент), встановивши контроль над усіма її гілками – законодавчою, виконавчою і судовою. Для цього створювалися формальні правові підстави (зокрема, відповідні рішення КС

чи законодавчі акти), хоча їх зміст і спосіб прийняття викликали сумніви з точки зору дотримання принципу верховенства права. В цілому, в діяльності влади цей принцип підмінений принципом “верховенства закону”, що відповідає розумінню демократії нинішнім керівництвом держави²².

1.3. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

9 грудня 2010р. Президент підписав Указ “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” (№1085), яким кількість центральних органів виконавчої влади скорочено зі 112 до 53 (зокрема, міністерств – з 20 до 16). В системі виконавчої влади залишились органи шести типів: міністерства, служби, інспекції, агентства, незалежні регулятори та органи зі спеціальним статусом.

На цей час позитивний ефект від заходів адміністративної реформи полягає у скороченні числа державних службовців²³. Скласти уявлення про загальну концепцію та, відповідно, подальший напрям реформи практично неможливо. Концепція реформи чи будь-який інший програмний документ не оприлюднений, офіційної інформації про його розробників немає. Єдиним офіційним документом, де конкретизуються окремі наступні (“технологічні”) кроки реформи, є згаданий Указ Президента.

Практичні дії в цьому напрямі, зокрема, зміст поданих Президентом до ВР законопроектів “Про центральні органи виконавчої влади” та “Про внесення змін до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, свідчать, що вони **не вирішують принципових завдань адміністративної реформи – розмежування функцій вироблення політики, надання адміністративних послуг, управління державною власністю, здійснення контролю та нагляду, а також розмежування політичних та адміністративних посад. Натомість, досить виразно простежується тенденція до централізації влади, збільшення впливу Президента на виконавчу вертикаль і, відповідно, зменшення самостійності КМУ.**

1.4. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

Завдання боротьби з корупцією визначене як один з ключових пріоритетів нової владної команди. Вже 26 лютого 2010р. новообраний Президент підписав Указ “Про утворення Національного антикорупційного комітету” (№275), яким створив відповідний консультативно-дорадчий орган при Главі держави. Однак, **наступні дії влади у сферах законодавчого та інституційного забезпечення протидії корупції можуть оцінюватись як регрес.**

Зокрема, до цього часу не затверджена Національна антикорупційна стратегія на 2010-2014рр. Пакет антикорупційних законів, прийнятий Верховною Радою у 2009р. на виконання міжнародних зобов’язань України, після кількаразового відкладення введення його в дію, скасовано²⁴. Натомість, Президентом внесено новий “антикорупційний пакет”, який досі

²⁰ Див.: Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 3 червня 2010р.; <http://www.president.gov.ua>

²¹ Указ Президента “Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” №1154 від 21 грудня 2010р.

²² За визначенням Президента В.Януковича, “Демократія – це, передусім, порядок і верховенство закону”. Див.: Янукович: ціле покоління бюрократів створило свій бізнес на корупції. – УНІАН, 23 листопада 2010р.

²³ За оцінками Міністра юстиції В.Лавринюка, скорочення може сягнути понад 30% держслужбовців. Див.: Мостова Ю. Міністр юстиції Олександр Лавринюк: Особиста політична відповідальність лежить на президенті. – Дзеркало тижня. Україна, 11 лютого 2011р., <http://www.dt.ua>

²⁴ Пакет дійсно мав ряд недоліків, що було використано новою владою для публічної мотивації такого кроку. Однак, вони могли б бути виправленими через внесення змін і доповнень до вже чинних законів. Див.: Регіонали хочуть замінити вже ухвалені антикорупційні закони на президентські. – Deutsche Welle, 21 грудня 2010р.; <http://www.dw-world.de>; Антикорупційна корупція, або Кому не дають спати бюджетні гроші. – УНІАН, 9 липня 2010р.

не прийнято. Негативними наслідками такої ситуації є відхід України від виконання міжнародних зобов'язань, а також утворення певного вакууму у правовій базі протидії корупції²⁵.

Крім того, у президентській редакції Закону "Про засади запобігання та протидії корупції"²⁶, порівняно з попереднім Законом, немає деяких важливих норм, спрямованих на запобігання корупції²⁷. Проект також передбачає фактичну монополізацію впливу Президента як на процес вироблення антикорупційної політики, так і на її реалізацію, в т.ч. через одноосібне визначення Главою держави антикорупційної стратегії і створення ним спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики.

Парламент, попри наявність пропрезидентської більшості, відмовився підтримати законопроекти, які передбачали механізми запобігання корупції серед посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування (зокрема, декларування видатків, визначення поняття конфлікту інтересів, запровадження правил професійної етики на публічній службі та ін.)²⁸.

У результаті заходів адміністративної реформи ліквідовано інститут Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики, яке функціонувало у складі КМУ²⁹. Відповідні інститути, за всіх обмежень повноважень і можливостей, виконували важливі антикорупційні функції³⁰. Створений Президентом Національний антикорупційний комітет не може вважатися ефективним органом, оскільки створений за зразками інститутів, що існували при попередніх главах держави й на практиці довели свою неефективність³¹.

Нова влада активізувала діяльність з виявлення корупційних правопорушень серед посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх притягнення до відповідальності за корупційні дії. Згідно зі статистичними даними Головного управління державної служби, протягом 11 місяців 2010р. до суду передано 960 протоколів

про корупційні діяння держслужбовців і 3 113 – посадових осіб органів місцевого самоврядування. Наведені показники дещо перевищують відповідні дані 2009р., хоча, як і раніше, переважна більшість протоколів стосуються нижчих категорій держслужбовців³².

За даними Генеральної прокуратури, протягом 2010р. правоохоронними органами викрито близько 18 тис. службових злочинів. Стосовно 500 осіб обрано запобіжний захід у вигляді взяття під варту. До суду з обвинувальним висновком надіслано майже 2 000 кримінальних справ про корупційні злочини, якими державі заподіяно шкоду на суму понад 130 млн. грн. Порушено 20 кримінальних справ щодо високопосадовців як колишнього, так і нинішнього урядів, чотири з них уже надіслано до суду з обвинувальним висновком³³.

Протягом року діяльності нової влади особливого поширення набула практика порушення кримінальних справ проти вищих посадовців попередньої влади, переважно тих, які представляли БЮТ чи його політичних партнерів. Зокрема, кримінальні справи були порушені проти колишніх Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка, Міністра економіки Б.Данилишина, Міністра внутрішніх справ Ю.Луценка, посадових осіб ряду міністерств і відомств. Більшість із них, включно з Ю.Луценком, були взяті під варту. За висновками правозахисників, застосування такого запобіжного засобу значно перевищує суспільну небезпеку від злочинів, в яких звинувачують колишніх посадовців³⁴. З огляду на ці та інші чинники, дії влади як значною частиною українського суспільства, так і представниками інших країн та міжнародних організацій були розцінені як політичні переслідування³⁵.

Вищі представники нової влади аргументують такі дії боротьбою з корупцією безвідносно до партійної належності³⁶. Однак, така аргументація викликає обґрунтовані сумніви, з огляду, *по-перше*, на очевидну відсутність в Україні неупередженого правосуддя, *по-друге* – на далеко не бездоганну репутацію самої нової влади, її небажання дотримуватися міжнародних антикорупційних стандартів.

²⁵ Див.: Перепада О. В Україні немає корупції. – Українська правда, 17 січня 2011р.

²⁶ Проект Закону "Про засади запобігання та протидії корупції" (реєстр. №7487 від 18 лютого 2011р.).

²⁷ Докладніше див.: Порівняльна таблиця законопроектів, що регулюють питання запобігання та протидії корупції в Україні. – Сайт Творчого об'єднання ТООР, 21 грудня 2010р., <http://www.toro.org.ua>

²⁸ Див.: Нардепи відмовилися звітувати про свої витрати. – Українська правда, 2 листопада 2010р.; проекти законів: "Про внесення змін до деяких законів України" (щодо декларування доходів та витрат вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування, та їх близьких осіб) (реєстр. №5493 від 28 грудня 2009р.); "Про заходи державного фінансового контролю публічної служби" (реєстр. №4472 від 14 травня 2009р.); "Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців" (реєстр. №4420 від 29 квітня 2009р.); "Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів" (реєстр. №4420-1 від 14 травня 2009р.).

²⁹ Розпорядження КМУ "Про ліквідацію посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики" №86 від 7 лютого 2011р.

³⁰ Зокрема, проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (проектів законів, актів Президента та Кабінету Міністрів). Див.: Постанова КМУ "Питання реалізації державної антикорупційної політики" №1057 від 16 вересня 2009р.

³¹ Докладніше див.: Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, шляхи протидії. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2009, №7, с.37-38.

³² Див.: Звіт про проведену роботу з питань запобігання та протидії корупції Головного управління державної служби України за 11 місяців 2010р. – Головне управління державної служби України, 27 грудня 2010р.; <http://www.guds.gov.ua>

³³ Докладніше див.: Інформація Генеральної прокуратури України щодо підстав порушення кримінальних справ стосовно окремих громадян України та взяття їх під варту. – Офіційний сайт Верховної Ради України, стенограма пленарного засідання від 12 січня 2011р.

³⁴ Див.: Вибіркові кримінальні переслідування є ознакою недемократичної влади. – Українська Гельсінська спілка з прав людини, 22 грудня 2010р.; <http://www.helsinki.org.ua>; Експерти: арешти урядовців Тимошенко – боротьба з корупцією чи політичні репресії? – Українська Служба Голосу Америки, 26 серпня 2010р.; <http://www.voanews.com/ukrainian>

³⁵ Див., наприклад: *The functioning of democratic institutions in Ukraine. Resolution 1755.* – The Parliamentary Assembly, 5 october 2010, assembly.coe.int; *European Parliament resolution on Ukraine.* – The European Parliament, 19 october 2010, europarl.europa.eu; США застерігають владу України від вибіркового переслідування опозиції. – УНІАН, 4 лютого 2011р.

³⁶ Див.: Янукович: шалений опір скоро закінчиться. – Українська служба Би-Би-Си, 28 січня 2011р., <http://www.bbc.co.uk/ukrainian>; Проти чиновників нинішньої влади порушили 360 справ – Львовчкін. – Радіо Свобода, 20 січня 2011р., <http://www.radiosvoboda.org>

У цілому, протягом року діяльності нової влади ситуація з корупцією в країні не покращилася. Про це свідчать як експертні оцінки, в т.ч. узагальнені в міжнародних рейтингах України, так і оцінки представників міжнародних організацій, зарубіжних бізнесменів, які працюють в Україні³⁷. У ЗМІ постійно поширюється інформація про корупційні схеми в різних галузях, до яких залучені представники влади³⁸. В діяльності державних чиновників вищого рівня залишається актуальною проблема конфлікту інтересів, випадки якого згадувалися навіть у резолюціях міжнародних організацій стосовно України³⁹. Проте, через гальмування процесу прийняття нового антикорупційного законодавства, конфлікт інтересів не вважається правопорушенням, отже, у зацікавлених осіб немає мотивів його уникати.

Вищі посадові особи, які представляють нову владу, як і їх попередники, демонструють неготовність відповідати на “незручні” питання ЗМІ стосовно реальних джерел походження їх доходів, майна тощо⁴⁰. Як правило, така інформація залишається без реагування, а з набуттям 1 січня 2011р. чинності Законом “Про захист персональних даних” оприлюднення такої інформації стосовно більшості високопосадовців стане проблематичною⁴¹.

1.5. ПРОЦЕСИ В СУДОВІЙ ГІЛЦІ ВЛАДИ

Нова владна команда засвідчила наміри посилити вплив на судову гілку влади. Першочерговим засобом цього стали кадрові зміни, що відбулися в усій судовій системі, включно з Конституційним та вищими спеціалізованими судами, і стали, за експертними оцінками, найбільш масштабними за останні роки⁴². При цьому, більшість нових керівних кадрів так чи інакше представляють Східний регіон України⁴³.

Саме в контексті посилення впливу на судову систему доцільно розглядати й підходи нової влади до реалізації т.зв. судової реформи, започаткованої прийняттям 7 липня 2010р. Закону “Про судоустрій і статус суддів”

та внесенням змін до ряду інших законів. Цими змінами були звужені повноваження ВСУ, частину його функцій передано новоствореному Вищому спеціалізованому суду з розгляду цивільних і кримінальних справ⁴⁴, а також запроваджено механізми, що посилюють вплив органів виконавчої влади на процес призначення суддів (зокрема, через розширення повноважень ВРЮ).

Хоча ряд нововведень судової реформи може оцінюватися позитивно⁴⁵, найбільш принципові її положення були критично сприйняті як вітчизняними експертами⁴⁶, так і впливовими міжнародними структурами⁴⁷. Не виключено, що за таких умов влада буде змушена внести певні зміни до вже прийнятих законів щодо судоустрою. Однак, це не усуває можливості застосування “компенсаторних” механізмів впливу, зокрема – через тиск на представників судової влади, які мають критичну позицію стосовно судової реформи⁴⁸.

Вплив влади на судову систему зумовлює орієнтацію останньої на захист інтересів високопосадовців і наближених до них осіб. Про це свідчать як згадані вище, неоднозначні з правової точки зору рішення судів з резонансних політичних питань, так і аналіз рішень, що виносилися за позовами представників опозиції в період кампанії з місцевих виборів, або характер реагування судів на скарги і звернення представників попередньої влади, звинувачуваних у вчиненні корупційних дій⁴⁹. Така ситуація вже стала предметом занепокоєння зарубіжних держав і міжнародних організацій, серед яких поширилася думка про наявність в Україні практики “вибіркового застосування правосуддя”⁵⁰. Юридичним підтвердженням цього факту стало надання Чехією політичного притулку экс-Міністру економіки Б.Данилишину. Із впливом влади пов’язують також прийняття деякими судами неоднозначних з правової точки зору рішень в інтересах нової владної команди.

У цілому, за нинішньої ситуації органи правосуддя не можуть гарантувати захист прав громадян,

³⁷ За даними *Transparency International*, у 2010р. в рейтингу сприйняття корупції із близько 180 країн Україна посіла 134 місце, поряд з Гондурасом, Зімбабве, Сьєрра-Леоне. Див.: *Corruption perceptions index 2010*. – Transparency International, <http://www.transparency.org>; Міжнародні експерти не задоволені рівнем боротьби з корупцією в Україні. – Українська правда, 6 жовтня 2010р.; МВФ: в Україні погіршується бізнес-клімат. – Там само, 16 лютого 2011р.

³⁸ Див.: Коз’яков С. Відбрати і поділити. – Дзеркало тижня. Україна, 11 лютого 2011р.; Щербина С., Лещенко С. Хто заробляє на Євро-2012? – *LB.ua*, 18 січня 2011р., <http://www.lb.ua>; “Олімпійський” подорожує ще на мільйон. – Українська правда, 9 лютого 2011р.

³⁹ Резолюція ПАРЄ наголошує на конфлікті інтересів у голови СБУ В.Хорошковського, який одночасно є членом ВРЮ та одним з найвпливовіших бізнесменів України. Див.: *The functioning of democratic institutions in Ukraine. Resolution 1755*. – The Parliamentary Assembly, 4 October 2010, <http://www.assembly.coe.int>

⁴⁰ Див.: Лещенко С. Як дипломатично послати журналіста подальше. – Українська правда (блоги), 18 січня 2011р.; 3 життя біло-блакитної еліти: маєтки сина Януковича, Ківалова і Піскуна. – Українська правда, 28 грудня 2010р.

⁴¹ Див.: УГСПЛ: Закон Про захист персональних даних є вагомим кроком для побудови тоталітаризму. – Українська Гельсінська спілка з прав людини, 25 червня 2010р.

⁴² Див.: Веснич О. Як йде масштабна суддівська чистка в Україні? – Міжнародний фонд “Центр суддівських студій”, 17 грудня 2010р., <http://www.judges.org.ua>

⁴³ Наприклад, вихідцями зі східних областей є новий голова КС, голова Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, голова Вищого господарського суду, голова Київського господарського суду та ін.

⁴⁴ Серед головних мотивів цього кроку було те, що ВСУ очолює висуванець БЮТ В.Онопенко.

⁴⁵ Зокрема, стосовно посилення рівня підготовки суддів, їх дисциплінарної відповідальності, запровадження автоматизованої системи діловодства, скорочення процесуальних строків.

⁴⁶ Див.: Коліушко І., Куйбіда Р. Новий Закон про судоустрій: швидке і неякісне правосуддя від розумних, але залежних суддів. – Центр політико-правових реформ, 13 липня 2010р.

⁴⁷ Спільний висновок щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження”. – Венеціанська комісія та Дирекція зі співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи, 7 жовтня 2010р.

⁴⁸ Прикладом може слугувати порушення кримінальних справ проти родичів Голови ВСУ В.Онопенка, обшук у його будинку – та “вирішення” частини проблем після його зустрічі з Главою держави. Див.: Як Онопенко променяв суд на семью. – Газета по-Київски, 16 лютого 2011р., с.2.

⁴⁹ Зокрема, за даними партії “Батьківщина”, з 2 139 її позовів було задоволено лише 14, тоді як з 54 позовів ПР лише 7 було не задоволено. Див.: Ведерникова І. Будинок з химерами. – Дзеркало тижня. Україна, 13 листопада 2010р. Також було відхилено неодноразові апеляції про зміну запобіжного заходу для Ю.Луценка, І.Діденка, А.Макаренка, Г.Філіпчука та інших представників колишньої владної команди.

⁵⁰ Див.: ЄС застерігає Україну від вибіркового застосування правосуддя. – Українські новини, 4 лютого 2011р.; Надання притулку Данилишину США вважають “дзвінком” для Києва. – УНІАН, 19 січня 2011р.

особливо, коли йдеться про їх спори з органами влади, а отже, принцип верховенства права та рівності всіх перед законом у країні не діє⁵¹.

1.6. ТЕНДЕНЦІЇ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Діяльність правоохоронних органів значною мірою характеризувалася посиленням негативних тенденцій, які порівнюються з посиленням авторитарних тенденцій в діяльності влади на початку 2000-х років. Правоохоронні органи почали значно активніше використовуватись у політичних цілях – як засіб протидії опозиції та опозиційно налаштованим громадянам, проведенню акцій протесту та засіб залякування та переслідувань опонентів діючої влади.

Так, СБУ значно посилила увагу до інститутів громадянського суспільства, вдавшись до методів, характерних для радянських часів (зокрема, затримання дослідників та вилучення у них матеріалів, “профілактичні бесіди” з релігійними та громадськими діячами, представниками творчої інтелігенції, обмежувальні заходи, спрямовані проти іноземних журналістів, представників зарубіжних фондів та ін.⁵²). Оскільки такі заходи, тим більше, сконцентровані у відносно стислому проміжку часу, надто дисонували з попереднім періодом розвитку України, то це викликало значний суспільний резонанс у країні та занепокоєння у міжнародних організаціях, що почало створювати проблеми для керівництва держави в його зовнішньополітичних контактах⁵³. Очевидно, саме це спричинило певне зменшення інтенсивності таких дій надалі.

Порівняно з періодом 2005-2010рр., значно змінився характер діяльності МВС. Зріс рівень політизації цього органу, що дало підстави говорити про нього як про “озброєний загін влади”⁵⁴. Прикладами цього можуть бути перешкоджання акціям протесту опозиційних сил, громадських організацій, простих громадян, переслідування учасників таких акцій, тиск і спроби залякування громадських діячів, відомих представників інтелігенції, правозахисників⁵⁵. Так,

у процесі розслідування кримінальних справ за фактами вибухів у Макіївці та пошкодження пам’ятника Й.Сталіну в Запоріжжі, правоохоронні органи зосередили увагу майже виключно на активістах опозиційних політичних партій і громадських організацій, зокрема ВО “Свобода” та “Тризуб”⁵⁶.

Представники органів внутрішніх справ демонструють низький рівень службової етики, дозволяють собі публічно знущатися над атрибутами держави⁵⁷. Натомість активісти громадських організацій, які насмілюються фіксувати та оприлюднювати такі факти, зазнають “показового покарання” і при цьому, ланкою репресивного механізму, поруч з міліцією, стає суд⁵⁸. В органах міліції знизився рівень дотримання прав затриманих громадян, зріс рівень смертності в ізоляторах тимчасового тримання; зокрема, широкого розголосу набув факт загибелі у відділенні міліції за незрозумілих обставин студента І.Індилы, що викликало акції протесту молоді⁵⁹. Водночас, протягом 2010р. у країні спостерігалось зростання рівня злочинності, що свідчить про недостатню ефективність діяльності правоохоронних органів⁶⁰.

Тенденції політизації відбилися й на діяльності Генеральної прокуратури та органів прокуратури в цілому, що не останньою чергою зумовлено змінами в керівництві ГПУ⁶¹. Цей орган відіграє головну роль у кримінальному переслідуванні опозиційних політиків. Проте, його неупередженість і політична нейтральність поставлена під сумнів змінами, що відбулися в розслідуванні “резонансних” кримінальних справ⁶², застосуванням “подвійних стандартів” під час розгляду звернень представників опозиційних і провладних сил⁶³ тощо.

Таким чином, у діяльності правоохоронної системи протягом року виразно простежувалися тенденції до політизації і перетворення на репресивний механізм, головною метою якого є не захист прав громадян, а радше захист влади від громадян. Протягом року не зроблено практичних кроків у напрямі реформування правоохоронної

⁵¹ Див.: Куйбіда Р. “П’ята палата” як барометр успішності судової реформи. – Центр політико-правових реформ, 29 листопада 2010р.

⁵² Див.: Експерти: інцидент у Борисполі матиме негативні наслідки для Януковича. – УНІАН, 28 червня 2010р.; Ректор Католицького університету: Спроби СБУ тиснути на нас свідчать про страх влади. – УНІАН, 31 травня 2010р.; Володимир В’ятрович: Є небезпека ліквідації Інституту національної пам’яті. – Інтернет-видання “Главком”, 15 березня 2010р., <http://glavcom.ua>; Німецький журналіст Януковичу: Не вважає ли ви, що у ваших спецслужб повинен бути другий шеф? – Українська правда, 27 серпня 2010р.

⁵³ *The functioning of democratic institutions in Ukraine. Resolution 1755*. – The Parliamentary Assembly, 4 October 2010, assembly.coe.int; Президент Європарламенту: Україна втратила статус регіонального лідера. – Українські новини, 4 лютого 2011р.; США застерігають владу України від вибіркового переслідування опозиції. – УНІАН, 4 жовтня 2011р.

⁵⁴ Див.: Міліціонери-ветерани, які підтримують Януковича, закликають громадян “повідомляти про факти дестабілізації” ситуації перед виборами. – УНІАН, 13 жовтня 2004р.

⁵⁵ Див.: Міліція провела обшук в офісі вінницького правозахисника. – УНІАН, 18 жовтня 2010р.; Міліція не пустила до Києва 140 автобусів з учасниками акції протесту? – УНІАН, 22 листопада 2010р.; Матіос М. Чому стражі порядку вже місяць влаштовують на мене лови? Відкритий лист Генпрокурору. – УНІАН, 12 січня 2011р.; Підприємницький Майдан: новий оберт. – УНІАН, 15 лютого 2011р.

⁵⁶ Див.: Заява ВО “Тризуб” імені Степана Бандери щодо масових арештів. – Сайт “Бандерівець”, 10 січня 2011р., <http://banderivets.org.ua>

⁵⁷ Див.: Ксенофобія не повинна стати обличчям української національності. – Українська правда, 14 грудня 2010р.; Одеський даїшник назвав українську “телячий мовою”. – УНІАН, 26 січня 2011р.

⁵⁸ Див.: ГАИ может посадить любого. – Газета по-Киевски, 14 февраля 2011г.

⁵⁹ Див.: Подозреваемый в убийстве умер от осознания вины? – Газета по-Киевски, 10 февраля 2011г.; Українці протестують проти свавілля міліції. – УНІАН, 11 червня 2010р.

⁶⁰ Див.: За рік правління Януковича рівень злочинності зріс майже на чверть. – Інтернет-видання NEWSru.ua, 15 лютого 2011р., <http://www.newsru.ua/ukraine>

⁶¹ Внаслідок кадрових змін цей орган, у керівництві якого й раніше домінували представники Донецького регіону, очолила наближена до Президента особа. Див.: Генпрокурор назвав себе членом команди Януковича. – УНІАН, 7 листопада 2010р.

⁶² Див.: “Репортери без кордонів” обурені рішеннями ГПУ у справі Гонгадзе. – УНІАН, 11 січня 2011р.; Справу про отруєння Ющенка довелося розслідувати наново – заступник генпрокурора. – УНІАН, 9 жовтня 2010р.

⁶³ Так, постраждалий у бійці в Парламенті 27 квітня 2010р. народний депутат від НУНС О.Доній заявив, що його, станом на 22 грудня 2010р., не визнано потерпілим. Водночас проти опозиціонерів прокуратура 14 травня порушила кримінальну справу за фактом незаконного впливу на голову Верховної Ради і народних депутатів з метою перешкодити виконанню ними службових обов’язків. Див.: Депутати “БЮТ-Батьківщина” та НУ-НС залишили сесію залу. – УНІАН, 22 грудня 2010р.; Єфремов: прокуратура допитусь всіх нардепів від ПР. – УНІАН, 21 січня 2011р.

сфери за європейськими стандартами, зокрема, забезпечення дотримання принципу верховенства права, формування партнерських відносин із суспільством, запровадження механізмів цивільного демократичного контролю.

1.7. ВЛАДА ТА ОПОЗИЦІЯ: ЗАГОСТРЕННЯ ПРОТИСТОЯННЯ

Протягом року діяльності нової влади її відносини з опозицією мали виразно неконструктивний характер. Значною мірою це зумовлювалося принциповим невизнанням новою владною командою та особисто Президентом легітимності перемоги “помаранчевих” політичних сил на виборах 2004р., нерозумінням реального соціального підґрунтя тих подій, їх тлумаченням як реалізації сценарію, інспірованого ззовні. Період правління попередників та його результати оцінювались абсолютно негативно, як “втрачені роки”⁶⁴. Додатковим чинником став надзвичайно гострий характер боротьби між В.Януковичем та Ю.Тимошенко під час президентської кампанії.

Відповідно, відносини між владою та опозицією (насамперед, в особі БЮТ та її політичних союзників) будувалися за принципом “політичного реваншу”, що зумовило згадані вище кримінальні переслідування опозиційних політиків, порушення прав опозиційних сил та їх кандидатів під час місцевих виборів, використання правоохоронних органів для перешкоджання акціям протесту, тиску на опозиційно налаштованих громадян тощо.

Внаслідок скасування змін до Конституції від 12 грудня 2004р. і приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції 1996р., знову утворився правовий вакуум у питанні законодавчого закріплення прав і гарантій опозиції. До цього часу єдиним законодавчим актом, де згадувалась опозиція, був Закон “Про Регламент Верховної Ради України”, яким визначався порядок створення парламентської опозиції (на підставі критерію опозиційності до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів), її права на розгляд питань Верховною Радою, на представництво в керівництві Парламенту та його органах, права опозиційного уряду та ін.

Однак, оскільки правовий статус опозиції був поєднаний з конституційними нормами про коаліцію депутатських фракцій, то їх скасування дало формальні підстави скасувати й норми стосовно опозиції. Так, Законом “Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України” (від 8 жовтня 2010р.) з Регламенту вилучені розділи, де йшлося про коаліцію депутатських фракцій та про парламентську

опозицію. Відтоді парламентська опозиція фактично не має можливостей впливу на законотворчий процес, її законопроекти в більшості випадків ігноруються⁶⁵.

Ігнорування опозиції стало однією з головних причин силових зіткнень між народними депутатами у стінах Парламенту. Перший прецедент стався під час ратифікації “харківських угод” 27 квітня 2010р.⁶⁶, другий – 16 грудня 2010р. Характерною є реакція на ці події з боку правоохоронних органів: Генеральна прокуратура в обох випадках порушила кримінальні справи проти представників опозиції, хоча, наприклад, за фактом півторамісячного блокування трибуни фракціями ПР та КПУ на початку 2008р. (під час їх перебування в опозиції) жодної справи порушено не було⁶⁷.

Нова влада вдалася також до спроби обмежити можливості акцій протесту, використавши суперечливий законопроект “Про порядок організації і проведення мирних заходів” (реєстр. №2450 від 6 травня 2008р.)⁶⁸, ініційований Урядом Ю.Тимошенко. Законопроект був актуалізований в червні 2010р., що викликало значний спротив громадськості⁶⁹ та численні зауваження представників громадських організацій, українських і міжнародних експертів⁷⁰. У січні 2011р. Президент доручив Міністерству юстиції доопрацювати законопроект з урахуванням коментарів і рекомендацій Венеціанської комісії.

Таким чином, перший рік діяльності нової влади позначився порушенням прав і гарантій діяльності опозиції, позбавленням опозиційних політичних сил можливостей рівної політичної конкуренції з провладними партіями, силовим тиском на лідерів опозиційних сил. Незважаючи на те, що проблема прав опозиції не лише знову набула актуальності для внутрішньополітичної ситуації, але й отримала міжнародний резонанс, влада не зробила жодного кроку до діалогу з опозицією, надаючи перевагу діям з позиції сили.

1.8. НЕПРОЗОРІСТЬ ДІЙ ВЛАДИ, ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ СВОБОДИ СЛОВА, НЕНАЛЕЖНА ПОЛІТИКА В СУСПІЛЬНО ЧУТЛИВИХ ПИТАННЯХ

Навіть побіжний огляд дій влади протягом року свідчить про їх переважну непрозорість, яка виявляється, зокрема у прийнятті рішень у закритий спосіб, а також у зниженні рівня свободи слова та незалежності ЗМІ. Окремо слід відзначити дії, що не сприяють об’єднанню суспільства, а радше поглиблюють його поділ за соціокультурними відмінностями.

⁶⁴ Див., наприклад: Янукович: ми приїхали до Москви, розуміючи, що 5 років були втрачені. – УНІАН, 5 березня 2010р.; Віктор Янукович: Вірю в те, що спільними зусиллями нам вдасться знайти відповіді на всі виклики сьогодення. Це – об’єднуюча мета. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 9 вересня 2010р.

⁶⁵ За оцінкою народного депутата А.Яценюка, з 500 законопроектів, внесених опозицією, прийнято близько 3% (13), тоді як за його перебування на посаді Голови ВР і, відповідно, перебування нинішніх провладних фракцій в опозиції, цей показник сягав 15%. Див. Стенограма засідання Верховної Ради України від 12 січня 2010р.; Заступник Голови ВР, представник БЮТ М.Томенко також повідомив, що не голосуються навіть компромісні законопроекти, які не викликають застережень у фахівців. Див.: День опозиції у парламенті перетворився на день не голосування за всі законопроекти опозиції. – Офіційний сайт ВР, 16 червня 2010р.

⁶⁶ Див.: Міщенко М. В українському Парламенті пішли в хід димові шашки і російський мат. – УНІАН, 27 квітня 2010р.

⁶⁷ Див.: Опозиція заблокувала Яценюка. Він радить не буніти і подати в суд. – Українська правда, 18 січня 2008р.

⁶⁸ Див.: Правовий висновок УГСПЛ щодо проекту закону “Про порядок організації і проведення мирних заходів”. – Українська Гельсінська спілка з прав людини, 21 вересня 2009р.

⁶⁹ Зокрема чисельні акції відбулись у Києві, Львові, Донецьку, Одесі, Миколаєві та інших обласних центрах України.

⁷⁰ Найбільш суперечлива норма – це зобов’язання організаторів акцій повідомляти органи влади за 4 дні до їх проведення, що фактично нівелює спонтанність таких зібрань і посилює можливість їх заборони; також ускладнюється процедура подачі заявки на проведення мітингів, не встановлено відповідальності представників влади і правоохоронців за перешкоджання реалізації права на мирні зібрання. Див.: Експерти вважають неприйнятним законопроект про мирні зібрання. – УНІАН, 10 червня 2010р.; Громадські організації вважають новий закон про мирні зібрання “репресивним”. – Deutsche Welle, 8 червня 2010р.; Joint opinion on the law on peaceful assemblies of Ukraine. – Venice Commission, 19 October 2010.

Прийняття рішень у непрозорий спосіб. Виразною особливістю діяльності нової владної команди та її окремих представників стало прийняття суспільно значимих рішень у непрозорий для суспільства спосіб, без попереднього громадського обговорення. Прикладами такого підходу є, зокрема, Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, т.зв. “харківські угоди”, Податковий кодекс, інші законодавчі акти, зокрема, у сфері освіти. Недостатньо прозорим був процес підготовки проєктів таких “чутливих” для громадян законодавчих актів, як Житловий і Трудовий кодекси, законопроєкти з пенсійної реформи тощо.

Іноді влада вдавалася до імітації обговорення чи проведення його постфактум, коли громадяни вже не мали можливості вплинути на зміст відповідних документів⁷¹. Такий підхід не лише є недемократичним і демонструє неповагу влади до громадян, але й шкодить самій владі. Так, прийняття Податкового кодексу без обговорення із суспільними групами, чий інтерес він торкався, призвело до масових акцій протесту представників малого та середнього бізнесу, що змусило владу піти на переговори і внести до Кодексу певні корективи (хоча його негативні соціально-економічні наслідки все ж проявилися повною мірою)⁷².

Разом з тим, нові кодекси, реформа пенсійного законодавства є складовою “законодавчого пакета” програми реформ, що зумовлюватиме наполегливість влади в їх прийнятті. Як свідчать дані соціологічних досліджень, ігнорування в цьому процесі негативних соціальних наслідків і громадської думки, може призвести до нових масштабних акцій протесту⁷³.

Зниження рівня свободи слова. Рівень відкритості і прозорості влади знижується разом із зниженням рівня свободи слова та незалежності ЗМІ. Прикладами ставлення нової влади до ЗМІ стали факти застосування насильства до журналістів під час виконання ними професійних обов’язків, судові дії проти опозиційних телеканалів, безпосередній тиск влади на ЗМІ, зволікання розслідувань справ про зникнення чи вбивство журналістів⁷⁴. Залишається невирішеним питання створення в Україні громадського телебачення та радіомовлення, а відповідна концепція, пропонована владою, викликає серйозні питання⁷⁵.

Погіршення ситуації зі свободою слова відбулося у зниженні позицій України в міжнародних рейтингах, заявах урядів інших країн і міжнародних організацій⁷⁶.



Позитивну роль у підвищенні рівня відкритості і прозорості влади може відіграти Закон “Про доступ до публічної інформації” (прийнятий 13 січня 2011р., набуде чинності 5 травня 2011р.), на прийнятті якого тривалий час наполягали представники неурядових організацій і ЗМІ. Слід відзначити, що він був прийнятий спільними зусиллями представників опозиційних і провладних політичних сил і підтриманий конституційною більшістю депутатів. Проте, реальна дієвість Закону залежатиме від готовності органів влади різного рівня його виконувати.

Політика в суспільно чутливих питаннях. Низький рівень підтримки В.Януковича на президентських виборах у більшості областей України, насамперед, на Заході та в Центрі, мав би спонукати нову владну команду до більш збалансованої політики в “чутливих”, суспільно-конфліктних питаннях, врахування цього чинника в реалізації кадрової політики тощо.

Однак, вона не лише не запропонувала цілеспрямованої політики об’єднання країни, а навпаки, вдавалася до дій, що спричиняють консервацію чи навіть посилення суспільних поділів. Зокрема, це стосується призначення на посади членів Уряду осіб, які публічно демонстрували зневагу до жителів певних регіонів України чи національних груп (Міністр освіти і науки, молоді та спорту Д.Табачник, Міністр внутрішніх справ А.Могильов⁷⁷). Так, попри неодноразові звернення органів самоврядування та акції протесту, викликані діями й ініціативами Д.Табачника, він залишається на своїй посаді⁷⁸.

⁷¹ Так, хоча Програма економічних реформ була презентована Президентом і прийнята Урядом до виконання ще в червні 2010р., але лише 15 грудня 2010р. Кабінет Міністрів видав Розпорядження “Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ” №2311, очевидно, маючи на увазі реформи, визначені названою Програмою. Див. також: Табачник провів обговорення Концепції мовної освіти в Україні заднім числом. – Громадський рух “Не будь байдужим!”, 24 січня 2011р., <http://nbb.com.ua>

⁷² Див., зокрема: Податковий кодекс збільшив удвічі тіньову зайнятість. – ТСН.ua, 23 лютого 2011р.

⁷³ Докладно див. Розділ 4 цієї Доповіді.

⁷⁴ Див., наприклад: Охорона Януковича повалила журналіста на землю. – УНІАН, 15 червня 2010р.; ВАСУ відмовив ТБі, “5 каналу” та СТБ у задоволенні касаційних скарг. – УНІАН, 27 січня 2011р.; “Репортери без кордонів” вимагають активізувати розслідування справи Климентьєва. – УНІАН, 19 лютого 2011р.

⁷⁵ Див.: Пропозиції та зауваження Інституту Медіа Права щодо Концепції створення громадського телебачення та радіомовлення, прийнятої 29 червня 2010р. Громадською гуманітарною радою при Президентові України. – Сайт Інституту Медіа Права, 1 вересня 2010р., <http://www.medialaw.kiev.ua>

⁷⁶ Див.: У рейтингу свободи слова Україна впала на 42 позиції і посіла 131 місце. – УНІАН, 20 жовтня 2010р.; Червоненко В. Розгромна критика української влади. Повний текст резолюції Європарламенту (переклад Главкому). – “Главком”, 25 листопада 2010р.; Резолюція ПАРЕ “Функціонування демократичних інституцій в Україні” №1755. – Українська правда, 6 жовтня 2010р.

⁷⁷ Див.: Табачник Д. От Риббентропа до майдана. – Известия, 23 вересня 2009р., <http://www.izvestia.ru>; Крымские татары оскорблены Анатолием Могилевым. – Коммерсантъ, 12 марта 2010р.

⁷⁸ Див.: Облради Західної України вимагають відставки Табачника. – ZAXID.NET, 17 березня 2010р., <http://www.zaxid.net>; Кириленко насчитал более 450 акций протеста против Табачника. – Ліга-новости, 4 февраля 2011г.; <http://news.liga.net>

Прикладом незбалансованого підходу в гуманітарній політиці може слугувати позиція Президента в державно-конфесійних відносинах, яка полягає в публічній демонстрації Главою держави прихильності до однієї з православних церков та водночас – уникненні діалогу з представниками інших церков і релігійних організацій, які діють в Україні⁷⁹. Прикладом законодавчих ініціатив представників нової влади, які, в разі реалізації, очевидно посилюватимуть розкол українського суспільства, є проект нового Закону про мови, який отримав негативні оцінки як вітчизняних, так і міжнародних експертів⁸⁰. Посилення міжрегіональних суперечностей зумовлюють також прояви “війни символів”, ініціативи з “переписування історії” та ін.⁸¹

Наведені приклади засвідчують, що нова владна команда на цей час не готова до діалогу із суспільством, розглядає громадян країни як об’єкт управління та, у кращому разі, державної опіки, але не як джерело влади та суб’єкта, перед яким влада є відповідальною. Очевидно, саме ця особливість політичної культури нової владної еліти є головною причиною непрозорості та не підзвітності її дій суспільству.

ВИСНОВКИ

Перший рік діяльності нової владної команди у сфері внутрішньої політики характеризується суперечливими результатами. Найбільшим досягненням є відновлення дієздатності влади та усунення дуалізму в її виконавчій гілці, що мало створити сприятливі можливості для реалізації реформ.

Позитивної оцінки заслуговує проголошення новою владою її програмних орієнтирів і цілей – програми реформ. До числа досягнень, з певними застереженнями, можна віднести започаткування адміністративної реформи, а також окремі заходи в рамках реформи судоустрою.

Водночас, головні проблеми нової влади у внутрішньополітичній сфері пов’язані із засобами реалізації проголошених завдань. Зокрема, відновлення дієздатності влади та її концентрація відбувалися за рахунок порушення принципів поділу влад і верховенства права (його підміни принципом верховенства закону), послаблення парламентаризму, обмеження можливостей для політичної конкуренції, звуження деяких політичних прав і свобод громадян. Особливо небезпечними проявами є вплив влади на судову та правоохоронну системи, практика “вибіркового правосуддя”, використання силових структур для боротьби з політичними опонентами.

Розробка програми реформ, особливо в тих сферах, де очікувався негативний суспільний резонанс, здійснювалася не прозоро. За деякими

напрямами (податкове законодавство, пенсійна реформа та ін.) влада намагалася приховати зміст непопулярних змін, що планувала здійснити. Це викликає сумніви в реальних намірах реформаторів, обмежує суспільну підтримку їх дій.

Оскільки за своєю природою нова влада представляє інтереси великого бізнесу, то реформи не передбачають справедливого розподілу їх соціальної ціни між усіма суспільними верствами. Поглиблення соціальної несправедливості (в результаті першого року дій нової влади “бідні стали біднішими, багаті – багатшими”) та наміри влади вдатися до заходів, що погіршать ситуацію для більшості громадян (пенсійна реформа, трудовий і житловий кодекси), зумовлюють зростання в суспільстві протестних настроїв. Проблема несправедливого розподілу “тягаря реформ” може стати головним викликом для стабільності нової влади.

Нова влада засвідчила своє невміння й небажання діяти методами публічної політики, вести діалог з політичними опонентами та суспільством. Це зумовило такі підходи до вирішення проблемних питань, як використання владних повноважень (у різних формах – від прямого силового тиску до маніпулювання законодавством) замість чесної політичної конкуренції чи переговорів, інформаційну закритість і непрозорість. Так само, нова влада не готова працювати в умовах реальних антикорупційних обмежень, що є головною причиною відсутності прогресу у протидії корупції.

Поставши перед необхідністю, з одного боку, виконання міжнародних зобов’язань України, що базуються на принципах демократії та верховенства права, з іншого – досягнення власних політичних цілей, для яких дотримання зазначених принципів було б зайвим обмеженням, нова влада намагається імітувати виконання окремих зобов’язань, у т.ч. вихолощуючи зміст передбачених заходів.

Масштаб і спрямування змін, що відбулися у внутрішньополітичній сфері протягом року, є недостатніми для висновку щодо еволюції політичного режиму в Україні. Сподівання на консолідацію демократії під час перебування у владі “помаранчевої команди” не виправдалися. Водночас, за перший рік діяльності нової влади Україна ще не стала “контрольованою” чи “керованою” демократією, проте з’явилися помітні ознаки руху в цьому напрямі. Це може бути наслідком як свідомого запозичення частиною еліти відповідних зразків, так і результатом поширеності серед вищих представників влади пострадянських стереотипів, їх ментальної спорідненості з елітами авторитарних пострадянських країн. На цей час політичний режим, що складається в Україні, можна охарактеризувати як “імітаційну демократію”, за якої значна частина демократичних інститутів є такими за формою, проте не за змістом. ■

⁷⁹ Докладно див.: Розвиток релігійної ситуації в Україні у 2000-2010рр.: тенденції і проблеми. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2011, №1-2.

⁸⁰ Проект Закону “Про мови в Україні” (реєстр. №1015-3 від 7 вересня 2010р.); Див.: Куліш О. Українська наука рятує українську мову. Вчені “наклали вето” на закон Ефремова-Симоненка-Гриневецького. – Дзеркало тижня, 6 листопада 2010р.; В ОБСЄ забракували резонансний законопроект про мови. – Дзеркало тижня, Україна, 13 січня 2011р.

⁸¹ Зокрема, колізії навколо указів попереднього Президента В.Ющенка про присвоєння звань Героя України С.Бандері та Р.Шухевичу, оцінок представниками нової влади Голодомору, відзначенню певних історичних дат і подій тощо. Див. також: Україна і Росія створять спільний посібник з історії. – ТСН.ua, 13 травня 2010р.

ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ*

НЕЗВАЖАЮЧИ НА ДЕМОКРАТИЧНУ РИТОРИКУ, ПРЕЗИДЕНТ РОЗПОЧАВ БУДІВНИЦТВО РОСІЙСЬКОЇ МОДЕЛІ “СТАБІЛЬНОСТІ”



Олексій ГАРАНЬ,
професор
Київського університету
“Києво-Могилянська
академія”

– Що із зробленого новою владою протягом року у внутрішньополітичній сфері можна віднести до головних здобутків, а що – до прорахунків?

У Президента В.Януковича були можливості, які він не використав, – і для “зшивання” країни, і для початку реформ. Однак стабільність, про яку говорить влада, означає насправді згортання демократичних процесів. Відбувається монополізація усіх гілок влади. Влада виправдовується, що стабільність дасть реформи. Але є лише розмови про них. За рік ті, хто трохи оптимістичніше дивився на ситуацію, хто казав, що все-таки будуть зроблені, хай не популярні, але все ж реформи, отримали велике розчарування. Мабуть, один з небагатьох позитивних прикладів взаємодії влади та опозиції – прийняття закону про публічний доступ до інформації, але тепер питання в тому, як зробити так, щоб він запрацював.

Контролюючи роботу Уряду, Парламенту, судової влади, В.Янукович отримав (навіть без повернення до редакції Конституції 1996р.) більше владних повноважень, ніж Л.Кучма. Парламент “штампує” рішення Банкової. Новий закон про судоустрій, прийнятий в липні 2010р., суперечить українській Конституції. Всупереч усталеній практиці, Парламент ухвалив закон, демонстративно не чекаючи рекомендацій Венеціанської комісії.

На кожному кроці порушувалися не лише закони, але й процедура. Зміни до закону про Кабінет Міністрів від 7 жовтня 2010р. ухвалили з процедурними порушеннями (два читання за один день, без необхідного обговорення). Завдяки цьому повноваження Президента збільшилися до рівня, що суперечить Конституції: Президент має право призначати

не тільки міністрів, але й їх заступників. Навіть Л.Кучма формально не мав таких повноважень.

Позиції українського Президента з гуманітарних питань допомагають Росії використовувати її *soft power* (“м’яку силу”). На відміну від усіх українських президентів, В.Янукович чітко віддає перевагу Українській православній церкві в юрисдикції Московського патріархату. Призначення Міністром освіти Д.Табачника (горезвісно відомого принизливими заявами щодо української інтелігенції і галичан) ще більше роз’єднало країну. Невже не можна було знайти поміркованішу фігуру? (Те саме стосується й голови Інституту національної пам’яті.) Очевидно, що є певне лобі, яке просуває Д.Табачника, говорять навіть про роль Москви у просуванні цієї одіозної фігури.

Позитивним моментом, можна вважати хіба те, що В.Янукович не зробив: не виконав передвиборчих обіцянок про другу державну мову та відмовився від ідеї визнання незалежності Абхазії та Південної Осетії. Власне, аналітики це й передбачали. Однак, проросійське крило Партії регіонів внесло законопроект про мови, який підносить російську мову до статусу “регіональної” на більшій частині території України. Це буде ще один удар по українській мові, як зазначено в рекомендаціях ОБСЄ та в листі Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин К.Волебека до спікера українського Парламенту. На цей час, здається, розуміючи потенційну вибухонебезпечність прийняття цього законопроекту, Адміністрація В.Януковича утримується від його просування.

Аналіз позиції в гуманітарній сфері створює враження, що Президент іде на поступки з питань, які є символічними для Росії, але які, на його думку, не загрожують його владі. Тоді, коли економічні інтереси бізнес-еліт Партії регіонів опиняються під загрозою, нова Адміністрація відхиляє пропозиції Москви (вступ до Митного союзу або злиття ВАТ “Газпром” і НАК “Нафтогаз України”), оскільки їм буде важко конкурувати з російськими олігархами та державними монополіями. Це вже призвело до невдоволення Москви (згадайте ролик про В.Януковича на Першому російському каналі, що є пародією на “Брюса Всемогутнього”).

– Які зміни відбулися за минулий рік у відносинах “влада – громадянин”, “влада – опозиція”, “влада – громадянське суспільство”? Як Ви можете їх оцінити?

Стабільні відносини В.Януковича з Кабінетом Міністрів і парламентською більшістю можуть, у принципі, забезпечити підтримку непопулярних

* Інтерв’ю проводилося з 1 по 20 лютого 2011р. Відповіді експертів подаються в алфавітному порядку, мовою оригіналу.

реформ. Тоді як у 2009р., в період кризи, Партія регіонів підірвала співпрацю України з МВФ, домігши ухвалити популістський закон, що збільшував зарплати і пенсії, Уряд М.Азарова погодився з вимогами МВФ підвищити ціни на газ для населення та поступово збільшити пенсійний вік. Тобто Партія регіонів потрапила в пастку: обіцяли одне, а тепер простим людям пропонується затягти паски. А корупція нагорі процвітає, і люди це бачать.

Схоже, що Уряд не має справжньої програми реформ. Ця неефективність стала особливо помітною під час прийняття нового Податкового кодексу, коли ліва рука не відала, що робить права. Дрібні підприємці отримали тимчасову перемогу, хоч і зрозуміло, якими будуть наступні кроки Уряду.

Те саме сталося з оголошенням адміністративної реформи на початку грудня 2010р. Реформа може запрацювати лише тоді, коли вона реалізовуватиметься рука об руку з боротьбою проти корупції. Проте, пакет антикорупційних законів відкладали кілька разів. Замість цього маємо політичні переслідування. Все це змусило Ш.Фюле, комісара ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства, під час візиту до Києва у січні 2011р., назвати ці дії “вибірковим правосуддям”. Люди це бачать, і міжнародна спільнота це бачить. Що б не казали наші очільники, резолюції Європейського парламенту та Парламентської асамблеї Ради Європи назвали речі своїми іменами.

Восени 2010р. підтримка Партії регіонів почала знижуватися. Через низьку явку виборців кількість голосів, відданих за Партію регіонів, порівняно з I туром президентських виборів, скоротилася на 3 млн. голосів (у т.ч. в Донецькій області – на 800 тис.). За такої ситуації Партії регіонів було нелегко отримати перемогу навіть у ряді місць її традиційної підтримки на Сході країни (вибори мера в Харкові, Луганську). Для розуміння Президентом В.Януковичем місцевого самоврядування характерними є його слова під час візиту до Західної України: *“Як голова міста може бути в опозиції? Та я їм голови повідкручую!”*¹.

Опозиція виявилася неспроможною протистояти відкритим порушенням правил гри, як формальним, так і неформальним. Очевидно, що Партія регіонів “зачищає” опозиційне поле, розколює опозицію, яка й без того розколота й не може об’єднатися навіть у День соборності. Радикали з обох сторін підживлюють один одного. Парадокс полягає в тому, що розкручування ВО “Свобода” насправді підіграє планам Партії регіонів знищити помірковані опозиційні сили.

У ситуації, коли опозиційні партії розколоті, роль громадянського суспільства зростає: кампанія “Стоп цензурі!”, “податковий Майдан”. Організації громадянського суспільства почали говорити про необхідність вироблення єдиного підходу, знаходити нові обличчя, нові ідеї. Питання в тому, коли, як і хто очолить такий процес.

– Як би Ви в цілому охарактеризували політичний режим, що сформувався в Україні після президентських виборів 2010р.? В якому напрямі відбуватиметься його подальша еволюція?

Розвиток подій після інаугурації В.Януковича показав, наскільки крихкими можуть бути завоювання молоді демократії. Позитивні зміни, що відбулися після Помаранчевої революції, не були інституціалізовані. Як приклад: обіцяне помаранчевою командою суспільне телебачення так і не було створене. Зараз нам це обіцяє нова влада, але чого можна очікувати, якщо суспільне мовлення очолять Бенкендорф і Арфуш?

Модель управління державою стала авторитарнішою, ніж за Л.Кучми. Тоді все-таки був Конституційний Суд, який міг сказати “ні”, був Парламент, який теж міг сказати “ні”. Опозиція тепер не має представників у Національній раді з питань телебачення і радіомовлення, чого раніше не було. Л.Кучма проводив збалансованішу гуманітарну та зовнішню політику.

Теоретично не виключено, що проголошені реформи дадуть певні зрушення. Зрештою, авторитарні режими іноді проводять реформи, які дають позитивні результати. Але якби влада дійсно хотіла проводити непопулярні реформи, вона б пішла на вибори у 2011р. Партія регіонів втратила б дещо й була б змушена створювати ситуативну більшість у Парламенті, але тоді влада отримала б можливість до 2015р. мати підтримку Парламенту для проведення непопулярних заходів, не озираючись на електорат. Натомість обрали інший шлях – подовження собі влади на один рік. Це означає, що ще один рік буде ні те, ні се, крок уперед, крок назад.

Незважаючи на демократичну риторику та аргументи про стабільність у державі (що на початку заспокоювало західних лідерів та аналітиків), В.Янукович розпочав будівництво російської моделі “стабільності”, про що він відкрито сказав під час свого першого візиту до Росії в березні 2010р.

Але Україна зберігає свою плюралістичну різноманітність. Водночас нездатність нового режиму виконати свої соціально-економічні обіцянки об’єднують різні регіони країни. Сконцентрувавши владу у своїх руках, В.Янукович спрямовує всю критику на себе. Україні не вистачає матеріальних ресурсів (немає дешевих енергетичних ресурсів, як у Росії), щоб збільшити соціальну базу авторитарного режиму. На відміну від Росії, українці не мають месіанської ідеї “величі” і “Третього Риму”, які також могли б стати ідеологічною основою авторитарного режиму. Навіть впливові особи правлячої коаліції навряд чи захоплені концентрацією влади в руках одного лідера та однієї бізнес-групи (РосУкрЕнерго, яка своїми незграбними діями у відносинах із Заходом наче навмисно штовхає В.Януковича до Росії). Хто стане “українським Ходорковським”: Ю.Тимошенко чи хтось із олігархів? Також очевидно, що українські бізнес-еліти не бажають потрапляти під вплив Москви, оскільки вони не зможуть конкурувати з

¹ Див.: Янукович погрожує відкрутити голови мерам-опозиціонерам. – Інтернет-видання “Українська правда”, 11 листопада 2010р., <http://www.pravda.com.ua/news/2010/11/11/5561224>

сильнішими російськими бізнес-групами. На противагу РУЕ, вони потенційно могли б використати поглиблення відносин з ЄС.

Розкол всередині еліт (так як це сталося за часів Л.Кучми) видається неминучим, хоча ще неясно, коли він вийде на поверхню, адже ці процеси є далеко не одновимірними. ■

АБО ВЛАДА ЗРОЗУМІЄ, ЩО ПОЧИНАТИ РЕФОРМУВАННЯ ПОТРІБНО З СЕБЕ, АБО ВОНА ПРИРЕЧЕНА



Ігор ЖДАНОВ,
президент Аналітичного
центру "Відкрита політика"

– Що із зробленого новою владою протягом року у внутрішньополітичній сфері можна віднести до головних здобутків, а що – до прорахунків?

Що стосується досягнень нової влади, то можна сказати, що їй вдалося стабілізувати політичну систему України: відновлено управлінську вертикаль, канули в минуле набридли простому українцеві конфлікти між Президентом та Урядом, телеєфір наповнений сюжетами, де глава держави дає доручення міністрам, а вони їх негайно виконують.

Проте стабілізація політичної системи перетворилася на монополізацію влади в руках Президента В.Януковича: поставлена під контроль виконавча та судова влада, створена пропрезидентська більшість у Верховній Раді, побудована вертикаль влади на місцях. Загалом, у країні зростають антидемократичні тенденції.

По-перше, під приводом боротьби з корупцією відбувається, як мінімум, вибіркове застосування законодавства, а як максимум – політичні репресії проти опозиційних лідерів.

За Індексом демократії Україна у 2010р. втратила 14 пунктів і з "вільних країн", за класифікацією *Freedom House*, перейшла до категорії "частково вільних", де сусідить з Росією, Китаєм, Венесуелою. Чехія надала політичний притулок Б.Данилишину, чим на міжнародному рівні було визнано існування в Україні політичних переслідувань опозиції.

По-друге, свобода слова в Україні стискається, як шагренева шкіра. У 2010р. в рейтингу свободи слова, складеному організацією "Репортери без кордонів", Україна втратила 42 пункти й опинилася на 131 місці.

Утім, це відбувається, напевно, не стільки завдяки масованій атаці нової влади, скільки через самоцензуру журналістів, а найголовніше – позиції власників телеканалів, яким сваритися з новою владою незручно.

По-третє, рішення Конституційного Суду про порядок формування коаліції шляхом, у т.ч. індивідуального членства та скасування конституційної реформи 2004р. перевело конституційний орган у ряди політичних гравців, підірвало рештки довіри до єдиного органу конституційної юрисдикції, а головне – показало, що влада може проводити будь-які вигідні їй рішення.

Що стосується ситуації в економіці. За рік президентства В.Януковича Україна за Індексом економічної свободи втратила два пункти, посівши останнє – 164 – місце в Європі.

Президент В.Янукович продовжив давню українську традицію: нова команда приходить до влади практично без серйозних напрацювань, які відразу могли б бути викладені у вигляді президентських указів чи проектів законів.

Зокрема, за період з 25 лютого по 1 грудня 2010р. Президент подав до Верховної Ради 32 законопроекти, з них 19 (близько 60%) – про ратифікацію. Також Глава держави заветував 11 законів, ухвалених Парламентом. Така інтенсивність діяльності Президента, скажемо прямо, не вражає.

За рік президентства В.Януковича зроблено кілька системних помилок. Можновладці ледь не влаштували "соціалістичне змагання" – хто з них більше налаштує людей проти себе.

Так, влада вважає своїм активом три реформи: судову, податкову та адміністративну. Однак, два перші активи однозначно "токсичні", а третій – викликав досить суперечливе ставлення у вітчизняних експертів.

Поданий Президентом та ухвалений Парламентом закон про судоустрій і статус суддів багато експертів називають "одним кроком вперед і двома кроками назад" у побудові не корумпованого, справедливого й доступного для громадян судочинства. Не можна не зауважити, що з проведенням цієї т.зв. реформи Президент через підконтрольну йому Вищу раду юстиції отримав серйозні важелі впливу на судову систему загалом.

А представники авторитетної європейської Венеціанської комісії ніяк не можуть зрозуміти логіку авторів згаданого закону, який істотно обмежує роль Верховного суду України.

Досить складно віднести до реформаторських досягнень і Податковий кодекс. По-перше, через його філософію – багаті повинні платити менше, а бідні більше. Причому й ті, й інші мають перебувати під невиспущим оком Великого брата – держави у вигляді податкової інспекції. По-друге, з кодексу так і не прибрали найбільш корумпованого податку – податку на додану вартість. По-третє, Податковий кодекс – це радше не кодифікація, а компіляція чинного законодавства.

За великим рахунком, реорганізація, поділ, злиття міністерств, а також скорочення чисельності чиновників адміністративної реформи не стосуються. Головна її мета – створити ефективний не корумпований компетентний державний апарат. Однак, саме ефективність досягнення цієї мети й викликає найбільше питань у контексті проведення заявленої адміністративної реформи.

Монополізувавши владу в країні, В.Янукович узяв на себе колосальну відповідальність. Зокрема й за проведення конче потрібних Україні реформ. Поки що реформістські зусилля влади породжують більше питань, ніж відповідей.

Спроби провести реформи за рахунок простих українців приречені на провал. Або влада зрозуміє, що починати реформування потрібно з себе, або вона приречена піти в політичне небуття.

– Які зміни відбулися за минулий рік у відносинах “влада – громадянин”, “влада – опозиція”, “влада – громадянське суспільство”? Як Ви можете їх оцінити?

У розвинутих демократіях влада та суспільство формують відносини як партнерські та рівноправні. На жаль, нова владна команда або не розуміє природи таких відносин, або генетично не здатна до них. Сьогодні відносини між владою і суспільством будуються не на партнерських, демократичних засадах, не за принципом “влада – вільні громадяни”, а за принципом “влада – піддані”, “влада – підлеглі”, “васали – сюзерени”, “феодалі – кріпосні”.

При цьому демонструється, що політична мета може бути досягнута і квазі-, тобто псевдоправовими засобами. А саме:

- немає голосів для створення коаліції із фракцій – через Конституційний Суд дозволено індивідуальне членство;
- немає 300 голосів для змін до Конституції, або не дуже хочеться затягувати процедуру – через той же орган конституційної юрисдикції повернемо Конституцію 1996р.;
- незадоволені Верховним судом – приймемо закон, який зведе роль цього судового органу до суто номінальної;
- не можемо перемогти на районних виборах у Києві – ліквідуємо районні ради.

Перелік таких дій не є вичерпним.

Зневажливе ставлення до народу перетворилося на владне кредо. За час перебування при владі нова команда продемонструвала, що може діяти досить оперативно й на позір ефективно.

Однак, при цьому мало зважаючи як на думку політичних опонентів, незалежних експертів, так і на думку принаймні частини суспільства. Такі дії можна порівняти зі швидкохідним паровим котком, який рухається до мети, не помічаючи перешкод, а підминаючи їх під себе.

– Як би Ви в цілому охарактеризували політичний режим, що сформувався в Україні після президентських виборів 2010р.? В якому напрямі відбуватиметься його подальша еволюція?

Нова владна команда діє рішуче, проте її нехтування громадською думкою, обмеження свободи слова, консолідація влади потенційно створюють умови для повернення України до керованої демократії і наростання авторитарних тенденцій. Президентська команда з певними корекціями політично копіює те, що було зроблено в Росії і названо згодом “путінізацією”.

Одним з найбільш гострих та актуальних питань сьогодні є: чи можлива остаточна “путінізація” України і встановлення в ній авторитарного режиму?

Чи може глава держави та його команда взяти під контроль не лише владу, але й суспільство і ЗМІ – і не отримати у відповідь потужні акції протесту?

Підвалини російського авторитарного режиму ґрунтуються на кількох чинниках.

По-перше, влада запропонувала, а більшість політичних сил і суспільства сприйняли ідею Великої Росії. Повернення статусу світової наддержави, імперські амбіції захлеснули не лише можновладців, але й простих росіян.

По-друге, влада уклала певний пакт з громадянами: ми тут керуємо, володарюємо, забезпечуємо вас певним рівнем життя, а ви не лізете у владні проблеми.

По-третє, влада змогла поставити під контроль не лише ЗМІ, що дуже важливо за такого розвитку подій, але й олігархів і, фактично, побудувати у країні державний капіталізм.

Із власників “газет і заводів” російські олігархи перетворилися на найманих топ-менеджерів, які можуть бути, у кращому випадку, звільнені зі своїх посад волею Президента чи Прем’єра Росії, у гіршому – опинитися за ґратами. Це унеможливило фінансування опозиції. Приклад М.Ходорковського виявився більш, ніж переконливим.

І нарешті, *по-четверте*, високий рейтинг В.Путіна дозволяє певним чином легітимізувати авторитарний російський режим.

Саме такий набір чинників є необхідним, щоб побудувати у країні керовану демократію; якщо витягнути хоч одну з цих цеглинок, розвалиться вся система.

Але чи готова до керованої демократії Україна? Аналізуємо по порядку.

Яку національну ідею може запропонувати нинішня влада? Великої України? Навряд. Вона не готова до цього за своєю ментальністю, генетично. Та й сама ідея Великої України, якщо й буде сприйнята на Заході та в Центрі країни, то навряд чи знайде відгук у жителів Сходу. Натомість тут знайде підтримку ідея союзної держави із Росією, яка буде сприйнята “у штики” на Заході.

Україна є сьогодні ментально й політично розколотою. Тому запропонувати об’єднавчу національну ідею – для української політичної еліти пріоритет номер один, щоб зберегти єдність держави. Але за своєю інтелектуальною спроможністю і ставленням частини українців до нинішньої влади, це навряд чи можливо.

Чи готові поступитися українці частиною своїх прав в обмін на певну політичну стабільність і певний рівень достатку?

Фонд “Демократичні ініціативи” імені І.Кучеріва вже кілька років здійснює моніторинг громадської думки з цього питання. Результати опитування, проведеного у грудні 2008р., свідчать, що третина українців готові поступитися правами в обмін на певний рівень добробуту, третина – не готові, вважаючи, що свобода важливіша, а третина – не визначилися.

За таких умов пакт за російським взірцем між владою і громадянами навряд чи є можливим. Однак, мало укласти такий суспільний договір, потрібно забезпечити його виконання. А для цього потрібні серйозні фінансові ресурси – в Росії вони є завдяки природним ресурсам, в Україні таких ресурсів (фінансових) немає. Можливо, їх можна взяти в

борг у МВФ, однак ця структура досить чутлива до процесів згортання демократії.

Останнім часом в Україні спостерігаються утиски свободи слова, були оприлюднені факти запровадження політичної цензури. Навіть Парламентська Асамблея Ради Європи висловила свою стурбованість з приводу збільшення кількості достовірних заяв з цього приводу. Однак, до тотального контролю ще далеко.

Будувати державний капіталізм і “виховувати” олігархів в Україні запізно. Події розвиватимуться радше в більш м'якому варіанті: тихої міграції наших капіталістів за кордон унаслідок тиску влади та перерозподілу власності, що вже відбувається сьогодні.

Рішення Конституційного Суду про реанімацію Конституції 1996р. – це не лише передача великих владних повноважень до рук В.Януковича без відповідних конституційних протитяг, не лише створення передумов для посилення авторитаризму в країні. Це велика відповідальність, з одного боку, і шанс провести реформи – з іншого.

Тепер глава держави вже не зможе перекласти відповідальність на Уряд, адже він може в будь-який час відправити його у відставку і призначити нових міністрів.

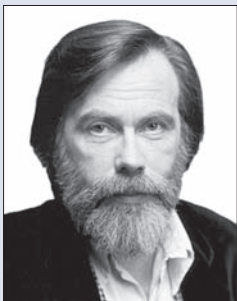
Одночасно команда Президента намагається залучити до своєї системи координат якнайбільше політиків, пов'язуючи партійними узами мерів і глав обласних адміністрацій, висуваючи такі пропозиції, від яких неможливо відмовитися.

Однак, нова владна команда так і не зрозуміла, що одним із її головних ресурсів є суспільна підтримка. Без цього неможливе не лише проведення реформ, але й тривале перебування на владному Олімпі.

Спроби “путінізації” України, встановлення режиму керованої демократії, нехтування думкою суспільства може в кінцевому підсумку призвести до ситуації 2004р., коли з одного боку була влада, а з іншого – більша частина суспільства.

Але події вже не будуть розгортатися за *light*-варіантом зрзка 2004р., радше нам загрожує *hard*-сценарій з неконтрольованими сплесками насильства. ■

ВСЁ ПОКА НЕОДНОЗНАЧНО...



Михаил ПОГРЕБИНСКИЙ,
директор Киевского центра
политических исследований и
конфликтологии

– Что из сделанного новой властью в течение года во внутривнутриполитической сфере можно отнести к главным достижениям, а что – к просчетам?

Едва ли можно четко разделить: “это – прибыль, это – убыль”. Дело в том, что главное достижение власти – это ликвидация пятилетней “оранжевой”

дезорганизации аппарата власти (долю ответственности за который, кстати, несут и обслуживавшие режим В.Ющенко номенклатурные интеллектуалы из некоторых аналитических центров), и, таким образом, восстановление вертикали власти. Но это достижение является, с другой стороны, также и серьезной потерей, по крайней мере – потенциально. Это грозит классической патримонией – концентрацией власти в одних руках (будут ли это руки лично Президента, или, может быть, слово “руки” надо понимать фигурально, как “руки” целой корпорации – но разница не слишком велика). Власть далеко не всегда считается с обществом: это проявляется, например, в том, что Президент отнюдь не спешит с выполнением обязательств перед избирателями в отношении русского языка, и похоже, готов, как Л.Кучма, идти на поводу у националистически настроенного политика, не желая вызвать его возмущения.

То, что власть уже сейчас отказывается от своих обязательств – уже плохо. А если к тому же она станет абсолютной...

Вообще-то абсолютная (условно абсолютная) власть – это не всегда так уж плохо, как принято считать. Такая власть может провести непопулярные реформы. Но в условиях отсутствия оппозиции (ее нет не столько потому, что власть оказывает на нее давление, сколько потому, что добрая половина ее не представляет себя без власти и привилегий), и если еще будет построена жесткая вертикаль – можно совсем ни с кем не считаться.

В то же время в построении жесткой вертикали власти есть и положительная сторона, и не только для самой власти, но и для общества. (К примеру: в замене свободно избранного киевлянами Л.Черновецкого на назначенного “сверху” А.Попова есть положительный момент и для киевлян.)

Так что всё неоднозначно.

К достижениям, с серьезными оговорками, надо отнести улучшение отношений с Россией. Оно далеко не столь значительно, как считают одни (и опасаются другие), но все же, по сравнению с временами В.Ющенко, прогресс очевиден.

Еще одно, условно говоря, достижение – изменение тона на переговорах. Прежняя власть была готова сдать все украинские интересы ради того, чтобы высокий гость похлопал министров В.Ющенко по плечу и назвал их “европейцами”. Нынешняя – заметно больше, чем прежняя, готова отстаивать национальные интересы Украины. Достаточно ли – вопрос. И вообще, пока это скорее “декларация о намерениях”, чем реальные достижения. Так что достижением это можно назвать только очень условно. И все же намечен безусловно верный вектор движения; будет ли продолжено движение по этому направлению – время покажет.

Серьезный вызов для нынешнего режима – социальная ситуация. В условиях кризиса власть не может увеличивать зарплаты и социальные выплаты, а обязательства перед МВФ влекут за собой урезание доходов рядовых избирателей. В условиях традиционно высокой социальной напряженности это чревато для власти немалыми электоральными издержками.

– Какие изменения произошли за прошлый год в отношениях “власть – гражданин”, “власть – оппозиция”, “власть – гражданское общество”? Как Вы можете их оценить?

Для того, чтобы говорить об отношениях “власть – гражданское общество”, нужно, чтобы существовала власть, и чтобы существовало развитое, а не суррогатное гражданское общество (питающиеся, прежде всего, из украинских, а не внешних источников).

При В.Ющенко власть постепенно прекращала свое существование, а гражданского общества как не было, так и нет. Поэтому не совсем ясно, о чем говорить.

Оценивать же происшедшие изменения опять-таки нелегко, они неоднозначны.

То, что можно условно назвать “гражданским обществом”, оказалось, скорее, в оппозиции к власти. Плюс это или минус?

С одной стороны, гражданское общество вообще не может возникнуть иначе, как в виде некой оппозиции, некой альтернативы власти. С этой точки зрения, можно позитивно оценить происшедшие перемены: если, к примеру, “майданы” 2007г. (как про-тимощенковский, так и про-януковичский) были откровенной пародией на гражданское общество (и что хуже всего – это было для всех очевидно), то “майдан”-2010 заметно от них отличался в лучшую сторону.

Но опять-таки: “с одной стороны – с другой стороны”. Гражданское общество может существовать только в предположении, что оно, будучи в оппозиции к власти, вместе с тем к ней лояльно (пример от противного – призывы некоторых активистов предпринимательского майдана к отставке Президента или уголовного (!) преследования народных депутатов за то, что проголосовали за плохой Налоговый кодекс). Иначе такое “гражданское общество” быстро вырождается в квазиреволюционную партию со всеми отсюда вытекающими неприятными последствиями.

Пока что наше нарождающееся гражданское общество имеет явную тенденцию уклоняться как раз в сторону гиперреволюционности.

Основное изменение в отношениях “власть – оппозиция” состоит в том, что оппозиция, фактически, исчезла, оказалась неспособна действовать в нынешних условиях. “Свято место” немедленно (не без помощи власти) заняла радикальная националистическая партия “Свобода”, которая в Европе, скорее всего, была бы просто запрещена.

В принципе нормальная ситуация – когда правительство (президент, парламентское большинство) имеет власть и пользуется ею, чтобы строить политику по своему выбору – тогда как оппозиция, с одной стороны, и гражданское общество, с другой, ее критикуют и предлагают альтернативы. В нынешней ситуации есть (в значительной мере) первый элемент и отсутствуют два других: как оппозиция (серьезная оппозиция, которая умеет не только блокировать трибуну или же торжественно поминать ОУН), так и гражданское общество.

– Как бы Вы в целом охарактеризовали политический режим, сформировавшийся в Украине после президентских выборов 2010г.? В каком направлении будет происходить его дальнейшая эволюция?

В целом его охарактеризовать трудно. Он пока не сложился. Многие в нем напоминают режим Л.Кучмы. С.Левочкин занимает приблизительно ту же позицию, которую занимал Д.Табачник и др. Однако В.Янукович имеет, в сравнении с Л.Кучмой, важное преимущество. Он имеет собственную партию в Парламенте и надежное большинство. Если нужно определение режима, то недалеко от истины будет формула “президентско-парламентская республика” на постсоветском пространстве. Разумеется, со всеми, вытекающими особенностями этого пространства – слабой судебной системой, гипертрофированной коррупцией, неэффективным бюрократическим аппаратом... Можно к этому добавить чрезвычайно низкий культурный уровень т.н. элиты – она тоже является частью режима, как бы, возможно, ей этого бы не хотелось признавать. Особенно это относится к той её части, которая претендует на представительство украинских национальных интересов, включая т.н. культовые фигуры. ■

МІЖ ЗДОБУТКАМИ ТА ПРОРАХУНКАМИ РЕФОРМ



Юлія ТИЩЕНКО,
голова Ради
Українського незалежного
центру політичних досліджень

– Що із зробленого новою владою протягом року у внутрішньополітичній сфері можна віднести до головних здобутків, а що – до прорахунків?

Здобутки і прорахунки нової влади у внутрішньополітичній сфері мають змішаний характер. Одним із головних здобутків можна вважати ініціювання реформ, порушення питання про необхідність модернізації країни. Водночас, суттєвим прорахунком є спосіб, у який ці реформи здійснюються, його непрозорість, двоїстість і непослідовність. Так, протягом 2010р. парламентська більшість змогла “протягти” й ухвалити суперечливий за змістом Податковий кодекс, який викликав протести підприємців і Податковий Майдан. Адміністративна реформа² звелася до заходів з оптимізації кадрового потенціалу інститутів влади, арифметичною дією з перестановки складових. Причому ця оптимізація відбувається за відсутності відповідного нормативного документа, а тому подальші її напрями та заходи залишаються незрозумілими. До речі, під час оптимізації окремі функції і пріоритетні напрями політики зовсім “зависли” в системі управління, і поки невідомо, в якому вигляді та з якими видатками вони “винирнуть” з управлінської мережі.

² Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” №1085 від 9 грудня 2010р., який передбачає скорочення ряду державних комітетів, перерозподіл низки функцій всередині міністерств, скорочення чисельного складу державного апарату.

Загалом, з моменту приходу до влади в діяльності команди В.Януковича виразно визначилися три взаємопов'язані тренди, які впливали на політику, політиків і самопочуття українського суспільства в цілому.

По-перше, це загальні кроки з монополізації системи влади в рамках однієї політичної команди за принципом “кадри вирішують усе”. Своєрідна система стримувань і противаг, яка в українській політичній традиції то формувалася стихійно, то встановлювалася владою, фактично зруйнована.

З формальної точки зору, наприклад, навіть 6 сесія Верховної Ради VI скликання (з 2 лютого по 10 липня 2010р.) була надзвичайно насиченою: розглянуто 1 038 законопроектів, з них підписано Президентом – 135, ухвалено в першому читанні – 86. Проте, наприклад, 13 травня ВР ухвалила 76 актів, із них – п'ять законів і 71 постанову. Зрозуміло, що продукування законів у такій кількості не може не відбитися на їх якості, таку кількість документів за один день не те що обговорити, але й навіть прочитати складно.

Сьогодні йдеться про поступове формування специфічного різновиду монопартійності, за якого Партія регіонів кооптує до своїх лав прихильників з різних політичних таборів. Тенденції до монополізації влади фактично призвели до нівелювання ролі Парламенту, зведення законотворчої гілки влади до урядового адміністративного придатку, здатного лише затверджувати без обговорення ініціативи Президента й Уряду.

Але “для танго потрібно двоє”, і ця гостра криза парламентаризму в Україні багато в чому пов'язана з конформізмом українських політиків, політичною корупцією, злиттям бізнесу і влади, в т.ч. й у стінах Верховної Ради.

Прагнення до монополізації влади унаочнилося і в проведених виборах до органів місцевого самоврядування у 2010р. Ще на рівні закону про вибори відбулася легалізація неоднозначних виборчих процедур. Наприклад, кворум для затвердження рішень виборчих комісій було зменшено до трьох осіб, контроль над комісією мав її голова. Водночас, розподіл керівних посад (голів, заступників голів і секретарів) у виборчих комісіях був на користь Партії регіонів, представники якої отримали 1 028 відповідних посад – проти 476 в опозиційних партій. Проведення місцевої виборчої кампанії, за великим рахунком, поставило під сумнів самі принципи існування в нинішній Україні електоральної демократії.

Потужна похідна від тенденції монополізації влади – намагання встановити контроль над медіа, поступово сформувавши для громадян цілковито позитивну картину дій влади, що поставило під загрозу принципи свободи слова, невтручання влади в діяльність ЗМІ.

Тенденція до монополізації також відбилася на перебігу судової реформи. До оновленого закону було закладено позаконституційні важелі впливу на суддів за допомогою Вищої ради юстиції, зменшені повноваження Верховного суду України – що викликає питання стосовно незалежності суду від влади. Одним із ключових моментів, опосередковано пов'язаних із судовою системою, стало рішення Конституційного Суду щодо нелегітимності політичної

реформи 2004р. та фактичне перетворення країни на президентську республіку.

Усі згадані вище процеси відбуваються під гаслами забезпечення в Україні політичної стабільності. Проте ця стабільність поки не принесла очікуваної економічної модернізації та не перетворила країну на “східноєвропейського” економічного тигра.

Другий тренд полягає, насамперед, у специфічній політиці в гуманітарній сфері, спрямованій на деукраїнізацію та відновлення тенденцій “радянзації” – що зумовлюється, очевидно, посиленням актуальності російського зовнішньополітичного вектору. Залучення до культурної і гуманітарної політики прорадянських сенсів, потенційне звуження простору української мови в освіті, ЗМІ, серйозні намагання ухвалення суперечливого мовного закону, який зменшує можливості функціонування української мови, не лише не сприяло національному порозумінню, але й поглибило лінії суспільних розколів. Україна за цей рік не наблизилася до європейської культурної ойкумени, але прямує до т.зв. євразійської, або “Русского мира”.

Третій тренд є потужним і почасти емоційним – це своєрідний політичний реванш. 17 кримінальних справ на екс-урядовців, розмови спецслужб зі студентами, представниками церков, подекуди обмеження мирних зібрань дали серйозні приводи говорити про переслідування у країні.

Усі ці тренди є загальним тлом для розвитку суспільно-політичної ситуації в Україні. У змістовному полі владою активно експлуатуються лозунги про забезпечення політичної стабільності, але цей здобуток нівелюється обмеженнями політичної конкуренції. А без неї неможливими є демократичні стандарти, про які так багато говорить українська влада.

– Які зміни відбулися за минулий рік у відносинах “влада – громадянин”, “влада – опозиція”, “влада – громадянське суспільство”? Як Ви можете їх оцінити?

Минулий рік у політичній риториці, інформаційному просторі позначився потужним нав'язуванням суспільству тези про те, що вітчизняна опозиція є роз'єднаною і вкрай слабкою. При цьому, майже не йшлося про те, що опозиції зовсім не обов'язково бути політичним монолітом, адже в ній існують протилежні погляди на суспільно-політичний процес, зумовлені відмінностями уподобань, переконань, ідеологічних складових. Утім, українська опозиція в цілому виявилася не готовою до концентрації влади та реваншистських сценаріїв. Український Парламент не став майданчиком для діалогу між владою та опозицією, а дії влади були багато в чому спрямовані на маргіналізацію опонентів.

На зниження популярності опозиції, зокрема БЮТ, вплинула значна втома суспільства від лідерів, які вже були у владі. Опозиції протягом року не вдалося сконцентрувати довіру виборців, сформувати зрозумілі для суспільства пропозиції стосовно перебігу реформ. Електоральну нішу того ж БЮТ, за вдалої політичної кон'юнктури, почала займати “Свобода”, що, до речі, і продемонстрували результати місцевих виборів. Надалі такі зміни можуть вплинути на політичну мапу України та радикалізувати суспільство.

Неоднозначні тенденції вимальовуються у взаєминах влада – громадянське суспільство. Новій владі так і не вдалося суттєво змінити політику попередників стосовно розвитку незалежного громадянського суспільства, створити фінансові стимули для розвитку ОГС. Натомість спостерігалися намагання втрутитися в діяльність громадських організацій, посилена увага до дій громадських організацій з боку силових структур.

Можна побачити відновлення такої тенденції у відносинах влада – ОГС, за якої критика дій влади з боку ОГС сприймається ворожо, трактується як “найманство” “ворогів влади”, а проблеми, які вони порушують, характеризуються як штучні. Відбувається своєрідна радянська взаємність із суспільством з боку влади та калькуються російські сценарії створення громадянського суспільства, яке б опікувалося переважно “соціалкою” і ставилося до влади некритично.

– Як би Ви в цілому охарактеризували політичний режим, що сформувався в Україні після президентських виборів 2010р.? В якому напрямі відбуватиметься його подальша еволюція?

Політичні та соціальні тенденції у взаєминах влади та опозиції, влади і громадянського суспільства вказують на формування в Україні політичного режиму з авторитарними рисами, коли всі рішення в політичній сфері ухвалюються в одному центрі, у Президента. Цю тезу підкреслює й нарощування потенціалу для фактично монопартійної владної вертикалі, створення важелів впливу Президента на Парламент, судову гілку влади. Відповідні процеси відбуваються за слабкої опозиції, неструктурованого громадянського суспільства, відсутності боротьби з боку влади з політичною корупцією і збільшення випадків “вибіркового правосуддя”, яке діє за принципом “друзям – усе, недругам – закон”.

Залишається питанням, наскільки можливою за таких суспільно-політичних умов є вітчизняна модернізація, що активно анонсується владою. Так, в одному з виступів В.Янукович зазначив, що найуспішнішою країною на пострадянському просторі в аспекті модернізації економіки є Казахстан. Проте, попри економічні успіхи, це країна, яка з точки зору демократії і дотримання прав людини віднесена *Freedom House* до авторитарних (так само, як і РФ) і кваліфікується як “консолідований авторитарний режим”.

Безперечно, існують приклади авторитарних модернізацій, коли перетворення та реформи відбуваються поза сферою політичних і демократичних реформ. Успішність авторитарних демократій і в теорії, і на практиці, як правило, гарантується можливостями лідера спиратися на “силовиків”, “бюрократію”,правлячу партію (однопартійність), чи на комбінацію цих сегментів, завдяки певним традиціям і культурі. Якщо ці складові є реально потужними, то суспільство та інші групи інтересів просто усуваються від процесів формування та реалізації політики. В Україні також існує небезпека оформлення і зміцнення подібних сегментів, оскільки сьогодні можна побачити прояви посилення ролі силових відомств, тенденції монопартійності. Водночас, це доволі слабкі підпорки для модернізації, адже вони інфіковані корупцією і навряд чи можуть бути дійсно ефективними.

Тобто, за умов України необхідною є й політична модернізація, яка передбачає зміну політичної поведінки, принципів, коли “переможцю дістається все”. Проте, видається, що цей принцип продовжить своє домінування в українській політиці й надалі, що призведе до посилення авторитарних тенденцій.

Сценарії, які можуть цьому протидіяти, не є новими, але надзвичайно складні в реалізації – насамперед, це розвиток громадянського суспільства та формування політичних партій, позбавлених ознак зрощення з бізнесом, політичної корупції. У протилежному випадку в Україні буде розвиватися політичний режим, схожий на гібрид білоруського та російського, – з усіма наслідками для політики та економіки, які з цього випливають. ■

ПОДАЛЬШЕ ПОСИЛЕННЯ ТА ЗАКРІПЛЕННЯ АВТОРИТАРНИХ ТЕНДЕНЦІЙ В СИСТЕМІ ВЛАДИ МОЖЕ ПРИЗВЕСТИ ДО ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ “КЕРОВАНОЇ ДЕМОКРАТІЇ”



Володимир ФЕСЕНКО,
голова Центру прикладних
політичних досліджень “Пента”

– Що із зробленого новою владою протягом року у внутрішньополітичній сфері можна віднести до головних здобутків, а що – до прораханків?

Як це часто буває в українській політиці, здобутки тісно пов’язані із серйозними проблемами.

Концентрація влади в руках Президента, формування сталої пропрезидентської парламентської більшості та лояльного до глави держави Уряду подолали розкол, протиріччя й політичне протистояння в системі державної влади. Це очевидний здобуток, порівняно з 2006–2009рр., коли напівпаралізованою була виконавча влада, коли Президент, Уряд і Верховна Рада діяли як “лебідь, рак і щука”, та ще й воювали між собою. Це створює належні передумови і для посилення результативності державної політики, і для проведення заявлених структурних реформ.

Але саме ця концентрація влади в одних руках створює очевидні виклики для нормального функціонування конкурентної демократії, породжує певні авторитарні тенденції. Такі процеси відбувались і в інших пострадянських країнах з президентськими режимами, зразок вони є характерними і для України.

Проблемними (з точки зору демократичних стандартів і традицій) були процеси формування нової парламентської більшості, її взаємини з парламентською опозицією, рішення Конституційного Суду про скасування конституційної реформи 2004р. та повернення до базової редакції Конституції 1996р.

Завдяки створенню сталої парламентської більшості Верховна Рада почала діяти більш стабільно та результативно, але девальвуються представницькі функції Парламенту, відверто ігноруються прямі конституційні норми про особисте голосування депутатів, про заборону суміщення депутатського статусу й роботи в органах виконавчої влади. Криваві бійки у Верховній Раді дискредитують український Парламент і в країні, і в світі. Криза українського парламентаризму поступово переростає у фазу його занепаду.

Під час місцевих виборів знову масштабно став використовуватись адміністративний ресурс. Дедалі більше питань викликає очевидний політичний ухил у діяльності правоохоронних органів і деяких силових структур. Концентрація влади сприяє й посиленню політичної залежності судової системи. Багато критичних зауважень викликали регіональні та партійні преференції у кадровій політиці.

До здобутків першого року діяльності нової влади також можна віднести ініціювання структурних соціально-економічних реформ. Більшість цих реформ (за цілями і напрямками) відповідають інтересам модернізації країни.

Проте вже початок реформаційного процесу, насамперед, події навколо Податкового кодексу, виявили серйозні проблеми і з сприйняттям реформ, і з їх змістом, та, особливо, з їх впровадженням. Проведення реформ з ігноруванням інтересів цільових соціальних груп може викликати протести, як це було з підприємницьким Майданом. Є серйозна проблема з інформаційно-роз'яснювальним супроводженням реформ. Суспільству та окремим соціальним групам, особливо тим, які стають об'єктами дії реформ, треба пояснювати, для чого реалізуються відповідні реформи. Очевидними є проблеми з інституційним ланцюжком реформ – реформи розробляють в Адміністрації Президента, реалізують через Кабінет Міністрів і систему виконавчої влади. Неминуче виникають збої на “стиках” цього ланцюжка. Виникає і традиційна проблема – реформи мають впроваджувати достатньо консервативні чиновники, які не дуже зацікавлені у змінах.

– Які зміни відбулися за минулий рік у відносинах “влада – громадянин”, “влада – опозиція”, “влада – громадянське суспільство”? Як Ви можете їх оцінити?

Спочатку я б оцінив відносини у вимірі “влада – суспільство”. Перші місяці діяльності нової влади – т.зв. “медовий місяць нової влади” – традиційно означувалися зростанням позитивних очікувань. Влітку 2010р. відбулося “остигання” цих настроїв, а потім почали зростати розчарування і критичні настрої. Посиленню критичних настроїв сприяють перш за все соціально-економічні чинники – підвищення комунальних тарифів, зростання цін на бензин, споживчі товари, на деякі продукти харчування. Проте за настроями я б вирізняв три головні суспільні прошарки: (1) люди, які однаково не довіряють ні владі, ні нинішній опозиції (і таких людей найбільше, переважна їх частина схильна до політичної апатії); (2) ті, хто не сприймає нинішню владу ідеологічно (це меншість, але рівень їх критичного ставлення до влади зростає); (3) ті, хто не вичерпав кредиту довіри до нинішньої влади.

Ні попередня, ні нинішня влада не ставилися до своїх співгромадян саме як до громадян, тобто як до активних суб'єктів самоорганізації і розвитку суспільства. Попередня влада ставилася до них радше як до “виборців” та об'єкта політико-ідеологічних маніпуляцій. Тому й виникала зовні “демократична картинка”. Нинішня влада ставиться до своїх співгромадян як до підданих – вони мають сплачувати податки, дотримуватися встановленого порядку та демонструвати лояльність до влади. Тому з такою підозрою сприймаються різні прояви протестних дій або опозиційних настроїв.

Відповідним було (і є) ставлення до громадянського суспільства. У 2005-2009рр. громадянське суспільство було важливим елементом політичного маркетингу, зараз – важливим елементом “гри в демократію”, одним із головних декоративних елементів у зовнішньому демократичному фасаді.

Відносини у вимірі “влада – опозиція” суттєво погіршилися. Емоційно це пов'язано з арештами й кримінальними справами проти окремих опозиціонерів, з кривавими парламентськими бійками, із застосуванням адміністративного ресурсу на місцевих виборах. Але більш серйозна проблема полягає в тому, що опозицію відтісняють від прямого впливу на процес підготовки та ухвалення ключових політичних рішень. Першопричиною такої ситуації знову-таки є концентрація влади в одному центрі.

– Як би Ви в цілому охарактеризували політичний режим, що сформувався в Україні після президентських виборів 2010р.? В якому напрямку відбуватиметься його подальша еволюція?

З політологічної точки зору, це президентсько-парламентська система, яка *де-факто* вже є президентським режимом (тобто Президент фактично є главою Уряду). Юридично цей процес трансформації в президентський режим оформлюють запропоновані зміни до закону про Кабінет Міністрів, які ще більше посилюють вплив Президента на Уряд.

Американська неурядова організація *Freedom House* визначає Україну як частково вільну країну (поряд з Грузією, Молдовою і Киргизстаном). Ще рік тому нас вважали єдиною в СНД вільною країною, але повноцінною демократією ми не були й тоді. Вільними нас робили гостра електоральна конкурентність та інформаційний плюралізм. В інших вимірах демократії ми мали суттєві проблеми або відверті деформації і до президентства В.Януковича. Про це свідчило й визначення *failed state* (“державна, що не відбулася”), яке почали застосовувати до України у світових ЗМІ у 2008-2009рр. Зараз проблем і деформацій з демократією побільшало, про що сказано раніше.

Подальше посилення та закріплення авторитарних тенденцій в системі влади може призвести до формування української моделі “керуваної демократії” – режиму, який матиме зовні демократичний фасад і напівавторитарний зміст. Але тримати такий баланс буде непросто, напевно чи будуть позитивно сприймати такий режим і на Заході. Можливі сплески внутрішньополітичних конфліктів та зовнішньополітичних або соціально-економічних проблем можуть призвести або до більш жорстких авторитарних тенденцій, або до кризи цього режиму. ■

2. ЕКОНОМІЧНА ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

На початку 2010р. владною командою В.Януковича була анонсована Програма економічних реформ на 2010-2014рр., яка мала започаткувати стрімкі зрушення і трансформації національної економіки та відповідно – підвищення якості життя українських громадян¹.

Передбачалося, зокрема, здійснення податкової і пенсійної реформ, заходів з покращення інституційного та регуляторного середовища, інвестиційного клімату та підвищення конкурентоспроможності національної економіки загалом.

У цьому розділі аналізуються реальні кроки, здобутки і прорахунки нової влади в економічній і соціальній політиці протягом першого року її діяльності. Попри те, що економіка є певною мірою інерційною системою і результати реформ проявляються через досить тривалі проміжки часу, вже на підставі перших кроків влади можна говорити про загальний напрям її економічної політики.

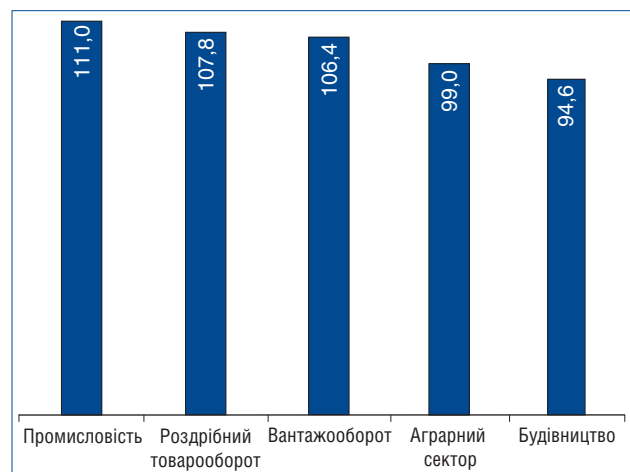
Аналіз дій нової влади дозволяє припустити, що обрано курс на закріплення попередньої економічної моделі – експортно орієнтованої, базованої на низькотехнологічних укладах і дешевій робочій силі. Пріоритетною підтримкою влади буде користуватися крупний бізнес.

2.1. ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ

За попередніми оцінками, реальний ВВП України у 2010р. зріс приблизно на 4,5%, у т.ч. обсяг промислового виробництва – на 11%². Хоча це певним чином позитивний результат, проте він не свідчить про усунення кризових тенденцій і вихід економіки на стійку позитивну динаміку. Зокрема:

- зростання зумовлене не стільки покращенням економічних умов і структури економіки, скільки, *по-перше*, надто низькою базою порівняння (падіння ВВП у 2009р. склало 15%, у т.ч. обсягів промислового виробництва – на 22%), *по-друге*, сприятливою зовнішньо-економічною кон'юктурою, зумовленою посткризовим зростанням світової економіки, а отже – зростанням зовнішнього попиту і сприятливої цінової динаміки на головні українські експортні товари (насамперед – продукцію металургійної промисловості);
- зростання є вкрай нерівномірним за секторами економіки – позитивна динаміка спостерігається лише в тих секторах, на продукцію яких підвищився зовнішній попит³; водночас у будівництві та в аграрному секторі продовжується зниження виробничих показників (діаграма “Складові зростання ВВП у 2010р.”⁴).
- немає достатніх підстав стверджувати, що навіть галузі - лідери зростання промисловості вийшли на стійку тенденцію відновлення; так, 35% зростання в машинобудівній галузі забезпечене лише завдяки короткостроковим контрактам з країнами СНД (80% усіх замовлень);

Складові зростання ВВП у 2010р.,
% до попереднього року



зростання в хімічній (22%) і металургійній (12%) галузях пов'язане переважно із згаданим вище зростанням зовнішнього попиту і світових цін на їх продукцію внаслідок низької пропозиції на міжнародних ринках⁵.

В умовах нестабільності світових ринків **стійке відновлення економіки могло б забезпечити внутрішнє споживання** – в розвинутих країнах та успішних країнах, що розвиваються, приріст національного продукту забезпечується саме за рахунок споживання домогосподарств. Однак, в Україні низький рівень доходів (насамперед – заробітної плати) переважної

¹ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010-2014рр. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua>

² ВВП України за 2010 рік становить трильйон гривень. – Економічна правда, 28 лютого 2011р., <http://www.epravda.com.ua>

³ Це підтверджує і Світовий банк: ...Значне зростання цін на сталь та відновлення обсягів експорту, чому сприяло збільшення зовнішнього попиту, дозволили Україні забезпечити зростання в 2010р.". Тобто, йдеться про те, що економічне зростання забезпечене не успішними діями влади, а переважно значним зростанням експорту внаслідок сприятливої зовнішньої кон'юкттури для вітчизняних металургів. Див.: Світовий банк підказує Азарову, як прискорити зростання ВВП. – УНІАН, 19 січня 2011р.

⁴ Джерело: Соціально-економічний розвиток України за 2010р. – Офіційний сайт Держкомстату України, <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁵ Зокрема, у 2010р. ціни на сталь у ЄС зросли на 31%. Однак, за умови утримання попиту, зростання у 2011р. може скласти, за оцінками, лише 10%, що не дасть можливості українським експортерам і надалі користатися такою сприятливою ціновою кон'юктурою.

більшості громадян, по суті, унеможлиблює розширення споживчих ринків, а відтак не може стати джерелом зростання і розвитку.

Про невпевненість Уряду у власній спроможності впровадити політику прискореного економічного розвитку або хоча б вийти на рівень докризових темпів зростання (середньорічний показник 2000-2008рр. – 7,5%) свідчать офіційні економічні прогнози. Так, на 2011р. заплановане зростання в 4,5-5%. Тобто передбачається, що Україна досягне докризового рівня лише наприкінці 2012р. Таким чином, для виходу з кризи, яка тривала фактично рік (II половина 2008р. – I половина 2009р.) країні знадобиться три роки.

За таких темпів дуже сумнівними видаються перспективи України за 10 років увійти до двадцятки найбільш розвинутих країн світу, як це декларується Президентом України⁶.

2.2. ІНФЛЯЦІЯ

Офіційний показник інфляції 2010р. склав 9,1% (тобто, вперше з 2003р. інфляція становить менше 10%). Однак, переважна більшість фахівців переконані, що реальний рівень інфляції є вищим, особливо в секторі, яким обмежується купівельна спроможність переважної більшості українських домогосподарств, а саме: найпростіших продуктів харчування, товарів першої необхідності та т.зв. монопольних платежів – житлово-комунальних, транспортних та оплати енергоносіїв. Саме цей сектор найбільшою мірою потерпає від зростання цін, у т.ч. регульованих державою та органами місцевого самоврядування. Так, у 2010р. зростає вартість газу для потреб населення (на 50%), тарифи на окремі житлово-комунальні послуги (в середньому, на 30%), тарифи на транспортні послуги (в середньому, на 20%). Що стосується продуктів харчування, то віце-прем'єр України С.Тігіпко визнав, що ціни на них у 2010р. зросли на 25%⁷.

Враховуючи, що витрати середньостатистичної української сім'ї на харчування становлять 55%, а загальні споживчі сягають 90% сукупних витрат⁸, можна стверджувати, що інфляція в зазначеному секторі принаймні вдвічі перевищує офіційний показник, розрахований на основі значно ширшого, ніж мінімальний, кошику товарів і послуг⁹.

Слід зауважити, що процес розрахунку рівня інфляції залишається для суспільства незрозумілим. Так, більшість (55%) громадян України впевнені, що цей процес відбувається в закритому та непрозорому режимі. Відповідно, це спричиняє недовіру суспільства до офіційних даних про рівень інфляції, а відтак – і до інших заходів урядової економічної політики (врізка *“Відповідність заходів економічної політики принципу відкритості і прозорості”*).

Таким чином, **інфляція найбільш негативно відбивається на тих верствах населення, доходи яких**

незначним чином перевищують прожитковий мінімум (а до цих верств в Україні належать 57,4% українських сімей¹⁰). За рік діяльності нової влади самооцінки громадянами України матеріального становища їх сімей відчутно знизилися: так, у січні 2010р. (напередодні інаугурації новообраного Президента) повідомляли, що їх сім'ї *“ледве зводять кінці з кінцями, грошей не вистачає навіть на необхідні продукти”*, 14,8% опитаних; у лютому 2011р. це число зросло до 18,3%. Натомість число тих, кому *“в цілому на життя вистачає, проте придбання речей тривалого вжитку викликає труднощі”* знизилася з 36,7% до 32,8%¹¹.

Громадська думка

Відповідність заходів економічної політики принципу відкритості і прозорості¹²

Відкритість і прозорість економічних дій держави громадяни оцінюють у цілому негативно. Більшість опитаних назвали закритими та непрозорими всі процеси, запропоновані для оцінки: від процесу розрахунку та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги (59,8%) до процесу розробки Пенсійної реформи (50,4%). Натомість число тих, хто вважає ці процеси переважно відкритими і прозорими, коливається в межах 5-7% (діаграма *“Наскільки відкрито і прозоро відбуваються наведені економічні процеси в Україні?”*).

Наскільки відкрито і прозоро відбуваються наведені економічні процеси в Україні?

% опитаних



Водночас, досі не розроблена чітка програма подолання інфляції. У жовтні 2010р. Президент доручив Уряду до 1 листопада **розробити план невідкладних антиінфляційних заходів**, зокрема – проаналізувати ситуацію на споживчому ринку, визначити причини зростання цін на продукти харчування поза можливим впливом сезонного фактору (насамперед, продуктів, що належать до мінімального споживчого кошика)¹³. Однак, досі **не відомо, чи такі**

⁶ Янукович: шалений опір скоро закінчиться. – Сайт BBC, 11 січня 2011р., <http://www.bbc.co.uk>

⁷ Зокрема, С.Тігіпко визнав, що у 2010р. ціни на продукти харчування зросли на 25% (а в нашому споживчому кошику 60% – продукти харчування). – Сайт Finance.ua, 13 березня 2011р., <http://news.finance.ua>

⁸ Дані за 9 місяців 2010р. Аналогічні показники 2009р. становили 54% і 88%, відповідно. Див.: Втрати і ресурси домогосподарств України. – Сайт Держкомстату України.

⁹ Наразі під час обрахування офіційного показника інфляції (Індексу споживчих цін) до споживчого набору обов'язково включаються... окремі товари і послуги, які відносяться до не першочергових потреб (легкові автомобілі, ювелірні вироби з золота, делікатесні продукти тощо). Див.: Індекс споживчих цін: сприйняття та реальність. – Сайт Держкомстату України, 2006, с.14.

¹⁰ Дані за 9 місяців 2010р. Аналогічний показник 2010р. становив 56,7%. Див.: Витрати і ресурси домогосподарств України...

¹¹ Докладно див. Розділ 4 цієї Доповіді.

¹² Тут і далі в цьому розділі наводяться результати загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова з 27 січня по 2 лютого 2011р. Дані цього опитування стосовно інших питань політики нової владної команди див. у розділах 3 і 4 цієї Доповіді. Регіональний розподіл територій України див. у Розділі 4.

¹³ Див.: Янукович доручив розробити план невідкладних антиінфляційних заходів. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 13 жовтня 2010р.

заходи розроблені. На практиці Уряд вдається лише до адміністративних методів “ручного регулювання” цін, що, як правило, призводить до зникнення з ринку продуктів, щодо яких такі методи застосовуються (врізка “Цінові шоки 2010р. і спроби їх усунення шляхом “ручного регулювання” цін”).

Тим часом, у 2011р. буде продовжена практика підвищення регульованих цін і тарифів. З лютого 2011р. оголошено підвищення тарифів на тепло – на 35%, електроенергію – на 30% (для окремих категорій споживачів), на холодну воду – на 11%, за водо-відведення – на 9,6% (врізка “Житлово-комунальні тарифи”). З квітня Уряд планує підвищити ціну газу для потреб населення ще на 50%. Поза сумнівом, зростатимуть ціни на продукти харчування, зокрема через стрімке подорожання палива, збільшення транспортних витрат тощо¹⁴.

При цьому, запланований на 2011р. показник становить лише 8,9%. Видається, що його заплановано “від зворотного”: оскільки мінімальні соціальні стандарти – мінімальна зарплата, прожитковий мінімум – згідно з Бюджетом-2011 підвищуються саме на 8,9%, то й інфляцію Уряд не може оцінити більшою величиною, адже тоді слід було б визнати, що зазначені стандарти в реальному вимірі знижуються.

Таким чином, занижена інфляція дозволяє “легше” підтримувати мінімальні соціальні стандарти, а також – автоматично покращує офіційні показники зростання національної економіки. Тому можна припустити, що за відсутності дієвої, комплексної політики приборкання інфляції, владна команда й надалі буде вдаватися до зниження її показників, уникаючи прозорого її обрахування в межах мінімального споживчого кошика.

Житлово-комунальні тарифи

Влада переконує, що вже неодноразово підвищені тарифи на житлово-комунальні послуги все ще залишаються нижчими від економічно обґрунтованих, що залишає можливість їх подальшого підвищення – однак, **жодних економічних обґрунтувань підвищення не надається**¹⁵. А оскільки досі немає ефективного механізму контролю над надходженнями та витратами в житлово-комунальній сфері, у сферах постачання енергоносіїв для населення тощо (зокрема, контролю над виконанням інвестиційних зобов'язань, компаніями, що приватизували регіональні підприємства газопостачання та газифікації) – то тарифи й надалі можуть зростати без відповідного підвищення якості послуг, як це є дотепер.

Доречно зазначити, що саме процес розрахунку та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги громадяни вважають найбільш закритим і непрозорим. Як видно з діаграми, наведеної у згаданій вище врізці “Відповідність заходів економічної політики...”, майже 60% опитаних назвали його непрозорим, а прозорим і відкритим – лише близько 5%.

Цінові шоки 2010р. і спроби їх усунення шляхом “ручного регулювання” цін

У 2010р. сталося шокове зростання цін на окремі товари, спричинене як певними об'єктивними передумовами, так і вадами державної політики. Особливо виразно це виявилось у підвищенні ціни на один із “символічних” для українських споживачів товарів – гречану крупу. Тенденція до її подорожання проявилася влітку 2010р. – якщо на початку року ціна складала 7,5-8 грн./кг, то в липні вже 11-12 грн./кг. Обсяги нового врожаю не стали важелем для повернення цін до попереднього рівня¹⁶. В ціноутворення на гречану крупу втрутився Президент України, хоча його повноваження такого втручання не передбачають¹⁷. Однак, навіть це не змогло подолати панічні настрої, ажіотажний попит на гречку залишався, а ціни зростали.

Рішенням Уряду гречка була внесена до переліку об'єктів державного цінового регулювання (з 1 січня по 30 серпня 2011р.)¹⁸, проте на початку 2011р. ціни у 2,5-3 рази перевищували відповідні показники початку 2010р.¹⁹

На початку лютого 2011р. Уряд оголосив про підписання меморандумів з виробниками гречки, соняшникової олії і цукру, якими передбачено зниження оптово-відпускних цін на цю продукцію, а з тим – обмеження роздрібних цін на внутрішньому ринку²⁰.

Згідно з меморандумами, у I півріччі посередники закуповуватимуть зерно гречки у сільгоспвиробників за ціною не вище 8 грн./кг і встановлюватимуть оптово-відпускні ціни для роздрібних мереж не вище 12,6 грн./кг. Виробники цукру встановлять відпускну ціну не вище 8,6 тис. грн./т. Виробники олії готові скоротити експорт продукції на 5%, у результаті чого 50% олії, виробленої у країні, перебуватиме в т.зв. “соціальній групі” і коштуватиме 8-9 грн./л.

Такі обмеження (як і подібні інші), у кращому випадку матимуть лише короткостроковий ефект, проте вже **невдовзі призведуть до виходу з ринків частини компаній, скорочення виробництва і пропозиції, зростання ж цін стримати не вдасться**.

2.3. ЗАРОБІТНА ПЛАТА

Слід визнати, що на початковому етапі діяльності Уряд спромігся надати позитивні сигнали в соціально-економічній сфері. З січня 2010р. було суттєво підвищено соціальні стандарти, протягом року відбувалося їх поступове підвищення²¹. Загалом, протягом 2010р. реальна зарплата зросла на 10,2%.

Однак, **таке зростання протягом року мало радше символічний характер і не могло якісно вплинути на рівень суспільного добробуту**, не лише через суттєве зниження офіційного показника інфляції. Тут слід відзначити наступне:

- **частка заробітної плати у структурі ВВП за доходами знизилася**: якщо останніми роками вона не перевищувала 49%, а на початку 2010р. зросла до 53%, то у II половині року вона зменшилася до 47% (діаграма “Структура ВВП за доходами у 2010р.”²²);

¹⁴ Зокрема, з 1 лютого 2011р. Росія збільшує експортне мито на нафту з \$317,5 до \$346,6/т, що в кінцевому рахунку буде перекладено на споживачів через ціни на паливо і збільшення транспортних витратів на перевезення товарів (включно з продуктами харчування).

¹⁵ Влада вдається до певного стримування різкого зростання тарифів для того, щоб середня вартість комунальних послуг не перевищувала 15% середньостатистичного українського сімейного бюджету (для мінімізації обсягів субсидій населенню). Оскільки, за оцінками, вартість комунальних послуг зростатиме значно вищими темпами, ніж заробітні плати, то вірогідно посиляться адміністративні вимоги до потенційних отримувачів субсидій (щоб уникнути додаткового розбалансування бюджетів).

¹⁶ За інформацією Мінагрополітики, посівні площі гречки під урожай 2010р. були на 21% меншими, ніж 2009р., а валовий збір гречки у 2010р. на той період оцінювався на 12% менше обсягів 2009р. Див., зокрема: Ціна на гречку б'є рекорди. – Сайт Дзвони Підгір'я, <http://www.dzvony.if.ua>

¹⁷ Див.: Янукович “заборонив” піднімати ціни на гречку та інші продукти. – Економічна правда, 31 серпня 2010р.

¹⁸ Див.: Кабмін хоче контролювати ціну на гречку. – Сайт Київ-Свідомо, 7 грудня 2010р., <http://www.svidomo.org>

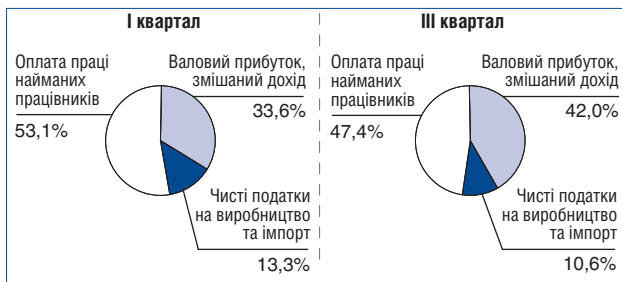
¹⁹ Див.: Азаров назвав оптимальну ціну гречки. – Сайт ICTV, 29 січня 2011р., <http://www.ictv.ua>

²⁰ Див., зокрема: Гречке, маслу і сахару обмежили свободу. – Сайт Вся правда, 10 лютого 2011р., <http://vsiyaprawda.com>

²¹ Так, місячна мінімальна зарплата (і прожитковий мінімум для працюючих) зросли з 744 грн. наприкінці 2009р. до 869 грн. у січні 2010р. та до 922 грн. у грудні 2010р. Згідно із Законом про Державний бюджет 2011р. мінімальна заробітна плата (прожитковий мінімум) у грудні має досягти 1 004 грн., тобто річне зростання складе 8,9%, що відповідає прогнозованій Урядом річній інфляції. Тобто протягом року офіційно встановлені реальні мінімальні стандарти не покращаться.

²² Джерело: Валовий внутрішній продукт. – Сайт Держкомстату.

**Структура ВВП за доходами у 2010р.,
% загального**



- **збереглася значна диференціація в оплаті праці:** так, за галузевим розподілом найнижчі зарплати залишаються в сільському господарстві, охороні здоров'я та сфері надання соціальної допомоги – 62% і 73% середньоукраїнського рівня²³;
- **знизилося співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати:** якщо в січні-лютому 2010р. після встановлення нових соціальних стандартів мінімальна зарплата (і прожитковий мінімум) складала 45% середньої зарплати (869 грн. проти 1 950 грн.), то у грудні вказане співвідношення знизилося до 35% (922 грн. проти 2 629 грн.)²⁴;
- **збереглися значні заборгованості з виплат заробітної плати:** сума заборгованості у 2010р. знизилася лише на 255 млн. грн. (або на 17,3%) – до 1,22 млрд. грн., причому основна частка заборгованості – 646 млн. грн. (53% загального обсягу) припадає на економічно-активні підприємства, 25% з яких – державні. При цьому, ігноруються пропозиції профспілок стосовно заходів з усунення цього явища. Так, під час переговорів про Генеральну угоду на 2010-2012рр. профспілки пропонували зробити невиклати зарплати економічно невідповідним для роботодавця шляхом запровадження системи компенсації затримок за аналогією з банківським кредитом. Проте, ця пропозиція не взята до уваги, попри той факт, що невикладена заробітна плата – це насправді безвідсотковий кредит для роботодавця. До того ж, держава не визнає виплату заборгованості привілейованим (першочерговим) платежем, зокрема – відмовляючись ратифікувати Конвенцію МОП №173 в повному обсязі²⁵;
- **неналежним чином впроваджувалась Єдина тарифна сітка:** за рік розмір ставки першого розряду не лише не наблизився до мінімальної заробітної плати, але й збільшився розрив між цими величинами, що призводить до втрати працівниками бюджетної сфери від 50 до 900 грн. щомісяця та негативно впливає на розмір їх майбутньої пенсії.

Загалом, заробітна плата в Україні залишилася найнижчою серед усіх пострадянських країн, за винятком Молдови. На кінець 2010р., за інформацією профспілок, на межі бідності і злиденності перебували 30% українських працівників України²⁶.

Заявлені на 2011р. нормативи мінімальної заробітної плати, а також відсутність навіть перспективних програм реформи оплати праці в Україні свідчать про те, що **нова влада буде продовжувати політику дешевої робочої сили – з усіма наслідками, що з неї випливають**²⁷. Зокрема: бідність працюючих; втрата стимулів до продуктивної зайнятості, отримання якісної освіти та підвищення кваліфікації; вплив трудових ресурсів та інтелекту за кордон.

У кінцевому підсумку, занижена ціна праці стає однією з найголовніших причин низького рівня конкурентоспроможності національної економіки та соціально-економічного розвитку країни. Однак, видається, що такий висновок не сприймається українською владою.

2.4. РЕФОРМИ В ЕКОНОМІЧНІЙ ТА ДОТИЧНИХ СФЕРАХ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Як зазначалося вище, новою владною командою було анонсовано ряд реформ, які мали б суттєво покращити якість життя і вдосконалити бізнес-клімат в Україні. Проте, як виявилось, ці реформи не були належним чином опрацьовані, не визначені механізми їх впровадження, не передбачені належні процедури їх громадського обговорення та експертного оцінювання. У результаті, запропоновані реформи не дістали суспільної підтримки, зумовивши натомість соціальну напруженість і недовіру до реформаторських кроків нової влади загалом. Це досить чітко проявилось у процесі підготовки та ухвалення Податкового кодексу, обговорення пенсійної реформи і Трудового кодексу²⁸.

Запровадження Податкового кодексу. Можна стверджувати, що 2010р. у сфері економічної політики став роком перипетій (не завершених) навколо Податкового кодексу України. Протягом майже п'яти місяців Уряд представляв варіанти головного податкового документа країни, нарешті 18 листопада його було ухвалено Парламентом. Прем'єр-міністр України охарактеризував Кодекс як "найліберальніший у Європі"²⁹.

Однак, уже 22 листопада розпочалися протести підприємців – представників малого та середнього бізнесу, які завершилися "Податковим майданом" та вимогами до Президента України не лише ветоувати Кодекс, але й відправити Уряд у відставку. Президент частково задовольнив вимоги підприємців, його пропозиції були враховані Парламентом, який ухвалив Податковий кодекс 2 грудня 2010р.

²³ У докризовому 2008р. відповідні співвідношення склали 61% і 65%. Докладно див.: Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту. – Національна безпека і оборона, 2010, №7, с.42-44.

²⁴ Джерело: Середня заробітна плата. – Сайт Держкомстату.

²⁵ Ідеться про Конвенцію МОП №173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця, у 2005р. ратифіковану Україною не в повному обсязі.

²⁶ Див.: Профспілки налаштовані на рішучі дії: виступ голови ФПУ на засіданні Ради Федерації профспілок України. – Профспілкові вісті, 10 березня 2011р., с.5.

²⁷ До цього слід додати також відсутність програми боротьби з бідністю. Указом Президента №274 від 16 лютого Уряду доручалося розробити таку програму протягом трьох місяців. На цей час невідомо, на якій стадії розробки вона знаходиться.

Докладно про наслідки реалізації політики дешевої робочої сили див.: Заробітна плата в Україні: на шляху до економічного зростання і добробуту..., с.57-60.

²⁸ Хоч очікувалося внесення змін у пенсійне і трудове законодавство вже восени 2010р., проте проекти відповідних законів, якщо й передавалися до Верховної Ради, то незабаром відкликалися для "доопрацювання".

²⁹ Див., зокрема: Страшний чи ліберальний Податковий кодекс? – Сайт prokorosten.net, 24 листопада 2010р., <http://www.prokorosten.net>

Конфлікт навколо Податкового кодексу та остаточна редакція документа наочно продемонстрували

- неготовність нової владної команди запропонувати якісний суспільно прийнятний головний податковий документ – попри ту обставину, що ця команда мала п'ять років для підготовки таких документів;
- відсутність партнерських відносин і конструктивного діалогу між владою та середнім і малим бізнесом;

- потужність впливу на урядові рішення груп, які лобіюють інтереси великого бізнесу, власники якого є лояльними до влади або представлені у владі;
- незавершеність документа, навіть у його остаточній редакції, підтвердженням чого є, зокрема доручення Уряду разом з бізнесом протягом двох місяців розробити новий законопроект про єдиний податок з урахуванням ліквідації всіх “податкових дір”³⁰;

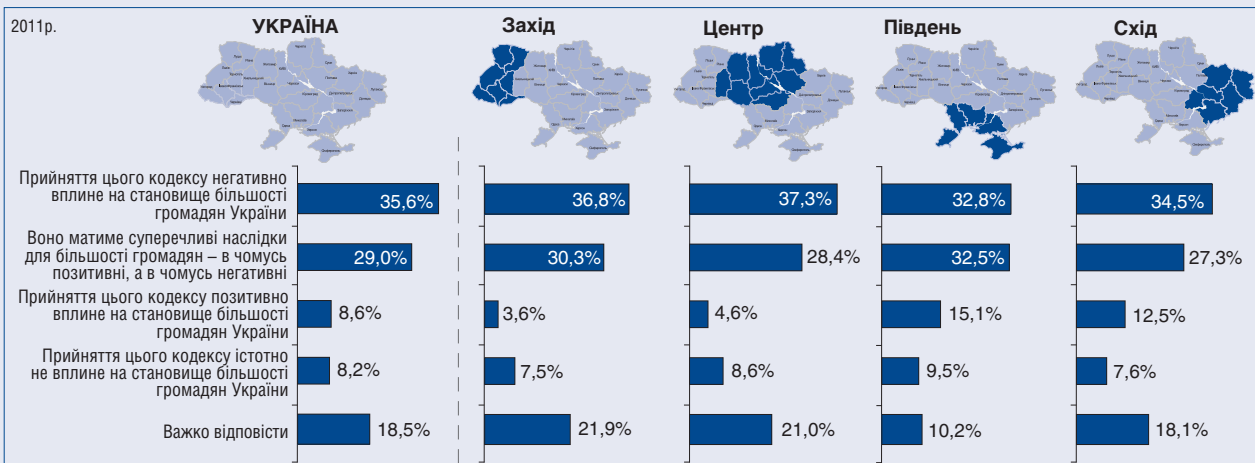
Податковий кодекс і конфлікт навколо його прийняття

Громадська думка

Оцінки громадянами Податкового кодексу не є надто оптимістичними. Дещо більше третини (35,6%) – переконані, що він негативно вплине на становище більшості громадян України, а понад чверть (29%) – що матиме суперечливі наслідки, 8,2% – що Кодекс ніяк на становище громадян не вплине. Таким чином, переважна більшість (72,8%) опитаних

не впевнені в однозначно позитивному ефекті прийняття Податкового кодексу. І лише 8,6% – очікують від нього позитивного впливу. Доречно зазначити, що негативні або суперечливі наслідки прийняття Кодексу передбачають більшість жителів усіх регіонів країни (діаграма “Як Ви оцінюєте наслідки прийняття Податкового кодексу для громадян України?”).

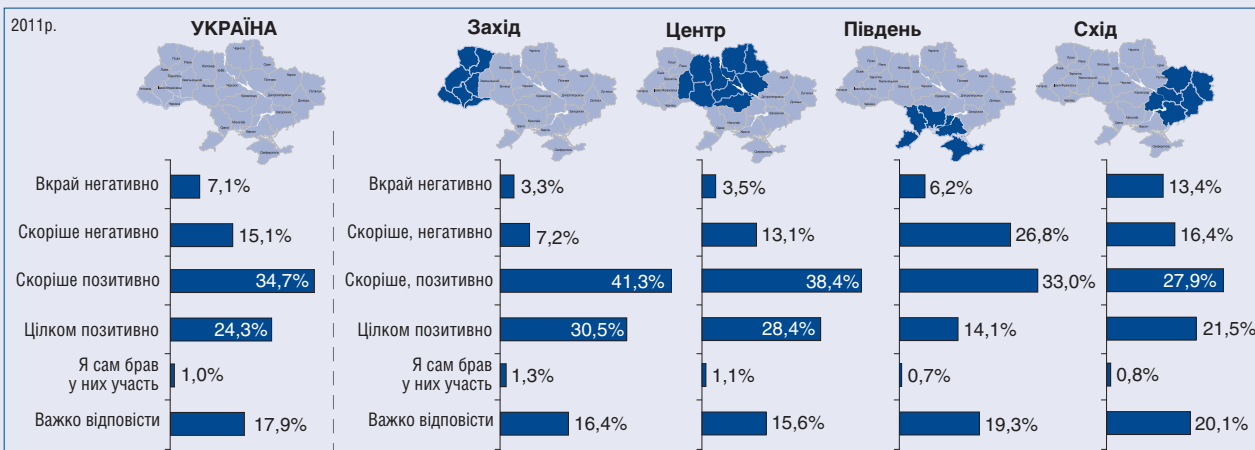
Як Ви оцінюєте наслідки прийняття Податкового кодексу для громадян України? % опитаних



З огляду на такі оцінки Податкового кодексу, не є несподіваним ставлення громадян до акцій протестів підприємців проти його прийняття, які відбувалися наприкінці 2010р.: більшість (59%) громадян поставилися до акцій протесту тією чи іншою мірою позитивно (цілком позитивно – 24,3%, скоріше позитивно – 34,7%); негативно – лише 22% (цілком

негативно – 7,1%; скоріше негативно – 15,1%). При цьому, частки тих, хто позитивно поставився до акцій протесту, в усіх регіонах країни значно переважають частки тих, хто поставився до них негативно (діаграма “Як Ви ставитеся до акцій протестів підприємців проти прийняття Податкового кодексу наприкінці 2010р.?”).

Як Ви ставитеся до акцій протестів підприємців проти прийняття Податкового кодексу наприкінці 2010р.? % опитаних



Ставлення громадян до акцій протесту підприємців наприкінці 2010р. можна вважати індикатором їх

ставлення до економічних дій нової владної команди в цілому.

³⁰ На середину березня 2011р. поки невідомо, наскільки результативними були визначені доопрацювання.

Загалом, Податковий кодекс не вирішує цілий ряд проблем податкової системи та податкового адміністрування. Він, зокрема:

- **не усуває корупційних складових, пов'язаних з ПДВ.** Хоча механізм “автоматичного відшкодування ПДВ” передбачений, проте критерії відбору підприємств під “автоматичне відшкодування” надто складні для контролю, а тому з високою вірогідністю не зможуть застосовуватися неупереджено (що посилює корупційну складову);
- **суперечить світовій практиці,** оскільки, на відміну від неї, зниження певних важливих ставок оподаткування не супроводжується одночасним скороченням податкових пільг (для досягнення збалансованості або запобігання різкому скороченню надходжень до бюджетів) пропонує суттєве розширення чи відновлення переліку пільг, звільнень і преференцій (які, насамперед, стосуються великого бізнесу) та водночас – посилює податковий тиск на малий і середній бізнес;
- **залишає неопрацьованим механізм запровадження пільг, пов'язаних зі сплатою податку на прибуток;** так, у Кодексі передбачається доволі широкий перелік видів виробництва, притаманних великому бізнесу, які тимчасово – на 5-10 років – звільняються від податку на прибуток, – проте залишається незрозумілим, на яких підставах під такі пільги підпадає готельне господарство (в часовому проміжку, що виходить далеко за межі Євро-2012), або суднобудування тощо;
- **не передбачає стимулів для підвищення оплати праці.**

Узагальнення наведеного дає підстави припускати, що **від впровадження нового Кодексу виграє великий бізнес,** для якого зберігаються можливості отримання різних пільг і привілеїв (насамперед, у частині ПДВ, податку на прибуток, ціноутворення, стимулювання окремих галузей); **програє середній бізнес,** оскільки саме на нього лягає головний податковий тягар від впровадження нових норм³¹, **а також малий** – оскільки для нього податковий режим фактично не змінився (за винятком окремих високоприбуткових сфер діяльності).

Таким чином, ухвалення Податкового кодексу зовсім не означає, що Україна отримала зрозумілі і прогнзоване податкове середовище. Навпаки, оскільки Кодекс розглядався та ухвалювався із значними порушеннями чинного законодавства (порядок і строки розгляду, аналіз поправок Президента тощо), то, найвірогідніше, дотримання затверджених положень буде слабким. А податківці, безперечно, будуть вишукувати нові механізми посилення адміністрування, в т.ч. шляхом тлумачення неоднозначно виписаних положень на свою користь.

³¹ Зокрема, відшкодування ПДВ для середнього бізнесу, найвірогідніше, відбуватиметься за “залишковим принципом” лише після відшкодування великим підприємствам “пріоритетних” галузей. Водночас, саме середній бізнес використовував “спрощенців” для виконання своїх робіт і замовлень, відносячи оплату таких робіт на загальні витрати (що надалі буде заборонено).

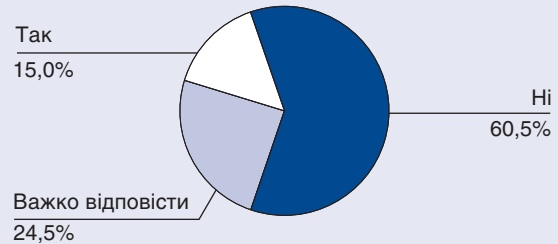
³² Прикладом не результативності окремих, не комплексних заходів з детінізації оплати праці може слугувати запровадження граничного розміру зарплати, з якого сплачуються страхові внески (на цей час – 13 800 грн.). Цей захід мало сприяв детінізації оплати праці, натомість через нього, Пенсійний фонд у 2010р. недоотримав, за оцінками, понад 6 млрд. грн. Див.: Сироїд І. В Україні – найменші зарплати серед країн СНД. – Профспілкові вісті, 10 березня 2011р., с.7. Можна лише додати, що це “недоотримання” складає понад 17% дефіциту Пенсійного фонду, який становив 34,4 млрд. грн.

Громадська думка

Умови для розвитку малого та середнього бізнесу

Більшість (60,5%) громадян вважають, що держава не створює прийнятних умов для розвитку малого та середнього бізнесу, протилежну думку мають лише 15% опитаних (діаграма “Чи створює держава прийнятні умови для розвитку малого та середнього бізнесу?”).

Чи створює держава прийнятні умови для розвитку малого та середнього бізнесу? % опитаних



2011р.

Пенсійна реформа. У 2010р. влада анонсувала започаткування реформи системи пенсійного забезпечення (на чому наполягав МВФ). Однак, від розробки законопроектів стосовно цієї реформи були відсторонені профспілки, самі законопроекти фактично не подавалися для експертного оцінювання до неурядових аналітичних структур.

У результаті, урядові **варіанти пенсійної реформи не задовольняють переважну більшість працівників і громадян старшого віку.** Головним недоліком зазначеної реформи є те, що вона фактично звелася лише до підвищення пенсійного віку і збільшення страхового стажу, – заходів, які можуть мати короткостроковий позитивний ефект для зниження дефіциту Пенсійного фонду.

Інакше не могло й бути – оскільки реформа розроблялася та буде впроваджуватися поза комплексом заходів, що мали б передувати пенсійній реформі (або здійснюватися паралельно з нею). Ідеться, *по-перше*, про детінізацію заробітної плати, яка, своєю чергою, неможлива без запровадження широкого комплексу заходів з детінізації економіки загалом, легалізації доходів тощо³²; *по-друге*, про реформу, точніше – запровадження адекватної оплати праці в Україні, шляхом, зокрема, зміни принципів розподілу доданої вартості між капіталом і працею.

Певним чином виконання цих завдань міг би слугувати Податковий кодекс, однак, як зазначалося вище, він не містить стимулів ні до легалізації доходів, ні до підвищення оплати праці, ні до створення нових якісних робочих місць.

Отже, невизначеними залишаються перспективи базових елементів пенсійного забезпечення – продуктивної зайнятості та адекватної заробітної

плати. Спроби реформування власне пенсійної системи за таких умов можуть дещо зарадити дефіциту Пенсійного фонду, проте не можуть мати й не матимуть значимого позитивного впливу на рівень життя нинішніх і майбутніх пенсіонерів³³.

Примітно, що громадяни України не очікують позитивних результатів від пенсійної реформи в її урядовому варіанті, що додатково ускладнюватиме її реалізацію (врізка “Оцінка громадянами України пенсійної реформи”).

Громадська думка

Оцінка громадянами України пенсійної реформи

Лише кожен десятий (9,7%) респондент вважає, що досить добре знає, в чому полягає ця реформа, 44% – знайомі з її окремими положеннями. Майже 40% – чули про реформу, проте не знають, у чому вона полягає; 6,2% опитаних вперше почули про реформу від інтерв'юера, який проводив соціологічне опитування (діаграма “Чи відомо Вам про проект пенсійної реформи?”).

Проте, низький рівень поінформованості громадян – не найбільша проблема суспільного сприйняття пенсійної реформи. Відносна більшість (39,6%) опитаних упевнені, що її реалізація негативно вплине на становище більшості українських громадян; понад чверть (28,4%) – очікують на суперечливі наслідки; 7,1% – вважають, що реформа не спричинить істотних змін. Таким чином, **три чверті дорослих громадян країни не очікують від пенсійної реформи однозначно позитивних результатів і лише 5,1% переконані в її позитивному ефекті.**

При цьому, не можна вважати причиною недовіри до реформи низький рівень поінформованості громадян про неї: навпаки – зі зростанням обізнаності зростає частка тих,

хто очікує від неї лише негативних наслідків. Так, якщо серед тих, хто вперше почув про реформу, лише 16,8% вважають, що вона негативно вплине на становище більшості громадян України, то серед тих, хто чув про неї, але не знає, в чому вона полягає, негативні очікування висловлюють уже 29,1%, серед тих, хто знайомий з окремими її положеннями, – 47,8%, а серед тих, хто добре знає, в чому полягає реформа – 60,3% (діаграма “Яким чином реалізація пенсійної реформи позначиться на становищі більшості громадян України?”).

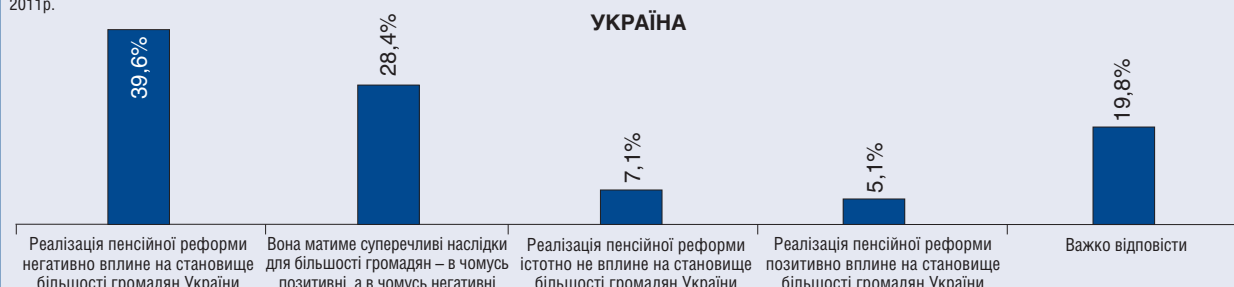
Чи відомо Вам про проект пенсійної реформи? % опитаних



2011р.

Яким чином реалізація пенсійної реформи позначиться на становищі більшості громадян України? % опитаних

2011р.



% опитаних, залежно від рівня обізнаності стосовно Пенсійної реформи



³³ До цього можна дати також інші проблеми, які слід вирішити до запровадження пенсійної реформи або одночасно з нею: запобігання збільшенню безробіття та ускладненню виходу на ринок праці молоді через підвищення пенсійного віку; забезпечення гарантій внесків працівників на накопичувальних рахунках; підвищення рівня суспільної довіри до фінансових інститутів тощо.

Трудовий кодекс. Процес розробки Трудового кодексу, відповідного умовам соціально орієнтованої ринкової економіки, триває в Україні з 2001р. Нова владна команда анонсувала його ухвалення протягом 2010р. Однак, досі його не ухвалено. Головна причина такої ситуації – в неможливості досягнення прийнятного компромісу між роботодавцями і профспілками.

Це, своєю чергою, зумовлюється вказаними вище чинниками: спрямованістю державної політики на переважну підтримку (крупного) бізнесу, ігноруванням статусу праці як виробничого фактору, рівного капіталу, – отже, самих працівників та їх інтересів, бачення працівників як “робочої сили”, а не повноправних учасників ринку, інвесторів національної економіки. Звідси – вилучення з проекту (проектів) Трудового кодексу положень про захист прав та інтересів найманих працівників і навпаки – внесення до нього норм, які дозволяють роботодавцю, наприклад, продовження робочого часу, посилення нагляду за працівниками, визначення на власний розсуд матеріальної відповідальності працівників тощо.

Ці та інші питання залишаються неузгодженими, але очевидна підтримка державою (як стороною соціального діалогу) сторони роботодавців викликає обґрунтовані побоювання профспілок у тому, що Трудовий кодекс може бути ухвалений нинішньою парламентом більшістю у версії, неприйнятній для найманих працівників.

Єдиний соціальний внесок. 31 січня 2011р. набуває чинності Закон “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”, прийнятий 8 липня 2010р. Доцільність такого запровадження експерти доводили давно³⁴. Однак, запровадження єдиного внеску не супроводжується:

- **реформою системи фондів соціального страхування** (яких, як і раніше, нараховується три, крім Пенсійного) – отже витрати на адміністрування внеску залишаються на попередньому рівні, або можуть і зрости, з огляду на необхідність виконання додаткової процедури “розщеплення” єдиного внеску;
- **зниженням навантаження на фонд оплати праці**, з якого загалом нараховуються внески (воно передбачається лише в перспективі), – отже, запровадження єдиного внеску не містить такої складової, як стимул до виведення зарплат із тіні;
- **значимим підвищенням оплати праці** – отже, унеможливлення перерозподілу навантаження на соціальне страхування між роботодавцем і працівником.

Узагальнюючи, можна констатувати, що законодавчі зміни, покликані забезпечити декларовані реформи в економічній сфері, виявилися незначними, до того ж мають суперечливий характер,

а тому не спроможні позитивно вплинути на прискорення соціально-економічного розвитку. Водночас, поспіх і непослідовність у їх впровадженні спровокували суспільні невдоволення, що загалом поставило під сумнів спроможність влади проводити результативну політику системних трансформацій.

2.5. ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ ТА ІНВЕСТИЦІЇ

Як зазначалося вище, політику зростання Уряд намагається реалізувати через продовження експортної експансії – при тому, що визначальними у структурі експорту залишаються галузі і сфери з низькою доданою вартістю (насамперед, металургія)³⁵.

Зовнішня торгівля. Хоча відзначене вище економічне зростання значною мірою ґрунтується на відновленні експортних потоків, загальні показники зовнішньої торгівлі України у 2010р. в цілому погіршилися. Так, якщо за I півріччя 2010р. дефіцит зовнішньої торгівлі товарами складав \$2 млрд., а сальдо рахунку поточних операцій було навіть позитивним (+\$0,6 млрд.), то за результатами перших трьох кварталів³⁶ зовнішньоторговельний дефіцит перевищив \$4,8 млрд. (погіршення – майже \$3 млрд.), а рахунок поточних операцій також став дефіцитним – \$0,3 млрд. (погіршення – \$900 млн.)³⁷. Загалом, за оцінками, у 2010р. дефіцит рахунку поточних операцій платіжного балансу України сягнув \$2,6-2,8 млрд. (близько 2% ВВП) – проти \$1,7 млрд. у 2009р.³⁸

Іншою особливістю 2010р. стало відновлення прискореного зростання імпорту, порівняно з експортом³⁹. При цьому, впереджальними темпами зростає імпорт енергоносіїв – за попередніми оцінками, приблизно на 34% (до близько \$20 млрд.), що зумовлювалося переважно зростанням цін на газ (на 22%) і нафту (29%). Це, з одного боку, підтверджує низькі конкурентні можливості українських виробництв і високу енергоємність української економіки, з іншого – свідчить про те, що у 2011р. подібні цінові та конкурентні особливості визначатимуть торговельний баланс України і поглиблюватимуть дефіцит рахунку поточних операцій.

Інвестиції. Попри очікування, що політична стабілізація після президентських виборів і відновлення дієздатності влади в Україні додасть упевненості інвесторам, динаміка прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у 2010р. не зазнала помітних позитивних змін⁴⁰. Обсяг залучених ПІІ лише незначним чином перевищить показник кризового 2009р. та буде майже вдвічі меншим, ніж у 2008р.⁴¹ Тобто сьогодні більш коректно говорити про розчарування міжнародного бізнесу та інвесторів економічною політикою, що реалізується в Україні.

Немає також змін у структурі ПІІ – як і раніше, лідером серед країн-інвесторів залишається Кіпр – 22,5% загального обсягу ПІІ, тобто фактично офшорна зона, яка слугує для виведення та повернення раніше виведеного (українського та російського) капіталу. Доречно

³⁴ Див., наприклад: Заробітна плата в Україні. – Національна безпека і оборона, 2005, №1, с.18-19.

³⁵ Тоді як, за визнанням міжнародних експертів, криза може надати країнам додаткових стимулів для прискорення реформувальних, покращення структури економіки, підвищення її конкурентоспроможності, а також входження в нові “ніші” світових потоків товарів і капіталів.

³⁶ Станом на лютий 2011р., платіжний баланс України зведений лише за перші три квартали 2010р.

³⁷ Джерело: Платіжний баланс України. – Сайт Національного банку України, www.bank.gov.ua

³⁸ Див., зокрема: Дефіцит платіжного балансу України виріс до 2,6 мільярда. – Економічна правда, 30 січня 2011р.

³⁹ За даними Держкомстату, експорт товарів у 2010р. зріс, порівняно з 2009р., на 29,6% (до \$ 51,4 млрд.), імпорт – на 33,7% (до \$60,7 млрд.).

⁴⁰ Основна частка припливу ПІІ пов’язана з фінансово-банкнським сектором, необхідністю підвищення капіталізації українських банків (насамперед, задоволенням статутних вимог до банків-резидентів, у т.ч. в рамках співпраці з МВФ) їх “материнськими” транснаціональними банківськими установами.

⁴¹ Так ПІІ у I півріччі 2009р. складала \$2,2 млрд., або 4% ВВП періоду, у I півріччі 2010р. – \$2,1 млрд., або 3,5% відповідного ВВП. А приплив ПІІ за три квартали 2010р. склав лише \$3,6 млрд. Тобто оптимістична оцінка ПІІ за весь 2010р. – до \$5 млрд. Джерело: НБУ, оцінка: Центр Разумкова.

ПОЗИЦІЇ ІНВЕТОРІВ: ДОСЛІДЖЕННЯ



ЧЕГО БОИТСЯ ІНВЕТОР, ИЛИ КАК ОБЕСПЕЧИТЬ УСТОЙЧИВОСТЬ РОСТА

Олег УСТЕНКО,
исполнительный директор
Международного Фонда Блейзера

Украина, которая в 2000-2007гг. показывала достаточно внушительный рост – в среднем 7,5% в год, пожалуй, не скоро сможет вернуться к таким высоким показателям. И основная причина не только в том, что мировая экономика лишь начала свое возрождение и ее рост еще не устойчив. А в том, что в Украине за 20 лет независимости ничего существенно не изменилось. Разговоры о необходимости реформ уже набрали оскмину. Нынешние рекомендации по каждому отдельно взятому направлению реформ не очень серьезно отличаются от тех, которые озвучивались 5 или 10 лет назад. Но что серьезно изменилось – это возможность откладывать реформирование на завтра. Кто бы ни был сейчас у власти, он должен проводить реформы. Путей для отступления просто уже не осталось.

Прогнозы Международного Фонда Блейзера остаются умеренно-оптимистическими. На наш взгляд, рост экономики в 2011г. составит около 4,5%, ожидаемый объем прямых иностранных инвестиций – \$7 млрд. (против \$4,5 млрд. в 2010г.), ожидать их большего притока не стоит. Мы не ожидаем также резких колебаний на мировых экспортных рынках, особенно на рынке металлов, поэтому считаем, что ситуация будет благоприятствовать реализации реформ в стране.

Прогноз экономического развития на 2011г.

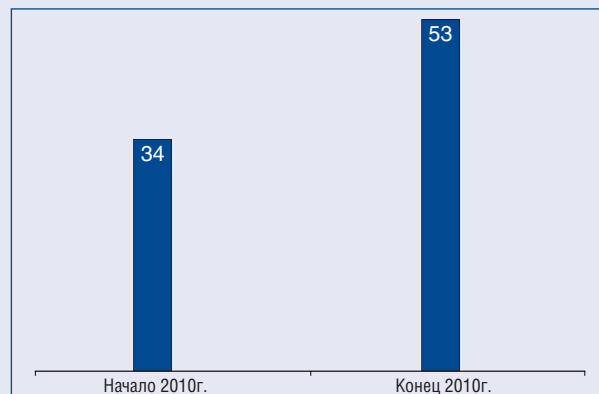
Реальный рост ВВП, %	4,5
Потребительская инфляция (декабрь к декабрю), %	10
Дефицит бюджета (включая Пенсионный фонд и НАК "Нафтогаз Украины"), % ВВП	3,5
Государственный долг, % ВВП	44
Сальдо счета текущих операций, % ВВП	-3
Прямые иностранные инвестиции, \$ млрд.	7
Валовые резервы НБУ, \$ млрд.	38

Несмотря на умеренно-оптимистичный прогноз, мы считаем, что посткризисная позитивная экономическая динамика все еще не является устойчивой. **Основным барьером на пути устойчивого экономического роста в стране является некачественный инвестиционный климат.**

В 2010г. Международный Фонд Блейзера провел два исследования настроений инвесторов в Украине – в начале (I квартал) и в конце года. В опросе участвовали компании - члены Делового совета США-Украина (U.S.-Ukraine Business Council). Ввиду небольшого объема выборки, полученные результаты не следует воспринимать как отражающие настроения всего инвестиционного сообщества в Украине, однако поскольку большинство ответов были получены от иностранных инвесторов, то они представляют важный срез текущих настроений и ожиданий инвесторов, а также позволяют сравнить, как изменился уровень доверия инвесторов в течение 2010г.

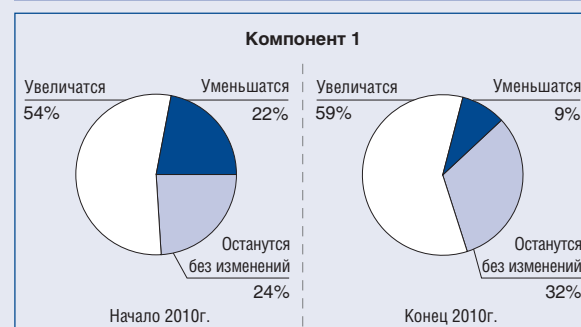
Результаты внушают некоторый оптимизм. В целом, готовность компаний инвестировать в Украину и другие страны на фоне улучшения национальных и мировых экономических и финансовых условий существенно повысилась (диаграмма "Индекс настроений инвесторов").

Индекс настроений инвесторов, баланс ответов*

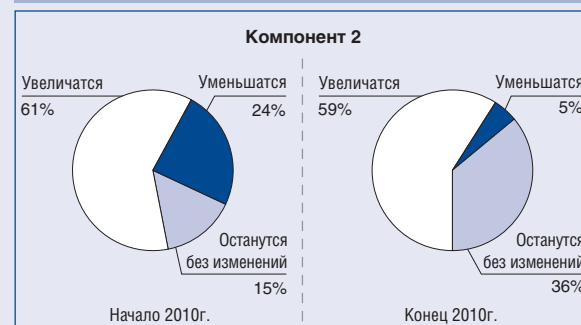


* Разница между процентом респондентов, ответивших "инвестиции увеличатся" и процентом респондентов, ответивших "инвестиции уменьшатся". Индекс настроений инвесторов отражает среднее, состоящее из двух компонентов.

Как изменятся ваши инвестиции в Украину в течение шести последующих месяцев?



Как изменятся ваши инвестиции в другие страны в течение шести последующих месяцев?



Результаты исследования позволяют также прояснить источники улучшения экономического состояния предприятий инвесторов в 2010г. В частности, мы попросили инвесторов оценить изменение ряда показателей хозяйственной деятельности (объем производства и продаж, цены, затраты, уровень занятости, заработная плата и др.) в 2010 г., по сравнению с 2009г., а также сообщить свои ожидания относительно того, как изменятся эти показатели в I половине 2011г. (диаграмма "Показатели хозяйственной деятельности предприятий").

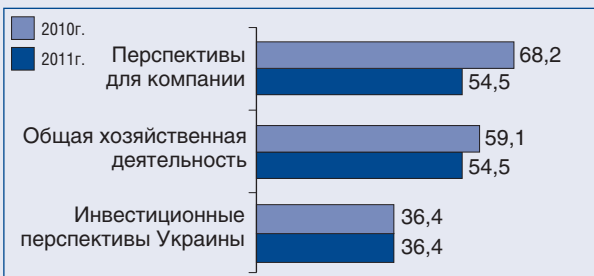
Показатели хозяйственной деятельности предприятий, баланс ответов*



* Разница между процентом ответов с оценками "улучшились/увеличились" и процентом ответов "ухудшились/уменьшились".

В целом, II полугодие 2010г. ознаменовалось ростом объемов производства на фоне увеличения объемов продаж, в т.ч. на экспорт. В I половине 2011г. ожидается небольшое замедление темпов роста продаж и производства – в связи с менее интенсивным ростом заказов, а также увеличением затрат на зарплату и сырье. При этом, капитальные затраты и занятость продолжают расти приблизительно теми же темпами, что, вероятно, свидетельствует о более уверенном расширении инвесторами производственных мощностей. **Большинство респондентов полагают, что общие условия ведения бизнеса и инвестиционные перспективы Украины улучшаются** (диаграмма "Условия ведения бизнеса и инвестиционные перспективы").

Условия ведения бизнеса и инвестиционные перспективы, баланс ответов*



* Разница между процентом ответов с оценками "улучшился" и процентом ответов "ухудшился".

В то же время многие инвесторы по-прежнему считают среду осуществления хозяйственной деятельности и инвестиционный климат в Украине довольно сложными (диаграмма "Условия ведения бизнеса").

Условия ведения бизнеса, % общего числа респондентов



И, наконец, результаты исследования показывают, как изменились оценки инвесторов условий ведения бизнеса в 2010г. В частности, **если в начале года инвесторов больше всего волновали макроэкономическая нестабильность и состояние правовой среды, то в конце года в качестве основных препятствий осуществлению инвестиционной деятельности инвесторы назвали коррупцию и регулирование хозяйственной деятельности.**

Основные препятствия для расширения бизнеса и увеличения инвестиций в Украине, % общего числа респондентов



нагадати, що угода про уникнення подвійного оподаткування між Україною з Кіпром досі не переглянута⁴². Це також є чинником досить обережного ставлення стратегічних інвесторів до України, які хотіли б бачити зрозумілі, прозорі, рівні правила гри в інвестиційній сфері.

Іншим чинником можна вважати посилення політичної та економічної зорієнтованості України на Росію, включно з остаточно не відхиленим на цей час запрошенням її до Митного союзу.

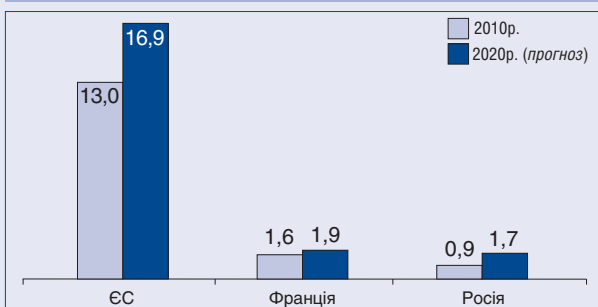
Ці чинники, в поєднанні з відсутністю реальних кроків у боротьбі з надвисоким рівнем корупції, знижуватимуть найближчими роками активність західного капіталу в Україні, значною мірою позбавляючи її ресурсів для розвитку (врізка “Україна: пошук стратегічного партнерства”).

Україна: пошук стратегічного партнерства

До найвагоміших чинників розширення торгівлі, а з тим – знаходження нових технологічних ніш у світогосподарських зв'язках, належить вибір партнерів з ємними ринками. Тому переважна зорієнтованість України на Схід означає посилення економічних ризиків, оскільки:

- економіка Росії залишається нестійкою і суттєво залежною від зовнішньої економічної кон'юнктури – у 2009р. ВВП країни знизився на 7,9%. Зорієнтованість на таку економіку означає посилення внутрішніх економічних ризиків мінливості попиту;
- економіка Росії загалом має низький рівень поглинання – ВВП країни приблизно вдвічі менший, ніж ВВП однієї лише Франції. Навіть за умов високої позитивної динаміки російської економіки (та відсутності економічних шоків) і менш динамічного зростання Франції ВВП Росії зможе вийти на рівень ВВП Франції лише у 2020р.;

ВВП ЄС і Росії*,
\$ трлн.



* Джерело: Top 10 GDP Countries 2000-2050; http://www.photius.com/rankings/gdp_2050_projection.html

- дохід на душу населення в Росії є в рази нижчим відповідного показника країн ЄС, у т.ч. країн - нових членів ЄС. Так, у Франції – \$40,6 тис., Чехії – \$18,7 тис., а в Росії – лише \$10,5 тис. Тобто низька купівельна спроможність населення не зможе стимулювати економічний розвиток ані своєї країни (Росії), ані країн-партнерів (України);
- у структурі імпорту України понад половини (до 54%) товарів, що класифікуються як “машини та устаткування”, надходить з Європи, а з країн СНД – лише шоста частина. Однак, саме імпорт відповідних товарів є вкрай важливим для розбудови і прискорення економіки країни. За відкриття європейських ринків Україна отримуватиме вигоди від “здешевлення” машин та устаткування.

Тобто, зорієнтованість на Росію (що демонструє чинна влада), яка сама є порівняно економічно слабкою країною, не дозволить Україні скористатися новою конфігурацією світогосподарських зв'язків, вигодами трансграничного розширення і співробітництва⁴³. Отже, країна, як і раніше, пожинає плоди безсистемної й неадекватної зовнішньоекономічної політики, яка невблаганно продовжує виштовхувати її на узбіччя світового економічного розвитку.

2.6. ЗОВНІШНІЙ БОРГ

Ситуація із зовнішнім боргом України у 2010р. суттєво погіршилася: за перші три квартали року обсяг валового зовнішнього боргу збільшився на \$8,2 млрд. і досяг \$111,6 млрд. Однак, викликає занепокоєння не лише збільшення, але й структура боргу, яка створює високі макроекономічні ризики.

Зовнішній борг України та його складові у 2010р.,
\$ млрд.

	на 1 січня	На 1 жовтня
Валовий зовнішній борг, у т.ч.:	103,4	111,6
сектор державного управління	17,8	23,6
органи грошово-кредитного регулювання	6,2	7,1
банки	30,9	27,9
корпоративний сектор	43,4	47,4
<i>Короткостроковий зовнішній борг за залишковим терміном погашення</i>		
Загалом, у т.ч.:	39,6	43,7
за первинним терміном погашення	19,1	24,4
сектор державного управління	0,9	4,0

По-перше, як видно з таблиці “Зовнішній борг України та його складові у 2010р.”⁴⁴, відповідальність за левову частку нарощування боргу несе Уряд (сектор державного управління) – приріст боргу склав \$5,8 млрд., зокрема:

- надходження \$1 млрд. від МВФ за програмою Stand-By;
- кредитні ресурси обсягом \$2 млрд. від іноземних комерційних банків;
- залучення \$2 млрд. шляхом розміщення євробондів у вересні 2010р.

По-друге, протягом трьох кварталів спостерігалось помітне зростання частки короткострокового боргу внаслідок більш швидких темпів приросту короткострокових боргових зобов'язань, порівняно з довгостроковими. Так, обсяг короткострокового зовнішнього боргу за залишковим терміном погашення на кінець III кварталу 2010р. становив \$43,7 млрд. (39,1% загального обсягу зовнішнього боргу)⁴⁵.

По-третє, складається враження, що політикою Уряду в борговій сфері є зорієнтованість саме на короткострокові залучення, які, зазвичай, є більш ризиковими, оскільки, не вирішуючи системні завдання розвитку, створюють додатковий тиск на фінансових і валютних ринках⁴⁶. Зокрема за 9 місяців 2010р. обсяги найближчих виплат сектору державного управління зросли на \$3,1 млрд.

⁴² Досі чинною залишається угода, укладена між Урядом колишнього СРСР та Урядом Кіпру про уникнення подвійного оподаткування від 1982р. Див. зокрема: Україна змагає переговори з Кіпром про скасування подвійного оподаткування. – Сайт ProUA, 1 лютого 2011р., <http://ua.money.comments.ua>

⁴³ Що означає нові додаткові ризики, внаслідок економічної нестабільності і низької продуктивності пострадянських ринків.

⁴⁴ Останні доступні дані – на 1 жовтня 2010р. Слід зауважити також, що, крім безпосередньо державного боргу, який досяг \$23,6 млрд., зовнішній борг підприємств, які мають державну частку власності (не менш ніж 50%), на вказану дату склав \$5,7 млрд. Джерело: Зовнішній борг. – Сайт НБУ.

⁴⁵ Короткостроковий зовнішній борг за залишковим терміном погашення на певну дату – це сума платежів за зовнішніми зобов'язаннями країни, що мають бути реалізовані протягом наступного за цією датою року. Він охоплює короткостроковий борг (за первинним терміном погашення) та виплати за основною сумою довгострокового боргу (за первинним терміном погашення) протягом наступного року (без урахування виплат за процентами).

⁴⁶ Так, у червні 2010р. Уряд вдався до шестимісячного бридж-кредиту від російського Внешторгбанка, погашення якого (\$2 млрд. плюс обслуговування у 6,7% річних) припадає на грудень.

Слід підкреслити, що вказаний рівень короткострокового боргу вже найближчим часом може спровокувати високі “хвилювання” на валютних ринках України. Так, рівень покриття резервами короткострокового боргу за залишковим терміном погашення (один з важливих макроекономічних індикаторів) хоч і зріс до 79,4% (станом на кінець III кварталу 2010р. з 66,9% на початку року), проте не досяг рекомендованого міжнародними фінансовими інститутами 100% рівня.

Таким чином, хоча зовнішній борг України залишається відносно невеликим, проте його структура, а також загальна невизначеність стратегії в борговій сфері вже найближчими роками можуть спричинити для України не лише перевантаження бюджету короткостроковими борговими зобов'язаннями, але й ускладнення доступу до світових фінансових ресурсів, а з тим – стримування розвитку національної економіки.

2.7. ПРИВАТИЗАЦІЯ

Одним із чинників, які б мали прискорити розвиток бізнесу, сприяти припливу інвестицій і створенню робочих місць, нова влада розглядала “розблокування” приватизації. Водночас, приватизація мала стати помітним джерелом фінансування дефіциту бюджету – плани надходження, зафіксовані в Бюджеті-2010, були встановлені на рівні 10 млрд. грн.

Однак на цей час слід констатувати, що помітних надходжень до бюджету в результаті продажу привабливих об'єктів за високою конкурентною ціною не спостерігається, а непрозора приватизація залишається нормою. Більше того, задекларовані реформи не лише не покращили цю ситуацію, але створили нові осередки нестабільності⁴⁷.

Так, знаковими для України мали б стати приватизаційні конкурси стосовно великих підприємств “Луганськтепловозу”, Одеського припортового заводу, “Укртелекому” тощо. Однак, нова владна команда продовжила практику непрозорих приватизаційних конкурсів і мало результативних продаж державних пакетів акцій, про що свідчать приклади, наведені у врізці “Україна: приватизація-2010”.

Загалом, 2010р. не став роком принципових змін і позитивних результатів у приватизаційній політиці. Продаж компанії “Луганськтепловоз” і ВАТ “Укртелеком” за однаковими схемами може свідчити про те, що й надалі ФДМ України надаватиме перевагу непрозорим приватизаційним конкурсам, а фактично – цільовому продажу привабливих підприємств визначеному в непрозорий спосіб власнику (що, крім іншого, посилюватиме корупційну складову в діяльності влади).

2.8. АГРАРНИЙ СЕКТОР

Як зазначалося вище, у 2010р. в аграрному секторі України зафіксоване зниження обсягів виробництва на 1% – чого могло б не статися, якби Уряд проводив виважену аграрну політику, а не намагався

Україна: приватизація-2010

Червень 2010р.: Холдингова компанія “Луганськтепловоз” (76% акцій). Фонд держмайна України (ФДМ) визнав переможцем конкурсу з продажу акцій Компанії Брянський машинобудівний завод (Росія). Конкурсна процедура і продаж мали певні особливості:

- один з потенційних учасників конкурсу без достатньо аргументованої мотивації не був до нього допущений;
- **переможець конкурсу запропонував за вказаний актив 410 млн. грн. – за стартової ціни 400 млн. грн.** (тобто, по суті, остаточна ціна була мінімально можливою);
- протягом наступного після конкурсу кварталу ФДМ і компанія-переможець обмінювалися взаємними звинуваченнями стосовно невиконання визначених конкурсних зобов'язань;
- у жовтні Господарський суд Києва за позовом ФДМ скасував договір купівлі-продажу⁴⁸, однак розгляди взаємних позовів продовжувалися в інших судах;
- у грудні, згідно з Розпорядженням Уряду, взаємні зобов'язання ФДМ і Брянського машинобудівного заводу були погашені шляхом взаємозаліку за договірними зобов'язаннями та укладення між сторонами мирової угоди, а з тим – визнана законність результатів конкурсу⁴⁹.

Листопад 2010р.: ЗАТ “Сєвєродонецьке об'єднання “Азот” (40% акцій). Продаж відбувся без конкурсу. Ціна держпакета була визначена в 276,5 млн. грн. (\$35 млн.), що **на 34,6% нижче за його номінальну вартість**⁵⁰. Пакет викупив власник 60% акцій – компанія *Worldwide Chemical*.

Серпень 2010р. – березень 2011р.: ВАТ “Укртелеком” (92,79% акцій). Передбачалося, що відкритий аукціон відбудеться в серпні 2010р., проте організувати прозорий чесний процес із залученням надійного стратегічного інвестора не вдалося.

Пакет акцій було продано 11 березня 2011р. **єдиному претенденту** на купівлю – ТОВ *ESU*, який запропонував за пакет лише **10,575 млрд. (за стартової ціни 10,5 млрд. грн.,** яка, як повідомлялося, визначена експертами). *ESU* – дочірня компанія австрійського інвестиційного фонду *Epic*.

Ціна, за якою продано пакет, видається заниженою, оскільки, *по-перше*, навіть в умовах кризи телекомунікаційна галузь залишалася прибутковою; *по-друге*, ще в жовтні 2010р. повідомлялося, що від продажу очікується 12 млрд. грн.⁵¹

Доречно додати, що раніше вважалося, що вартість “Укртелекому” перевищить вартість “Криворіжсталі”, тобто можна було очікувати конкурсну ціну не менше 20 млрд. грн. (а з урахуванням курсових змін – не менше 25 млрд. грн.).

регулювати діяльність сектору адміністративними методами, запроваджуваними “в ручному режимі”.

Чи не найвагоміші втрати в аграрній сфері, які можуть мати негативний довгостроковий характер (як фінансовий, так і іміджевий), пов'язані з обмеженнями, впровадженими на зернових ринках у II половині 2010р., коли Уряд суттєво обмежив експорт зернових вдавшись до затримок суден із зерном у морських портах, а також до зволікання з визначенням, а надалі – до непрозорого розподілу експортних квот тощо⁵².

⁴⁷ Глобальна приватизація в Україні. – Сайт “Іноземна преса про Україну”, 15 грудня 2010р., <http://inozmi.glavred.info/articles/4733.pnn>

⁴⁸ Ініціатива ФДМ стосовно розриву договору купівлі-продажу пов'язувалася з тим, що російська компанія не оплатила придбаний пакет акцій.

⁴⁹ Див., зокрема: У прокуратурі підтвердили, що “Луганськтепловозу” дали спокій. – Економічна правда, 26 січня 2011р.

⁵⁰ ФДМ підтвердив продаж 40% акцій Сєвєродонецького “Азоту”. – Економічна правда, 15 грудня 2010р.

⁵¹ Див., зокрема: Приватизація Укртелекома: ФГІ назвав умови і строки. – Корреспондент, 12 жовтня 2010г., <http://korrespondent.net>

⁵² Обмеження і квотування експорту зернових аргументувалися необхідністю забезпечення внутрішніх ринків. Проте ризики явно перебільшувалися. Так, у 2010р. було зібрано близько 40 млн. т. зернових і зернобобових, що, хоч і менше, ніж у 2009р. (46 млн. т), проте помітно перевищує середньорічний показник останніх 10-15 років.

Тим часом, помітне зниження у 2010р. врожаю в окремих країнах-експортерах (Росії, Казахстані, Канаді) та відповідно – стрибок цін і панічні настрої на зернових світових і європейських ринках створювали для України, яка належить до групи 15 найбільших світових виробників та експортерів пшениці, сприятливі умови. Вона могла б, *по-перше*, уникнути подорожчання хліба на внутрішньому ринку, *по-друге*, зберегти присутність на світовому ринку зерна, *по-третє*, продемонструвати про-європейську позицію, не допустивши невиправданих обмежень експорту, насамперед, до країн Центральної і Східної Європи.

І якщо за рахунок адміністрування (цілковито не виправданого⁵³) вдалося обмежити зростання внутрішніх цін, то на міжнародних ринках позиції України зазнали втрат. У результаті згаданого адміністрування, обсяги експорту зерна за I півріччя поточного маркетингового року⁵⁴, порівняно з минулим, знизилися більш ніж удвічі – з 13,7 млн. т. до 6,6 млн. т., падіння виручки склало близько 30%⁵⁵. Водночас значних збитків зазнали морські порти, транспортні компанії (внаслідок зменшення обсягів перевезень).

Впроваджені обмеження матимуть як коротко-, так і довгострокові **негативні** наслідки. А саме:

короткострокові:

- недостатність коштів для весняних польових робіт, у т.ч. внаслідок подорожчання палива та необхідності продажу значно більших обсягів зерна для його “покриття”;
- втрата зацікавленості виробників зерна в розширенні посівних площ;
- погіршення цінових сигналів для виробників, які змушені продавати зерно за низькими цінами, аби покривати поточні витрати;

довгострокові:

- погіршення механізмів функціонування зернового ринку, недовіра до можливостей впровадження належних форвардних контрактів (фінансування посівних робіт у рахунок майбутнього врожаю);
- погіршення умов господарювання, оскільки до “традиційних” проблем, пов’язаних із неповерненням ПДВ, додалися кількісні (квотні) обмеження;

- втрата довіри до українських постачальників на світовому ринку, оскільки вони не спроможні забезпечувати виконання контрактів;
- погіршення цінових умов для українського зерна, яке внаслідок “простой” суттєво втрачало в якості.

Тобто, внаслідок **неналежних дій нової владної команди в аграрному секторі, Україна, замість зміцнення позицій і розширення експортних можливостей на міжнародних зернових ринках, отримала фінансові збитки, погіршила умови господарювання у виробництві зернових, вкотре поставила під сумнів свій імідж як надійного партнера.**

2.9. ЕНЕРГЕТИКА

Зовнішня енергетична політика. До знакових подій 2010р., що мають непересічне значення для подальшого розвитку енергетики України та економіки в цілому, слід віднести, насамперед:

- підписання 21 квітня 2010р. в Харкові Угоди між Україною і РФ з питань перебування Чорноморського флоту РФ на території України (Харківська Угода, т.зв. угода “газ-флот”)⁵⁶;
- приєднання до Договору про створення Енергетичного Співтовариства (ДЕС, відповідний протокол ратифікований Верховною Радою 15 грудня 2010р.).

Ці дві події **засвідчили протиріччя державної політики у сфері енергетики**, оскільки приєднання до ДЕС має на меті входження України в єдиний правовий простір з ЄС в енергетичній сфері, тоді як Харківська Угода є асиметричним політико-правовим бар’єром – обміном умовних економічних преференцій РФ на стратегічні геополітичні поступки з боку України. Власне, поєднання вартості газу зі стратегічними інтересами зовнішньої політики, робить її більш залежною від керівництва РФ, не зацікавленого в посиленні інтеграції України до ЄС. До того ж, укладення Харківської Угоди не призвело до реальних цінових переваг для українських споживачів, порівняно із споживачами країн ЄС⁵⁷.

Існують підстави припускати, що зазначене протиріччя нова владна команда може розв’язати на користь “російського вектору” зовнішньої енергетичної політики.

Так, у червні 2010р. між Урядами України та РФ підписано Угоду про співпрацю в будівництві

⁵³ Україна має достатні запаси пшениці для уникнення дефіцитів. Внутрішнє споживання складає приблизно 12 млн. т, тобто 50-60% її річного виробництва.

⁵⁴ Маркетинговий рік на зернових ринках встановлено з 1 липня по 30 вересня наступного року.

⁵⁵ Так, у вересні-грудні 2010р. виручка від експорту зерна складала 10,4 млрд. грн., за відповідний період 2009р. – 14,9 млрд. грн. Див.: АПК подсчитывает убытки. – Коментарии, 2011, 28 января, с.8-9.

На початку лютого 2011р. Міністерство сільського господарства США (USDA) знизило прогноз експорту пшениці з України в поточному маркетинговому році на 0,5 млн. т, порівняно з прогнозом кінця 2010р. – до 5,5 млн. т. Водночас знижена оцінка зібраного Україною у 2010р. врожаю пшениці з 17,2 млн. т. до 16,85 млн. т.

На початку жовтня 2010р. Уряд запровадив квотування зерна на термін до 31 грудня 2010р., однак надалі квотування було подовжене до 31 березня 2011р. При цьому, сумарний розмір квот був збільшений на 1,5 млн. т. – до 4,2 млн. т. За оцінками експертів, у поточному маркетинговому році експортний потенціал України складає 13-13,5 млн. т. Джерело: USDA знизил прогноз експорту української пшениці. – Економічна правда, 9 лютого 2011р.

⁵⁶ Докладно див.: Українсько-російські взаємовідносини в енергетичній сфері: стан, новітні тенденції розвитку та перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2010, №6, с.2-51.

⁵⁷ Якщо враховувати транспортні витрати та знижки, які повинні надаватися БАТ “Газпром” за: обсяги поставок (Україна є найбільшим ринком збуту російського газу в Європі); передачу дочірній компанії “Газпром” “Газпром збут Україна” 25% ринку промислових споживачів; збереження власним коштом обсягів газу в підземних сховищах для забезпечення надійного транзиту. Також базова ціна газу в довгостроковому Контракті купівлі-продажу газу між БАТ “Газпром” та НАК “Нафтогаз Україна” у формулі ціни залишилася незмінною (\$450 за 1 000 м³), а можливість купувати частину газу за спотовими цінами, на відміну від інших європейських партнерів російської монополії, Контрактом не передбачено.

енергоблоків №№3, 4 на Хмельницькій АЕС (ХАЕС), яка містить зобов'язання замовника будівництва – України забезпечувати нові енергоблоки протягом усього періоду їх експлуатації ядерним паливом винятково російського виробництва. Ці контракти **знижують можливості України в питаннях диверсифікації поставок енергоносіїв та вибору типів реакторів**⁵⁸.

У грудні 2010р. між Міненерго України та ВАТ “Газпром” досягнута домовленість про створення двох СП: з видобутку газу з вугільних пластів та розробки площі Паласа на шельфі Чорного моря. В умовах, коли провідні нафтогазові компанії світу виявляють зацікавленість в інвестуванні пошуку та розробки родовищ вуглеводнів на українській частині Чорноморського шельфу, метану з вугільних пластів, сланцевого газу, найімовірніше, що метою ВАТ “Газпром” у створенні цих СП є **блокування можливостей зменшення залежності української економіки від імпорту російського газу шляхом впливу на інвестиційні процеси в Україні, пов’язані з видобутком нетрадиційного газу.**

На цей час юридично не формалізовані, але й **не зняті з порядку денного пропозиції російської сторони** стосовно об’єднання НАК “Нафтогаз України” та ВАТ “Газпром” в єдине підприємство та активів України та Росії в атомній енергетиці (шляхом створення холдингу, що охопив би об’єднану генерацію, атомне машинобудування та паливний цикл).

Загалом зовнішня політика в енергетичному секторі, яка здійснювалась українською владою у 2010р. залишалася **фрагментарною, суперечливою та залежною від ФПГ, що негативно відбилося на його інвестиційній привабливості, планах з диверсифікації енергозабезпечення та підвищення конкурентоспроможності на основі розвитку ринкової конкуренції.**

Загальний огляд виробничих показників і ринків. Виробничі показники енергетичного сектору мали суперечливий характер – поряд з покращенням окремих із них, спостерігалось помітне погіршення інших.

Так, у 2010р. відбулося помітне зростання виробництва електроенергії, зумовлене збільшенням попиту на неї, насамперед, промисловістю. Обсяг виробництва електростанцій, що належать до Об’єднаної енергетичної системи України, склав 187,9 млрд. кВт·г, або на 8,7% більше, ніж у 2009р.⁵⁹ Виробництво вугілля збільшилося на 4,1% (до 75,2 млн. т) – за рахунок нарощування видобутку енергетичного вугілля на 9,9% (до 51 млн. т), хоча водночас видобуток коксівного вугілля зменшився на 6,2% (до 24,2 млн. т).

Обсяги транзиту газу територією України склали 98,6 млрд. м³, що на 2,9% більше, ніж у 2009р.

Водночас, найбільше занепокоєння викликають виробничі показники нафтогазового комплексу. Так, обсяги **видобутку нафти** з газовим конденсатом зменшилися, порівняно з 2009р., на 10,7% і склали близько 3,5 млн. т; обсяги **видобутку газу** зменшилися на 5,3% (до близько 20 млрд. м³). Слід відзначити, що головними **причинами деградації нафтогазовидобутку є критично низький рівень приросту запасів вуглеводнів через нездатність влади створити інвестиційнопривабливі умови для цієї галузі.**

Зменшилися обсяги переробки і транспортування нафти: **переробки** – на 3,6% (до близько 11,1 млн. т); **транспортування** – на 22,7% (до 29,8 млн. т).

У цілому, попри заяви Уряду стосовно проведення реформ енергетичного сектору, ринки газу, нафтопродуктів, електроенергетики та вугілля у 2010р. характеризувалися непрозорістю і створенням умов їх монополізації окремими бізнес-групами. Наочний приклад цього – звільнення компанії “Лівела” від оподаткування імпорту нафтопродуктів, що призвело до спотворення ринкових механізмів і мільярдних втрат Державного бюджету⁶⁰.

2.10. УКРАЇНА В МІЖНАРОДНИХ РЕЙТИНГАХ

Окреслену вище загалом не надто оптимістичну динаміку розвитку економіки України підтверджують індекси міжнародних рейтингових агентств. Останні звіти оприлюднені наприкінці 2010р. або на початку 2011р. і значною мірою враховують стан і тенденції інституційного та економічного середовища країн світу у 2010р. Тобто, по суті, оцінюють успіхи і проблеми, з якими стикалася країна протягом останнього календарного року.

Якість регуляторного середовища. Загальне уявлення про якість регуляторного середовища можна скласти за **Індексом сприяння бізнесу**. За загальною оцінкою (145 місце), Україна залишилася в 20%-групі найменш успішних країн світу (найнижче місце серед усіх європейських країн), помітно погіршивши при цьому позиції в питаннях реєстрації власності, закриття бізнесу, а за категоріями “сплата податків” та “отримання дозволів” потрапивши ледь не до найгірших країн світу (таблиця “Позиції України в рейтингу сприяння бізнесу”⁶¹).

Рівень економічної свободи. Ще нижчі рейтингові місця Україна отримала за **Індексом економічної свободи**, який значною мірою враховує показники, що характеризують якість інституційного середовища. У рейтингу, оприлюдненому у 2011р., Україна опинилася серед двадцятки країн з найгіршими рейтинговими

Позиції України в рейтингу сприяння бізнесу

	Загальне місце*, у т.ч.	Реєстрація власності	Отримання дозволів на будівництво	Захист інвесторів	Сплата податків	Закриття бізнесу
2010	147**	141	181	109	181	145
2011	145	164	179	109	181	150

* Кожного року аналізувалися 183 країни.

** Відповідно до методики 2011р. У 2010р. застосовувалася інша методика, згідно з якою Україна посідала 142 місце. Проте позиції за вказаними компонентами (2010р.) за обох методик для України збігаються.

⁵⁸ Однак, слід відзначити, що залишилися чинними положення комерційних контрактів між НАЕК “Енергоатом” та компанією Westinghouse на постачання ядерного палива у 2011-2015рр. для трьох енергоблоків ВВЕР-1000 Южно-Української АЕС.

⁵⁹ У цьому підрозділі, якщо не вказано інше, використовуються дані, наведені в: Інформаційна довідка Міненерговугілля України про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за грудень та 2010р. – Офіційний сайт Міненерговугілля України, <http://mpe.kmu.gov.ua>.

⁶⁰ “Лівела” продовжує імпортувати нафтопродуктів, незважаючи на 3-мільярдні збитки державі. – Дзеркало тижня, 16 грудня 2010р.; <http://www.dt.ua>

⁶¹ Джерело: Doing Business. – <http://www.doingbusiness.org>

показниками, посівши 164 місце (у 2010р. – 162 місце, в обох випадках – найнижчі місця в Європі) (таблиця “Оцінки України в рейтингу економічної свободи”⁶²). На критично низькому рівні залишаються в Україні інститути ефективного власника та інвестора, їх захищеність від корупції. Погіршилася ситуація у державних фінансах, що зумовлюється як високим фіскальним тиском (загальні витрати сягають 47,3% ВВП), так і розбалансування державних підприємств (насамперед, НАК “Нафтогаз”).

Конкурентоспроможність. За оцінками, наданими у *Глобальному індексі конкурентоспроможності* 2010-2011рр., Україна, хоч і посідає не найгірші місця в Європі, проте має вкрай низькі (і значно нижчі, порівняно з попереднім роком) показники за якістю інституцій (134 позиція серед 139 країн), макроекономічного середовища (132 позиція), рівня

розвитку товарних і фінансових ринків (таблиця “Оцінки України у Глобальному індексі конкурентоспроможності”⁶³).

Слід зазначити, що певні покращення позицій України спостерігаються у тих сферах, в яких активність влади певним чином обмежена міжнародними “зобов’язаннями” країни. Так, зокрема, у *Індексі економічної свободи* Україна покращила оцінки за категоріями “грошово-кредитна політика” (показники НБУ контролює МВФ у рамках Меморандуму співпраці Україна-МВФ) та “зовнішня торгівля” (дотримання відкритості відповідно до вимог СОТ), у *Глобальному індексі конкурентоспроможності* – в інфраструктурі (потреби реалізації проектів до Євро-2012). Однак, подібні незначні покращення радше відбивають загальні системні негаразди української економіки.

Оцінки України в рейтингу економічної свободи

	Загальна оцінка*, у т.ч.	Урядові видатки	Інвестиційна свобода	Захист прав власності	Свобода від корупції	Свобода ринків праці
2010	46,4	41,1	20,0	30,0	25,0	57,7
2011	45,8	32,9	20,0	30,0	22,0	50,0

* Аналізувалися 183 країни, проте чотири країни через відсутність належних даних не отримали рейтингових оцінок.

Оцінки України у Глобальному індексі конкурентоспроможності

	Загальна позиція*, у т.ч.		Інституції		Макроекономічне середовище		Товарні ринки		Фінансові ринки	
	місце	оцінка	місце	оцінка	місце	оцінка	місце	оцінка	місце	оцінка
2009-10	82	3,95	120	3,10	106	3,96	109	3,74	106	3,56
2010-11	89	3,90	134	2,96	132	3,20	129	3,53	119	3,31

* Аналізувалися 139 країн.

ВИСНОВКИ

Наведені вище аналітичні оцінки свідчать про те, що інституційне, регуляторне та ділове середовище України за останній рік не зазнало позитивних змін, попри очікування після формування єдиної вертикалі влади. Відсутність належних і дієвих заходів боротьби з корупцією, по суті, унеможливило створення і зміцнення інститутів, які гарантували б права власності, сприяли посиленню конкурентоспроможності, забезпечували розвиток бізнесу та соціальної захищеності громадян.

Головні прорахунки нової влади у втіленні економічної політики:

- відновлення докризової експорто-орієнтованої низькопродуктивної моделі економіки, базованої на дешевій робочій силі;
- зорієнтованість на підтримку великого капіталу, насамперед, наближеного до влади, без ознак сприяння малому та середньому бізнесу, що, з одного боку, унеможливило формування середнього класу, а з тим і суспільства добробуту, з іншого – призводить до посилення неефективності та тінізації економіки, що дедалі більшою мірою сприяє поширенню корупції;
- боргова експансія, яка, не вирішуючи завдання розвитку, з одного боку, посилює розбалансування державних фінансів, з іншого – призводить до витіснення інвестицій, що погіршує конкурентоспроможність вітчизняних виробників, унеможливило їх залучення до міжнародних виробничих мереж;
- неготовність і неспроможність до дієвих заходів з покращання умов функціонування

у сферах (насамперед у трудовій, пенсійній, житлово-комунальній), які мали б дійсно надати гарантії та впевненість працівникам у їх соціальній захищеності.

Відсутність помітних позитивних результатів у соціально-економічній сфері не лише спричиняє втрату стимулів, орієнтирів і перспектив стійкого довгострокового розвитку, а й посилює розчарування міжнародних політичних і ділових кіл, що може спричинити маргіналізацію України в цивілізованому світі. ■



⁶² Джерело: 2011 Index of Economic Freedom. – <http://www.heritage.org/index>

⁶³ Джерело: The Global Competitiveness Report 2010-2011. – http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ*

НАС ЧЕКАЮТЬ ВАЖКІ ЧАСИ, БО Є ВСІ ПІДСТАВИ НЕ ДОВІРЯТИ ВЛАДІ



Михайло ВОЛИНЕЦЬ,
народний депутат України,
голова Конфедерації вільних
профспілок України (КВПУ)

– Чи вважаєте Ви, що Україна вийшла на посткризову динаміку розвитку?

Говорити про те, що країна вийшла на посткризову динаміку розвитку не можна. Хоча, за оцінками Світового банку, у 2011р. наша економіка відновлюватиметься, але не такими швидкими темпами як країни, що розвиваються. Так, зростання ВВП не перевершуватиме 4%, хоча до кризи цей показник складав 8%. Україні потрібні структурні реформи в економіці, якщо їх не здійснити, то наслідки наступної кризи будуть для неї катастрофічними.

Оптимісти вважали, що на зростання ВВП може вплинути підготовка до Євро-2012, оскільки до країни прийдуть інвестиції, та й банки візьмуть участь у фінансуванні відповідних проектів. Але прогнози не справилися і країна фінансує підготовку до Євро за рахунок бюджету. Причина банальна – **іноземні інвестори не ризикують вкладати кошти в економіку країни, де корупція охопила всю вертикаль влади.**

Рівень інфляції, який прогнозують на 2011-2012рр., – 11% – не витримує жодної критики. За підрахунками фахівців КВПУ, інфляція у 2011р. складе не менше 32% – і це за умови, що Уряд не ввімкне верстат і не почне друкувати гроші. Певною мірою стримуючим фактором зростання інфляції, є фактор “заморожування” зарплати бюджетникам. Бо гроші, які вони не доотримують, не зможуть впливати на внутрішній ринок. Однак, в умовах зростання цін неможливо уникнути емісії для підвищення зарплат, а тому тиск емісійних коштів ми відчуватимемо ще довго.

Стабільність гривні протягом року утримуватимуть за рахунок кредитів МВФ, але з 2013р.

країні доведеться сплачувати борги (значною мірою за рахунок резервів), тоді прогноз курсу валюти буде зовсім невтішним для гривні. Крім того, немає гарантій, що кредити будуть використані на розбудову та реформування економіки, а не поповнять кишені чиновників. Гроші позичає Уряд, а віддавати доведеться громадянам України.

Отже, перспектива не особливо втішна, тому говорити про докризовий рівень зарано. Але країна матиме шанс на пожвавлення економіки за умови, що у світі відновиться попит на металопродукт, а також – зросте попит (а з ним і ціни) на сільськогосподарську продукцію. Оскільки Україна є одним із найбільших експортерів зерна, то варто було б змінити підходи до розвитку сільського господарства й забезпечити рівні можливості для розвитку фермерських і приватних господарств. Більшість фермерських господарств цієї весни не зможуть самотійно посіяти зернові, бо не мають обігових коштів і фактично розорені зернотрейдерами та податковими службами. Якщо влада фінансово не підтримає такі господарства, то сіяти зернові буде нікому, і ми, як і весь аграрний сектор, уже восени відчуємо негативні наслідки визиску українського села.

– Якими мають бути першочергові кроки влади для забезпечення результативності соціально-економічних реформ (податкової, пенсійної, ухвалення Трудового кодексу тощо)?

Ухвалювати Трудовий кодекс у запропонованій редакції – це злочин проти власного народу, оскільки він закріпить рабське становище найманого працівника. Зокрема, проект Кодексу передбачає запровадження замість 8-годинного 12-годинного робочого дня, що суперечить як загальновизнаним світовим стандартам (зокрема, стандартам Міжнародної організації праці), так і практиці провідних демократичних країн. Право збільшувати тривалість робочого дня надається винятково роботодавцеві й не вимагає узгодження з трудовим колективом і профспілками. Роботодавець зможе також використовувати технічні засоби контролю за працівниками (відеокамери, звукозаписуючі пристрої тощо). Водночас, він мало за що відповідатиме: у проекті Кодексу відповідальність працівника виписана у п'ятеро ретельніше, ніж роботодавця – 20 статей проти чотирьох. Але головне – проект Кодексу дозволяє роботодавцям самотійно регулювати трудові відносини шляхом прийняття власних нормативних актів. І при цьому з проекту вилучено весь розділ про гарантії профспілок щодо захисту трудових і соціально-економічних прав працівників.

* Інтерв'ю проводилося з 1 по 20 лютого 2011р. Відповіді експертів подаються в алфавітному порядку, мовою оригіналу.

Таким чином, роботодавець безкарно матиме змогу змушувати людину працювати у прийнятних для бізнесу, а не для виконавця умовах: наймані працівники повинні будуть покійно погоджуватися на зарплату в конвертах, понаднормову і з ризиком для життя роботу тощо. І їм ні до кого буде звернутися за допомогою, оскільки профспілки не зможуть звертатися до суду та інспекції з трудових відносин тощо з метою захисту прав своїх членів.

Тому такий документ приймати не можна, необхідно продовжити консультації, дослухатися до профспілок, бо інакше ситуація може стати некерованою, що призведе до масових акцій протесту.

Податковий кодекс є міною уповільненої дії. Не секрет, що податківці фіскальними методами намагаються “видавити” з бізнесу та й з усього суспільства кошти на поповнення бюджету. Влада, своєю чергою, визискує кошти з населення через підвищення цін на комунальні послуги. І попри всі завіряння влади щодо реформування житлово-комунального господарства, їй ніхто не вірить, бо люди знають, що їх гроші дістануться олігархам, які контролюють цю галузь, і зникнуть в офшорних зонах.

Нинішня влада повністю підконтрольна олігархічним кланам, тому вона не може виконати своїх передвиборних обіцянок. Свідченням цього є порушення найголовнішої передвиборної обіцянки – не підвищувати пенсійний вік. Тому давати їй якісь поради – справа безперспективна. До них ніхто не дослухатиметься.

– Чи вважаєте Ви, що задекларовані реформи і спосіб їх втілення зможуть призвести до покращення добробуту українців вже в короткостроковій перспективі (за рік-два)?

Те, що відбувається, назвати реформами неможливо. Що розуміє влада під реформами? Ліквідацію міністерств за одну ніч? Звільнення міністра – не реформа. Нікого не цікавить і те, що люди, які працювали в ліквідованому міністерстві, завтра поповнять армію безробітних. Влада взялася за все одночасно: реформує освіту, медицину, державний апарат, підвищує пенсійний вік, при цьому не створюючи нових робочих місць і не запроваджуючи структурних змін в економіці. Тобто, якщо скласти до купи всі вказані чинники, на виході маємо не підвищення добробуту, а зростання безробіття, за якого владі буде набагато легше маніпулювати свідомістю народу. Найгірше, що вона не спрямовує зусиль на соціальний розвиток, не забезпечує людям праці елементарних соціальних гарантій, насамперед – права на працю, заробітну плату, освіту, охорону здоров’я, житло. Такі речі потрібно постійно пояснювати населенню, розповідати про справжній стан справ у країні, про те, хто прийшов до влади і що нам від неї очікувати. Лише після того, коли народ сам зрозуміє, що відбулося і куди йде країна, можна буде говорити про зміну влади конституційним шляхом.

Якщо говорити про реформи, то навіть на прикладі однієї вугільної галузі можна переконалися, що відбувається її повний розвал. Я стверджую це як фахівець, як шахтар з великим стажем, як заступник

голови Комітету Верховної Ради з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, і загалом як людина, яка розуміє, що відбувається в галузі. Ще раз наголошую: реформ немає, відбувається повне пограбування галузі. Щось подібне вже було на початку 1990-х років, коли люди, які контролювали галузь, безкарно її грабували. Тоді з’явилося чимало багатіїв. Олігархи з усього того мають величезний зиск. Вугілля – фундамент української промисловості. Своє вугілля дешевше, його вигідніше використовувати, ніж імпортоване з Росії, наприклад, або Польщі чи Південноафриканської Республіки. Його економічно доцільніше використовувати і на теплоелектростанціях, і на підприємствах коксохімічної та металургійної промисловості. Його можна навіть експортувати. Тому нинішній попит на вугілля рятує вугільну промисловість, у т.ч. й за рахунок важкої і чи не найдешевшої у світі праці українських шахтарів.

Найкращі вугільні підприємства вже прибрали до рук. Тепер заберуть краще із не найкращого. Зараз 23 шахти видобувають 43% вугілля в Україні. Це – найкращі, забрані у держави вугільні підприємства чи шахти, де вже сформувався власник, який за кордоном позиціонує себе благородним бізнесменом. Він вкладає величезні кошти у благодійність, аби виглядати “білим і пухнастим”, а в Україні продовжує експлуатувати людей.

Наші олігархи не побудували жодної шахти. Вони поки що прибирають до рук державне майно і вкладають кошти в діючі шахти лише на розвиток горизонту чи проходку. Видобувають вугілля, аби забезпечити сировиною власні коксохімічні та металургійні підприємства, від яких вони отримують надприбутки.

Нас чекають важкі часи, бо є всі підстави не довіряти владі. Я – не песиміст, а добре проінформований оптиміст. ■

У РАЗІ КОРЕКТНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ, РЕФОРМИ СПРОМОЖНІ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ПОШИРЕННЯ ПОЗИТИВНОГО ЕФЕКТУ ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА ШИРОКІ ВЕРСТВИ НАСЕЛЕННЯ



Ярослав ЖАЛІЛО,
перший заступник директора
Національного інституту
стратегічних досліджень (НІСД)

– Чи вважаєте Ви, що Україна вийшла на посткризову динаміку розвитку?

Після жорсткої фінансово-економічної кризи економіка країни демонструє поступ відновлення. За перші три квартали 2010р. ВВП України,

порівняно з відповідним періодом 2009р., зріс на 4,6%. Стабільно позитивні показники приросту ВВП протягом 2010р. дають підстави констатувати завершення економічної кризи в Україні та початок фази післякризового відновлення економіки.

Однак, динаміка залишається значно нижчою від бажаної. Враховуючи глибину “провалу” 2009р., нинішні темпи не варто вважати значним досягненням – відбувається насамперед природне, переважно спонтанне поживлення економіки, яка оговталася після кризового “шоку”.

Головним рушієм економічного зростання у 2010р. стала промисловість, яка, за розрахунками фахівців НІСД, забезпечила понад половину (2,6 з 4,6 в.п.) приросту валової доданої вартості в економіці України в січні-вересні 2010р. При цьому, найвищу позитивну динаміку продемонстрували галузі, для яких чинник зовнішнього попиту є одним із провідних. Лідерами зростання стали машинобудування, хімічна та нафтохімічна промисловість, металургія. Галузі, орієнтовані на внутрішній ринок (зокрема, харчова, легка промисловість), демонструють значно повільнішу динаміку.

Протягом перших двох кварталів 2010р. відновлення економічного зростання забезпечувалося за рахунок не лише активізації експортної діяльності, а й значної позитивної динаміки валового нагромадження. Ці два чинники забезпечили 9,8 в.п. приросту ВВП. Проте найбільший позитивний внесок у зростання валового нагромадження забезпечило збільшення запасів матеріальних оборотних коштів. Це чітка ознака відновлювального зростання – поповнення вичерпаних у кризовий період запасів матеріалів і товарів. Валове нагромадження основного капіталу залишалося “в мінусі”. Фактор споживчих витрат мав значно менший вплив на зростання ВВП, сформувавши лише 1,9 в.п. його приросту.

Третій квартал приніс певні зміни. Насамперед, вперше зафіксовано приріст валового нагромадження основного капіталу на 3,6%. Це виглядає як ознака завершення інвестиційної кризи, що триває з останнього кварталу 2008р. Спостерігається також поступове відновлення внутрішнього попиту. Про це свідчать зростання кінцевих споживчих витрат у третьому кварталі на 7%, прискорення темпів зростання роздрібного товарообороту (на 7,6% у 2010р.). Відповідно, внесок кінцевих споживчих витрат у загальний приріст ВВП за три квартали року збільшився, порівняно з піврічним показником, у півтора разу – до 3 в.п.

Динаміці економіки України 2010р. було притаманне послідовне подолання ризиків макроекономічної дестабілізації 2008-2009рр. і встановлення відносної стабільності основних показників грошово-фінансової стабільності. Показовою ознакою монетарної стабілізації слід вважати гальмування інфляційних процесів. За даними Держкомстату, за 2010р. приріст споживчих цін склав 9,1%. Показника, нижчого за 10%, вдалося досягти вперше після 2003р. Втім, варто зазначити, що відбулося це як внаслідок поміркованої грошово-кредитної політики НБУ, так і через збереження низького рівня внутрішнього



попиту. Низька загальна інфляція корелює з низькими темпами економічного зростання та є водночас ознакою залишкових депресійних тенденцій.

Ознакою монетарної стабілізації стало й відновлення довіри до національної грошової одиниці та банківського сектору, що проявилось в активізації процесів припливу коштів населення на депозити в умовах відносної курсової стабільності. Банківська система України продемонструвала ознаки виходу на зміцнення фінансового становища, послабилася гострота проблеми “поганої” заборгованості.

Водночас, підстав для оптимізму поки що недостатньо. Економічне зростання відтворюється переважно шляхом екстенсивного відновлення наявних факторів виробництва та використання діючих технологій на підґрунті реанімації “експортної” моделі розвитку 2003-2004рр. та 2007-2008рр. Така модель зростання, за збереження значних ризиків щодо стійкості зовнішнього попиту та відсутності заходів з формування внутрішнього ринку, має значні обмеження, які зумовлять виникнення низки проблем фінансового та структурного характеру для подальшого економічного розвитку країни.

Відновлення основних рис докризової соціально-економічної моделі призвело до відновлення й відчутних ризиків для посткризової стабільності. В монетарній сфері відбулося відновлення недосконалої структури емісійного механізму, коли кошти надходять в обіг переважно за рахунок викупу іноземної валюти, а канал рефінансування банків практично не працює. У стагнації залишається кредитування, насамперед – фізичних осіб: банки працюють переважно на ринках державних запозичень. Практично не змінилася й модель курсоутворення: намагання протидіяти ревальвації позбавляють Нацбанк широкого спектру важелів монетарної політики.

Ми не поділяємо занепокоєння, яке часто лунає від деяких аналітиків, щодо високої ймовірності “нової хвилі” економічної кризи в Україні. Основні чинники, які викликали гостру кризу-2008, нині видаються малодієвими.

По-перше, не спостерігається ажіотажної хвилі зростання експортних виробництв на підґрунті насамперед цінового чинника.



По-друге, в період кризи припинилося невпинне нарощування обсягів кредитування населення, в т.ч. в іноземній валюті, що заклало підвалини нестабільності банківської системи.

По-третє, немає неприродного завищення курсу гривні, пов'язаного з активним припливом на ринок короткострокових валютних ресурсів.

Однак, уникнення Україною “другої хвилі” кризи не забезпечує вітчизняну економіку від настання, відповідно до закономірностей циклічного розвитку економіки, “другої кризи”, хоч і в більш віддаленій часовій перспективі. Переважання спонтанних чинників погашення економіки у 2011р., які спрямовуватимуть її розвиток у напрямі відновлення традиційної експортоорієнтованої моделі, відтворюватиме високий рівень її залежності від коливань світової економічної кон’юнктури та передумови жорсткої “шокової” реакції в період наступної циклічної рецесії світової економіки.

Відсутність цілеспрямованої проактивної державної економічної політики може законсервувати на тривалий час стан депресивності економіки, стагнацію доходів більшості суб’єктів господарювання та населення, що втягне економіку у смугу “непевного зростання”, яке не принесе посткризового відновлення, проте невпинно посилюватиме вагу зовнішніх чинників економічної динаміки, які спиратимуться на експортне виробництво та приплив іноземних інвестицій.

Формуючи очікування економічної динаміки у 2011-2012рр., не слід нехтувати наявністю низки потенційних рухів післякризового економічного відновлення, які поки що майже не задіяні, проте можуть спрацювати в ролі потужних прискорювачів економічного зростання вже в найближчій перспективі: потенціал внутрішнього ринку, відновлення зростання інвестицій, невикористаний резерв монетарного стимулювання.

– Якими мають бути першочергові кроки влади для забезпечення результативності соціально-економічних реформ (податкової, пенсійної, ухвалення Трудового кодексу тощо)?

Фінансово-економічна криза відіграла для України роль каталізатора модернізації, спонукавши до усвідомлення необхідності зміни моделі економічного розвитку. Склалися сприятливі умови для відходу від популістських мотивів економічної політики держави та відновлення сприйняття довгострокових цілей сталого розвитку. Втрата інерції традиційних чинників зростання змушує до системних економічних реформ, спрямованих на якісне поліпшення ефективності використання ресурсного потенціалу країни, підвищення рівня його капіталізації, запровадження новітніх дієвих інструментів економічного регулювання.

Відтак перед економічною політикою держави постає потреба трансформувати сприятливі для України в короткостроковому періоді зміни кон’юнктури зовнішніх ринків у засади довгострокової стабільності функціонування економіки. Це вимагатиме перебудови головних засад, на яких базується теперішня модель економічного розвитку України: експортної орієнтації, низько-технологічної структури економіки, дешевої робочої сили.

“Нова хвиля” економічних реформ має бути спрямована на:

- відновлення динаміки економічного зростання та набуття ним нової якості;
- досягнення реальної дієвості ринкових важелів макроекономічної збалансованості;
- забезпечення стійкого підвищення добробуту нації та кожного громадянина в конкурентоспроможній національній економіці, належним чином включеній у глобальні економічні процеси.

Стратегія економічних реформ має бути сформульована в Національному плані реформ, який враховуватиме зовнішні виклики, ризики та потреби реформування національної економіки, очікування громадян щодо подолання наслідків кризи та досягнення відчутних позитивних зрушень у рівні та якості життя.

Пріоритетні напрями такого плану у 2011р. мають полягати в наступному:

- продовження регуляторної реформи і створення сприятливого регуляторного середовища для підприємництва;
- створення стимулів для модернізації структури економіки і зростання національної конкурентоспроможності;
- розвиток внутрішнього ринку та конкурентна політика;
- реформування природних та інфраструктурних монополій;
- реформування земельних відносин і сфери аграрного виробництва;

- завершення бюджетної реформи;
- модернізація соціальної політики;
- формування сучасних важелів макроекономічної стабільності в умовах економіки, орієнтованої на зростання.

Чи не найвагомішим уроком початку “нової хвили” реформ 2010р. є визнання критичної важливості комунікативної політики держави як головної умови “легітимізації” реформ. Це повною мірою продемонстрував конфлікт, який виник навколо ухвалення Податкового кодексу. Відтак формування прозорого Національного плану та відкрите експертне та громадське обговорення суті та завдань реформ видаються визначальними умовами їх успішності та послідовності.

– Чи вважаєте Ви, що задекларовані реформи і спосіб їх втілення зможуть призвести до покращення добробуту українців вже в короткостроковій перспективі (за рік-два)?

Реформи 2011р. мають вирішувати двоєдине завдання: відновлення високих темпів економічного зростання на стійких засадах і забезпечення відчутного поліпшення умов життя широких прошарків населення України. З огляду на те, що поєднання стабільності національної економіки, швидкого зростання, необхідного для швидкого подолання наслідків кризи, та поліпшення умов життя громадян потребує оволодіння новими інструментами державної політики в різних сферах, виконання цього двоєдиного завдання можливе лише на реформаційному підґрунті.

Покращення добробуту має спиратися на дві основні підойми:

- створення можливостей для продуктивної праці працездатної частини населення;
- забезпечення ефективності системи соціального захисту непрацездатних.

На ці цілі спрямовано реформування трудових відносин, пенсійної системи, охорони здоров'я, міжбюджетних відносин тощо. У разі коректної реалізації, ці реформи спроможні забезпечити поширення позитивного ефекту відновлення економічного зростання на широкі верстви населення.

Позитивно на добробуті мають відбиватись і кроки з посилення конкурентності внутрішнього ринку, розвиток його інфраструктури, що має стабілізувати цінову динаміку.

Проте слід враховувати, що реформи найближчих років мусять виправити чимало деформацій, викликаних популістськими пріоритетами політики держави 2004-2009рр. Тому в деяких аспектах вони будуть досить важкими для населення України. Суттєвого покращення добробуту в найближчі роки очікувати не доводиться – йдеться про збереження досягнутого стану та забезпечення загального позитивного тренду. Це необхідно, аби закласти економічне підґрунтя стабільного зростання добробуту в довгостроковій перспективі. ■

ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕФОРМ НЕОБХОДИМО, ПРЕЖДЕ ВСЕГО, ОПРЕДЕЛИТЬ ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ



Алексей МИРОШНИЧЕНКО,
исполнительный вице-президент
Конфедерации
работодателей Украины

– Считаете ли Вы, что Украина вышла на посткризисную положительную динамику развития?

Нет, не считаю.

Помимо определенных сомнений, связанных с объективностью и правдивостью данных об экономическом развитии страны во II половине 2010г. и в начале 2011г., следует признать, что у Правительства по-прежнему отсутствует четкое видение реформ, их целей, задач и конечного результата.

Это было заметно при проведении “налоговой реформы”, которая, в основном, ограничилась определенным реформированием (причем “реформирование” в значении “изменение”) налогового законодательства, при этом практически не затронув остальные сферы, связанные с процессом налогообложения – функций и задач налоговых органов, прозрачности их деятельности, информатизация процесса отчетности и пр.

Эти же тенденции проявляются и при проведении “пенсионной реформы” и реформировании трудового законодательства.

В случае с так называемой “пенсионной реформой” складывается впечатление, что реформа проводится ради очередной “галочки” – мол, обещали – провели реформу. По-прежнему отсутствуют, или не афишируются цели и задачи реформы, замалчивается реальный уровень пенсий после реформирования при отсутствии качественных сдвигов в экономике, не решается системная проблема с наполнением Пенсионного фонда.

Поэтому говорить о положительной динамике развития не приходится. Да и развития особо не наблюдается.

– Какими должны быть первоочередные шаги власти для обеспечения результативности социально-экономических реформ (налоговой и пенсионной, принятие Трудового кодекса и т.д.)?

Для обеспечения результативности реформ необходимым в первую очередь является определение приоритетов государственного развития.

В стране существует масса государственных программ и концепций, однако в них за красивыми

и обтекаемыми фразами скрывается нелицеприятная правда – мы по-прежнему не знаем, куда идем, что развиваем, где видим свое место в международном и региональном рынках труда и капитала.

Если мы ориентируемся на капиталистический путь с приоритетом развития капитала, то необходимо честно об этом сказать людям и, заручившись народным доверием (если таковое, конечно, будет) проводить политику, направленную на сокращение льгот, оптимизацию бюджетных затрат на содержание социальных программ, их секвестр и прочие “непопулярные” меры. Но при таком пути развития должна быть цель – инновационный путь развития страны, который хотя бы в среднесрочной перспективе должен принести значительные, прежде всего экономические результаты, которые в дальнейшем трансформируются в повышение благосостояния населения и улучшение финансирования социальных программ. При этом приоритет, безусловно, должен отдаваться инвестициям, инновациям и развитию.

Если же мы избираем другой путь – путь построения псевдосоциального государства, в котором бюджет ориентирован исключительно на мизерные социальные выплаты постоянно сокращающемуся населению, – то нужно также об этом сказать, хотя бы себе.

Исходя из этого, первоочередными шагами власти при проведении, а лучше перед проведением реформ, в т.ч. и названных, должны быть: четкое позиционирование, ясное целеполагание и правдивый отчет о затратах и возможных позитивах.

Трудовой кодекс также, в зависимости от позиции, можно рассматривать как способ повышения конкурентоспособности отечественной экономики и профессиональных кадров, а можно – как средство консервации норм трудового права советского периода.

– Считаете ли Вы, что задекларированные реформы и способы их проведения смогут привести к улучшению благосостояния украинцев уже в краткосрочной перспективе (за год-два)?

Адресуясь к предыдущему вопросу, если реформы остаются задекларированными, то, конечно, нет.

Для эффективной реализации реформ необходим упорный и продуктивный труд + слаженные действия власти + общественное доверие. При этом, учитывая плачевное состояние всех трех составляющих эффективной реализации реформ, ни о какой краткосрочной перспективе не может быть и речи. Если мы начнем прямо сегодня, то, возможно, в перспективе 5-10 лет мы сможем увидеть позитивные изменения в стране.

Пока же мы видим, что **способы проведения пока так же декларативны, как и заявленные “реформы”.**

Необходимо в тесном и конструктивном контакте с мыслящими и активными организациями гражданского общества разрабатывать и парадигму реформ, и способы их реализации. Затем путем вовлечения того же профессионального гражданского общества

обсудить намеченный план. И если планомерно, без значительных отклонений, реализовывать принятый план, то в **среднесрочной** перспективе (5-10 лет) мы сможем наблюдать позитивные изменения в благосостоянии украинцев. ■

...САМЕ ПІДВИЩЕННЯ У ДВА-ТРИ РАЗИ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ Є НЕОБХІДНОЮ ПЕРЕДУМОВОЮ ЗРОСТАННЯ СУКУПНОГО СПОЖИВЧОГО ПОПИТУ І ВВП КРАЇНИ



Василь ХАРА,
народний депутат України,
голова Федерації профспілок
України (ФПУ)

– Чи вважаєте Ви, що Україна вийшла на посткризову динаміку розвитку?

За один рік важко говорити про яскраво виражену позитивну динаміку в усьому спектрі соціально-економічних індикаторів. Однак за низкою показників вона, дійсно, спостерігається.

Зростання: ВВП за III квартал 2010р., порівняно з відповідним періодом 2009р., зріс на 3,4%, що підтверджує факт просування економіки України до виходу з кризи.

Водночас, у 2011р. зростання реального ВВП в Україні прогнозується на рівні 4,5%, що є доволі напруженим завданням (для порівняння: найвищі темпи зростання ВВП у 2011р. очікуються в Естонії – 4,4%, Польщі – 3,9%, Швеції – 3,3%).

У минулому році промислове виробництво збільшилося на 11% (у 2009р. – зменшилося на 21,9%). Збільшення випуску продукції спостерігалось майже за всіма основними видами промислової діяльності. Слід відзначити його зростання на підприємствах машинобудування, порівняно з 2009р. – на 34,5%. Разом з тим, не забезпечено сталих засад для розвитку інших галузей національної економіки – сільського господарства, будівництва, пасажирського транспорту.

Порівняно з кризовим 2009р., коли відбулося різке гальмування соціальних показників, у 2010р. середня заробітна плата зросла на 20%, значно випередивши при цьому темпи інфляції (9,1%), що свідчить про зростання її купівельної спроможності. Однак, загалом помірного рівня інфляції, значно вищими темпами зростали ціни на продовольчі товари, газ, комунальні послуги, що дещо зніжувало частину зростання трудових доходів.

Збільшення середньої зарплати зумовило збільшення надходжень до Пенсійного фонду, що дозволяє зменшити дефіцит його бюджету з 26,6 млрд. грн. у 2010р. до 17 млрд. грн. у 2011р.

А ось ситуація із зайнятістю поки залишається нестабільною, хоча число безробітних на обліку служби зайнятості коливається в межах 450-550 тис. осіб (що вдвічі менше, ніж у кризовий період), однак кількість заявлених роботодавцями вакансій все ще є вкрай низькою (63,9 тис. на 31 грудня 2010р., тобто на одну вакансію припадає майже дев'ять безробітних, а до кризи відповідний показник не перевищував трьох).

Тому вважаємо, що економіка України на початку 2011р. перебуває у стадії поступового одужання.

Профспілки чекали від 2010р. значно більших результатів, однак ми вимушені бути реалістами і враховувати, з якої економічної прірви доводиться видиратися. Швидко вийти з такої кризи надзвичайно складно. Це можна зробити, на моє глибоке переконання, виключно шляхом консолідації зусиль влади, бізнесу і профспілок навколо загальноприйнятої загальнодержавної мети – і таку мету-завдання визначено Президентом України у Програмі “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада” щодо досягнення Україною рівня розвитку та добробуту 20 провідних держав світу².

ФПУ запропонували сформувати дорожню карту руху до визначених цілей через Генеральну угоду між Урядом, роботодавцями і профспілками під гаслом “Конкурентність, гідна праця, людський розвиток”, яку й було укладено в листопаді 2010р. Сторони Угоди домовилися про спільні дії із створення конкурентоспроможних робочих місць для забезпечення ефективної зайнятості населення, встановлення справедливих норм оплати праці та викорінення бідності серед працюючих, забезпечення здорових і безпечних умов праці.

Для нас важливо не просто вийти на докризову динаміку, яка не забезпечувала скорочення відставання від передових економік, а кардинально змінити соціально-економічні цілі та завдання, визначивши пріоритетом формування конкурентного і платоспроможного внутрішнього ринку, на якому головним гравцем буде конкурентний і платоспроможний український працівник.

– Якими мають бути першочергові кроки влади для забезпечення результативності соціально-економічних реформ (податкової, пенсійної, ухвалення Трудового кодексу тощо)?

Профспілки усвідомлюють, що без глибоких структурних реформ Україна може й надалі залишитися на узбіччі світового цивілізаційного розвитку, а встановлені Конституцією основоположні засади розбудови соціальної, правової, демократичної держави так і будуть намірами лише на папері.

При цьому, профспілки поки не бачать системності запланованих реформ, або суспільство неналежно про це інформоване. ФПУ вийшла з ініціативою розглянути на засіданні Національної тристоронньої соціально-економічної ради весь комплекс

здійснюваних та очікуваних реформ, форми, методи їх реалізації, очікувані результати (позитиви, можливості, загрози). Без розуміння, без суспільної підтримки успіх навіть найпрогресивніших реформ є вкрай проблематичним як для реформаторів, так і держави.

Як представники трудящих ми переконані, що реформи мають забезпечити справедливий розподіл результатів праці між капіталом, працівниками та державою за рахунок підвищення трудових доходів як одного з головних джерел розширення внутрішнього попиту та інвестування економіки.

Підкреслюю, головною умовою досягнення високих і стабільних результатів роботи кожного підприємства та економіки в цілому є справедлива та об'єктивна ціна праці, що стимулюватиме як продуктивність праці, так і якість продукції. На вітчизняних підприємствах частка витрат на оплату праці в собівартості продукції є неприпустимо низькою – у п'ятеро меншою, ніж у середньому по країнах ЄС.

Результативність соціально-економічних реформ прямо залежить від стратегічного розуміння владою одного факту: економічна та соціальна політика залежать одна від одної *взаємно*. Деякі політики вважають, що вирішення питань розвитку економіки має стояти на першому місці, найкращі ресурси мають віддаватися їй, а на соціальні потреби піде те, що залишилося. Принципово помилкова ідея. Економіка у принципі не зможе зростати, якщо всередині країн не купуватиметься її продукція.

Купити вироблені товари та послуги можна на заробітну плату та пенсії, які є визначальним джерелом доходів населення України. Тому перспектива інвестиційного розвитку економіки в одному – різкому підвищенні заробітної плати і пенсій (у 2008-2009рр. капітальні інвестиції в Україні на 2/3 забезпечувалися за рахунок власних коштів підприємств, виручених від реалізації продукції, і лише 1/3 давали банки та зовнішні інвестори). Економіка вкрай потребує коштів від кінцевих споживачів продукції.

Для підвищення заробітної плати є необхідні ресурси.

Візьмемо енерговитрати на одиницю продукції, які чомусь у українських виробників удвічі більші, ніж у Росії і вчетверо більші, ніж у Польщі. Запровадження реального енергозбереження, модернізація та детінізація виробництва дає ресурс для радикального зростання і рентабельності, і фондів оплати праці.

За даними Уряду, видатки на робочу силу становлять лише 9%, тоді як у країнах ЄС – у середньому 45%. Тобто, в Україні працівникам недоплачують принаймні у п'ять разів. Різниця присвоюється бізнесом, і лише незначна частина її вкладається в розвиток виробництва. Тому сльози, які проливаються через нібито надмірний тягар з виплати заробітної плати, відрахувань до фондів соціального страхування – завідомо фальшиві.

² Докладно див.: Програма економічних реформ на 2010-2014рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”. – Комітет з економічних реформ при Президенті України, http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

Доречно нагадати всім нашим бізнесменам вислів відомого класика ринкової економіки Лі Якокки: *“Цементуючим елементом усієї нашої демократії є робітник, який заробляє 15 доларів на годину. Це саме та людина, яка купує будинок, автомобіль, холодильник. Саме вона втілює собою пальне, яке приводить до руху мотор економіки”*. Наша Федерація ініціювала перед Урядом і роботодавцями розробку комплексного документа з реформування оплати праці, що має стимулювати до високопродуктивної праці, формування конкурентного трудового потенціалу і прогресивного соціального розвитку, платоспроможного внутрішнього ринку й належного наповнення державного та місцевих бюджетів, Пенсійного фонду. І на двадцятому році економічних трансформацій і реформ заробітна плата має нарешті базуватися не на прожитковому мінімумі, а на відтворювальному споживчому бюджеті.

Спираючись на висновки вітчизняних і міжнародних експертів, профспілки стверджують, що **саме підвищення у два-три рази заробітної плати є необхідною передумовою зростання сукупного споживчого попиту і зростання ВВП країни**. При цьому, відповідальність за підвищення продуктивності праці лежить, передусім, на роботодавцях, які мають створити належні умови для технічної, технологічної та організаційної модернізації виробництва та для підвищення кваліфікації персоналу.

Щодо пенсійної реформи. Якби фонд оплати праці збільшити не вп'ятеро, а хоча б удвічі, то у 2011р. працівниками було б виплачено додатково 240 млрд. грн., що дозволило б спрямувати до Пенсійного фонду 80-85 млрд. і за рахунок цього в півтора рази збільшити суму його власних надходжень.

Такі кошти дозволять не лише відмовитися від державних дотацій, але й віднести на перспективу підвищення пенсійного віку жінкам, більш справедливо диференціювати розміри пенсій за трудовим внеском кожного, ґрунтовно підготувати впровадження обов'язкової накопичувальної системи. Тобто, провести “безшокову”, продуману, ефективну пенсійну реформу.

Щодо Податкового кодексу. Ми взяли найактивнішу участь в його розробці. Ми підтримали суттєве зниження податкового навантаження на товаровиробника – це необхідний ресурс для конкурентної модернізації, створення безпечних умов праці, підвищення оплати праці. Важливо, щоб цей ресурс був використаний саме на ці цілі, а не зник в офшорах.

Хоча не всі наші пропозиції враховано, відзначаємо, що переважна частина проблемних питань знайшла вирішення. Зараз ФПУ готує пакет профспілкових пропозицій з удосконалення Кодексу й головною пропозицією буде приведення оподаткування трудових доходів до рівня, не вищого, ніж оподаткування інших доходів. Це має мотивувати до легальної праці, мотивувати саму працю.

Щодо проекту Трудового кодексу. Він є результатом спільної роботи Парламенту, профспілок, об'єднань роботодавців та Уряду впродовж

семи останніх років і відповідає сучасному стану соціально-економічних і трудових відносин.

Досягнуті компроміси з переважної частини трудових норм свідчать про певний баланс інтересів праці та бізнесу, а отже дають шанс на прийняття законопроекту на цій сесії.

Щодо критики опозиційних депутатів та окремих профспілкових функціонерів, то вона має швидше політичний, а подекуди замовний характер і ґрунтується не на професійному аналізі законопроекту. Але такою є природа конкуренції.

Звичайно, і я, як автор законопроекту, чудово розумію, що немає ідеальних рішень і тільки практика застосування його норм виявить у майбутньому те, що необхідно відкоригувати. Йдеться про фундаментальну зміну однієї з наймасштабніших галузей правового регулювання суспільних відносин. Практично в усіх країнах СНД, де прийнято Трудові кодекси, через деякий час до них вносилися зміни.

– Чи вважаєте Ви, що задекларовані реформи і спосіб їх втілення зможуть призвести до покращення добробуту українців вже в короткостроковій перспективі (за рік-два)?

Соціальні очікування суспільства щодо швидкого покращення рівня життя є дійсно високими й пов'язані з виборами Президента України.

Однак, поки що зроблено лише перший крок з підвищення соціальних стандартів.

Додаткове залучення у 2011р. інвестицій обсягом не менше 100 млрд. грн., як це передбачає Уряд, дозволить пришвидшити динаміку зростання та забезпечить додаткове збільшення ВВП на 1,5-2%. Отже, за умови справедливого розподілу доданої вартості між працею і капіталом, громадяни мають уже в цьому році відчутти позитивні зміни. До речі, з цього приводу, є відповідне рішення Верховної Ради.

Цю тенденцію можна очікувати й наступними роками, адже нещодавно затверджена Урядом Програма інвестиційно-інноваційної діяльності передбачає фінансування у приблизно 400 млрд. грн. Економічні можливості соціального прориву відкриваються вже з 2012р.

Щодо способу втілення реформ, я вже зазначав, що для успішної їх реалізації влада повинна бути відкритою для громадян, більше радитися з ними, не допускати провокуючих, поспішних дій. І не допускати зволікань з виконанням соціальних завдань керівництва держави, як це робить Мінпраці з реалізацією першого Указу Президента України В.Януковича “Про невідкладні заходи з подолання бідності”.

Профспілки націлені на конструктивний соціальний діалог з питань реформування економіки та соціальної сфери. І якщо ми дійсно пересвідчилося в позитивних наслідках реформ для працівників і населення, то це консолідує владу й суспільство, що дасть колосальний як економічний, так і соціальний результат і в короткостроковій, і в подальшій перспективі. ■

3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

З моменту приходу до влади В.Януковича та його Уряду, формування провладної більшості в Парламенті відбулися кардинальні зміни як у зовнішньополітичній стратегії України, так і в механізмах її імплементації. Новий зовнішньополітичний курс держави корелює з підходами і стилем дій влади у внутрішній політиці – з тією різницею, що деякі декларовані цілі та конкретні результати окремих рішень проявлятимуться лише в середньо- та довгостроковій перспективі.

У цьому розділі аналізуються дії влади у сфері зовнішньої політики протягом першого року її діяльності. Окреслюються зміни в інституційному забезпеченні зовнішньої політики держави, а також – головні події як на традиційних напрямках зовнішніх відносин (ЄС, Росія, США, НАТО), так і на перспективних (країни Азійсько-Тихоокеанського регіону, Туреччина). Оцінки громадянами зовнішньополітичної діяльності нової влади наведено в Додатку до цього Розділу.

Результати аналізу дають підстави говорити про те, що нинішня зовнішня політика України, за певних здобутків, містить ряд гострих проблем, які гальмують її подальше розгортання, і свідчать про наявність несприятливих тенденцій¹.

3.1. ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Протягом першого року діяльності нова владна команда відбудувала чітко скоординовану систему управління у трикутнику Президент – Парламент – Уряд, ліквідувавши протистояння інститутів влади, яке попередніми роками гальмувало здійснення консолідованої політики на світовій арені². У політико-дипломатичному діалозі із зарубіжними партнерами не спостерігалось суттєвих розбіжностей в позиціях владних інституцій стосовно чутливих питань двостороннього співробітництва, як це було раніше. Активізовано контакти на важливих для країни зовнішньополітичних напрямках, яким надавалося недостатньо уваги попередньою владою (Китай, Японія, Туреччина).

У 2010р. відбулася кардинальна корекція зовнішньополітичного курсу України. На законодавчому рівні закріплені позаблоковий статус держави, знята перспектива вступу до Організації Північноатлантичного договору, домінуючим у зовнішній політиці став російський вектор. При цьому, українсько-російські відносини набули явно асиметричного, диспаратного характеру: Україна пішла на стратегічні геополітичні поступки РФ (пролонгація перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму), дедалі більше підпадаючи під російський вплив. Це створює загрозу поступового перетворення європейської інтеграції України на другорядний напрям зовнішньої політики.

Негативні тенденції спостерігаються в організації процесу розробки і здійснення зовнішньої політики держави. Так, фактично усунутий від розробки та реалізації зовнішньої політики Парламент. Центр формування і здійснення зовнішньої політики

та відповідальності за її ефективність перемістився з Міністерства закордонних справ до Адміністрації Президента.

Триває здійснення зовнішньої політики в закритому, “ручному режимі”, залежно від кон’юктурних інтересів державно-політичної еліти. Бракує комплексних підходів у розробці та реалізації зовнішньополітичних рішень, чіткої ефективної стратегії дій на ключових зовнішньополітичних напрямках, внаслідок чого тактичні здобутки переважають над довгостроковими національними інтересами. Фактично немає громадського контролю над діями владних інституцій, продуктивного діалогу влади з громадськістю та експертними колами.

Не сприяють ефективному здійсненню зовнішньої політики внутрішні проблеми України. Спостерігаються ознаки формування авторитарної системи управління, адміністративно-силового домінування однієї політичної сили, гальмування демократичних процесів, вибіркового застосування правосуддя³. Західні інвестори не отримали лібералізації регуляторних режимів, надійних гарантій захисту власності, привабливих умов для інвестування⁴. Це ускладнює політико-дипломатичний діалог з ЄС, контакти на західному напрямі.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що, попри певні здобутки нової владної команди у сфері зовнішньополітичної діяльності, на порядку денному залишаються хронічні проблеми модернізації інституційного забезпечення зовнішньої політики, її економізації, зміцнення міжнародних гарантій безпеки України, посилення захисту прав українських громадян за кордоном, забезпечення ефективності дій на головних зовнішніх напрямках.

¹ Див.: 100 днів нової влади: яка модель урядування формується? Аналітична доповідь Консорціуму неурядових аналітичних центрів. – Київ, червень 2010р., с.47-60.

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

³ Докладно див. Розділ 1 цієї Доповіді.

⁴ Докладно див. Розділ 2 цієї Доповіді.

3.2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

До головних заходів, здійснених новою владою командою у сфері інституційного забезпечення зовнішньополітичної діяльності, слід віднести насамперед прийняття Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, а також внесення змін до Закону “Про дипломатичну службу” та видання указів Президента України, якими вносилися зміни в механізми і процеси здійснення зовнішньої політики.

Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. У Законі, що набув чинності 20 липня 2010р., зафіксоване “дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах...” (ст.11), і передбачено вилучення із Закону “Про основи національної безпеки України” (2003р.) положення про перспективу членства в НАТО.

Водночас, досі немає жодних розрахунків вартості зміни попередньої моделі забезпечення національної безпеки (приєднання до Організації Північноатлантичного договору) на позаблокову модель, яка передбачає принципово інші підходи до розвитку сектору безпеки в цілому. Це залишає відкритим питання ресурсного забезпечення національної безпеки⁵. Сьогодні Збройні Сили України не мають належного фінансування, сучасного озброєння та військової техніки, відтак – оборонні можливості, які у змінних умовах мають нарощуватися, насправді деградують, відповідно – збільшується дефіцит безпеки.

Крім того, очевидно, що проголошений позаблоковий статус не сприяє зміцненню національної безпеки без реальних зовнішніх гарантій Україні з боку зацікавлених суб’єктів – ЄС, США, РФ, НАТО. Але надання таких гарантій (запровадження механізмів їх реалізації) в нинішній геополітичній ситуації “перезавантаження” відносин виглядає малоімовірним⁶.

Таким чином, Закон, по суті, закріпив ситуацію невизначеності у сфері національної безпеки, залишаючи Україну в “сірій” зоні як без можливостей самостійного забезпечення захисту власної незалежності та територіальної цілісності, так і без надійних зовнішніх гарантій безпеки⁷.

Слід особливо відзначити, що процес підготовки та розгляду проекту Закону, який має визначити стратегію країни на десятиліття, відбувся в закритому режимі, без урахування позицій профільних парламентських комітетів, консультацій з громадськістю, обговорення в експертних колах. Процедура його прийняття чітко продемонструвала, що Парламент фактично залишився за рамками процесу розробки основ зовнішньої політики держави.

У цілому, прийняття нової редакції Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” виглядає як певний “політичний реванш” нової влади, що створює в очах світового співтовариства образ України як непередбачуваної держави, зовнішньополітичний курс якої залежить від внутрішньополітичної кон’юнктури.

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

Зміни мали комплексний характер і відкривали можливості вдосконалення діяльності дипломатичного відомства. Зокрема: було чітко визначено статус і завдання посольств, внесені положення щодо спеціальних дипломатичних місій, встановлено порядок присвоєння дипломатичних рангів, порядок проходження дипломатичної служби і призначення Надзвичайних і Повноважних послів.

Однак, 24 червня Президент повернув Закон разом із своїми пропозиціями до нього до Верховної Ради для повторного розгляду. Пропозиції були враховані й остаточна версія Закону ухвалена 11 січня 2011р.

Зміни, внесені до Закону під час повторного розгляду, знижують як його політичний ефект, так і можливості підвищення соціального престижу дипломатичної служби, оскільки з нього було вилучено ряд важливих положень:

- про обов’язкові консультації у профільних комітетах Верховної Ради під час призначення послів, представників України при міжнародних організаціях;
- про відповідність оплати праці дипломатів рівню оплати праці службовців відповідного рангу в інших міністерствах і відомствах та про новий механізм нарахування пенсій особам, які мають вищі дипломатичні ранги;
- про надання статусу ветеранів війни дипломатам, які працювали в країнах, де відбувалися бойові дії.

Крім того, змінено процедуру присвоєння дипломатичних рангів чиновникам Адміністрації Президента, Апарату Верховної Ради та Секретаріату Кабінету Міністрів конкурсною комісією МЗС. Для цих осіб також скасовано конкурсний принцип призначення на дипломатичну роботу. Ліквідовані обмеження на присвоєння дипломатичних рангів для осіб, які призначаються на посади послів, не маючи попереднього досвіду дипломатичної служби.

Таким чином, Законом у його останній редакції, *по-перше*, ліквідовано парламентський контроль над призначенням глав дипломатичних місій і невинновано розширено президентські повноваження в дипломатичній сфері, *по-друге* – обмежено можливості підвищення соціального престижності дипломатичної служби.

Ліквідація торговельно-економічних місій (ТЕМ). 8 квітня 2010р. видано Указ, яким ліквідуються ТЕМ і доручено МЗС “забезпечити утворення у складі дипломатичних представництв України за кордоном відділів з економічних питань у межах визначеної в установленому порядку граничної чисельності працівників закордонних дипломатичних установ”⁸.

Безумовно, система ТЕМ не була ефективною: зберігалися певні “рудименти” радянської дипломатії, кадрові призначення часто мали кон’юнктурний, непрозорий характер, недостатнім був професійний рівень співробітників, діяльність ТЕМ не повною мірою сприяла економізації зовнішньої політики держави, ефективному просуванню інтересів українських товаровиробників на світові ринки. Ускладнювало діяльність ТЕМ також подвійне підпорядкування – МЗС і Міністерству економіки⁹.

Однак, Указ спрямований не на комплексне реформування зовнішньоекономічної діяльності, а радше

⁵ Зокрема, нейтральний Туркменістан з населенням у 10 разів меншим, ніж в Україні (близько 4,9 млн. осіб) має лише вдвічі меншу призовну армію (100 тис.) і витрачає на оборону 3,4% ВВП – проти 1,15% ВВП в Україні.

⁶ Докладно див.: Україна в координатах глобальної та європейської безпеки. – Національна безпека і оборона, 2010, №4, с.2-5.

⁷ Див.: 100 днів нової влади: яка модель урядування формується?..., с.48.

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

⁹ Докладно див.: 100 днів нової влади: яка модель урядування формується?..., с.49.

на механічне перепідпорядкування економічних структур, що, по суті, консервує ситуацію. Реформу ТЕМ необхідно розглядати як складову системної реформи дипломатичної служби.

Механічне переведення ТЕМ під егіду МЗС не змінило ситуацію у сфері економізації зовнішньої політики на краще, оскільки головним чинником розвитку економічно-торговельних відносин з провідними країнами світу (насамперед, США і країнами-членами ЄС) та залучення інвестицій із цих країн є на цей час не лише наявність чи відсутність структур на зразок ТЕМ, а якість ділового та інвестиційного клімату всередині України (врізка *“Економізація зовнішньої політики України: головне – внутрішні фактори”*).

ЕКОНОМІЗАЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ГОЛОВНЕ – ВНУТРІШНІ ФАКТОРИ

Потенціал зовнішньоекономічного співробітництва належно не використовується насамперед через брак ефективних соціально-економічних і демократичних реформ всередині України. І за нової влади залишаються невирішеними проблеми корупції, захисту прав іноземних інвесторів, корозії судової системи, ефективності податкової системи, безпеки бізнесу, надмірної зарегульованості ринку, використання заходів адміністративного управління економічними процесами.

Зокрема, 13 січня 2011р. представники Європейської бізнес-асоціації під час зустрічі з комісаром ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства Ш.Фюле визначили сім проблем для ведення бізнесу в Україні:

- корупція
- система судочинства
- земельна система
- відшкодування ПДВ
- валютне регулювання
- митне регулювання
- технічні бар'єри в торгівлі
- брак постійного конструктивного діалогу влади та бізнесу¹⁰.

Така ситуація стримує діяльність як європейських, так і американських ділових кіл в Україні.

Крім того, для європейських та американських інвесторів має значення такий ціннісний аспект співпраці, як рівень забезпечення в державах-партнерах демократичних прав і свобод громадян, незалежності ЗМІ тощо. Тому ознаки згорання демократичних процесів в Україні, які з'явилися останнім часом, матимуть ще більш негативний вплив на її можливості поглиблювати торговельно-економічну співпрацю з розвинутими країнами-партнерами.

Удосконалення координації дій органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики. 31 травня 2010р. Президент підписав Указ “Про внесення змін до Указу Президента України від 18 вересня 1996р. №841”, який унормовує участь представників МЗС у міжнародних переговорах, що їх проводять члени Уряду в Україні та за кордоном. Визначена процедура підготовки переговорів та координація дій центральних органів виконавчої влади в підготовці відповідних інформаційно-аналітичних матеріалів і документів. Указ має загалом позитивне значення в частині чіткого закріплення за МЗС формату та рівня участі в зазначених переговорах.

Отже, слід констатувати, що нова влада зробила ряд кроків у напрямі вдосконалення механізмів реалізації зовнішньої політики держави, проте вони не мали комплексного, системного характеру, а тому не призвели до формування цілісної, ефективної і збалансованої системи інституційно-правового забезпечення політико-дипломатичної діяльності на світовій арені.

3.3. ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ НА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОМУ НАПРЯМАХ

Очевидно, що розвиток партнерства з ЄС і США є пріоритетними напрямками зовнішньої політики України. З ЄС – оскільки залишається незмінним законодавчо визначений євроінтеграційний курс держави; із США – з огляду на ту роль, яку ця країна відіграє у глобальних політико-економічних, інформаційно-технологічних процесах, у сфері безпеки, у світових фінансових інституціях. Безумовно важливим, з точки зору зміцнення національної безпеки, залишається партнерство з Організацією Північноатлантичного договору.

Європейський Союз. Президент В.Янукович зробив серію офіційних заяв про незмінність і пріоритетність курсу України на європейську інтеграцію. У новій редакції Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” як одне з ключових завдань зовнішньої політики залишається “забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі” (ст.11).

З формальної точки зору, у 2010р. політико-дипломатичний діалог Україна-ЄС був досить інтенсивним. Президент України провів ряд зустрічей з керівництвом ЄС та главами держав-членів. Відбулися вісім візитів членів Єврокомісії до України та серія засідань двосторонніх органів співробітництва, тривав діалог на рівні міністерств і відомств.

Розвивалися договірно-правові відносини. Зокрема, підписаний в листопаді 2010р. Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво відкрив можливість співпраці України з 20 агенціями ЄС у рамках 18 програм. За 2010р. Україна та ЄС ухвалили вісім нових програм співробітництва (програми бюджетної підтримки управління кордоном, адміністративної реформи, реформи системи юстиції та ін.). Україна приєдналася до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства.

Однак, якісних змін, “прориву” у відносинах з ЄС не відбулося. Нова влада досить повільно рухається за раніше визначеними напрямками співпраці з ЄС. Україна продовжує виконувати (з 2009р.) Порядок денний асоціації. Складно тривають переговори щодо Угоди про асоціацію (з березня 2007р.), поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (з лютого 2008р.), скасування візового режиму (з жовтня 2008р.).

Не став значимим саміт Україна-ЄС 22 листопада 2010р. Його результат – надання Україні Плану дій щодо лібералізації візового режиму – це, по суті, є черговим “домашнім завданням”, виконання якого не гарантує автоматичного скасування віз для українських громадян. Заяви В.Януковича про можливість виконання Україною зазначеного плану на 99% у І половині 2011р.¹¹ та отримання безвізового режиму для короткострокових поїздок вже у 2012р. викликають серйозні сумніви.

Переговори щодо Угоди про асоціацію набули явного політичного забарвлення, з огляду на наполегливі пропозиції російської сторони про приєднання України до Митного союзу, що, по суті, є альтернативою євроінтеграційного курсу. 26 листопада 2010р. під час спільної прес-конференції з Д.Медведевим В.Янукович заявив про можливість такого кроку.

¹⁰ Див.: Європейська бізнес асоціація поінформувала єврокомісара Фюле про проблеми ведення бізнесу в Україні. – УНІАН, 13 січня 2011р.

¹¹ 26 грудня в інтерв'ю телеканалу “1+1” В.Янукович заявив: “Ми отримали план дій щодо безвізового режиму, і ми його вже виконуємо. Сподіваюся, що у 2011р., навіть візьму на себе відповідальність сказати, що на 99% ми його виконаємо в першому півріччі (2011р. – ІФ)”. – Інтерфакс-Україна, 26 декабря 2010г.

Водночас, **окремі заяви українських високопосадовців дезорієнтують європейських партнерів та ускладнюють переговорний процес.** Так, у вересні 2010р. глава Адміністрації Президента С.Льовочкін заявив, що Угода про асоціацію може бути підписана до кінця року. 28 січня 2011р. Міністр аграрної політики і продовольства України М.Присяжнюк виступив з жорсткою заявою про неприйнятні для України підходи ЄС щодо зони вільної торгівлі, звинувативши Євросоюз в “однобокому, із застосуванням сили й авторитету, підході до сільськогосподарської продукції”¹². А вже 7 лютого 2011р. Прем’єр-міністр М.Азаров виступив з відверто неприйнятною для ЄС пропозицією стосовно підписання Угоди про зону вільної торгівлі у два етапи.

Існують труднощі у виконанні Порядку денного асоціації (ПДА)¹³. Як свідчать результати другого етапу громадського моніторингу (липень-жовтень 2010р.), цей документ виконувався не повністю, вибірково, не вдалося досягти позитивних системних результатів у його реалізації. З 69 пріоритетів виконано лише чотири, у стадії виконання – 55, не виконано – 10¹⁴.

Реалізації євроінтеграційного курсу заважає ряд зовнішніх і внутрішніх проблем. Серед зовнішніх проблем – зосередженість ЄС на внутрішніх питаннях, пов’язаних з кардинальними трансформаціями, передбаченими Лісабонською угодою (змінami у структурі органів ЄС і механізмах прийняття рішень), негативний вплив на ситуацію в ЄС світової фінансово-економічної кризи, а також фактор Росії, яка активно намагається зберегти Україну у сфері свого впливу, зокрема, залучити до економічних та військово-політичних об’єднань під її егідою (Митний союз, ОДКБ).

Із внутрішніх проблем слід назвати неефективність соціально-економічних реформ, боротьби з корупцією, корозію судової системи, відчуження влади від суспільства, брак інституційного, кадрового та ресурсного забезпечення політики на європейському напрямі, згорання демократичних процесів. Останній фактор найбільш критично позначається на відносинах з ЄС.

Так, 25 листопада 2010р. Європарламент схвалив резолюцію, в якій висловив стурбованість з приводу спроб влади обмежити свободу слова¹⁵. Комісар ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства Ш.Фюле виступив із серією критичних заяв, головний “меседж” яких зводився до формули – від рівня розвитку демократії в Україні залежатиме глибина та темпи зближення її з ЄС.

Фактичним визнанням наявності політичних перешкод у Україні стало рішення Чехії про надання політичного притулку экс-міністру економіки України Б.Данилишину, що посилює критичне ставлення європейської сторони до ситуації в Україні. Зокрема, Президент Європарламенту Є.Бузек заявив: “Україна була найкращим учнем класу в регіоні два роки тому.

Але більше – ні. Я занепокоєний погіршенням ситуації щодо свободи слова та свободи преси. Я переживаю через останні тенденції використання кримінального кодексу для залякування лідерів опозиції. Це піднімає питання про незалежність судової влади та прозорість верховенства права”¹⁶.

Отже, попри численні декларації про пріоритетність євроінтеграційного курсу України, рух до ЄС відбувається досить повільно. Переговорний процес Україна-ЄС з ключових питань співробітництва ускладнюється політичними чинниками. Імідж України в Європі і світі погіршується, що може негативно вплинути не лише на інвестиційні потоки, але й на реалістичність шансів країни ввійти до кола демократичних заможних країн ЄС.

Відносини із США. Протягом першого року діяльності нової влади відбулися ряд українсько-американських зустрічей на різних рівнях, два засідання Комісії зі стратегічного партнерства Україна-США, тривав політико-дипломатичний діалог.

12 квітня 2010р. під час саміту з питань ядерної безпеки у Вашингтоні Президент В.Янукович зустрівся з Президентом США Б.Обамою. Сторони обговорили питання співробітництва в енергетичній сфері, перспективи активізації торговельно-економічних відносин, а також поживавлення відносин між Україною і РФ, питання розбудови партнерських відносин України з НАТО. У Спільній заяві президенти України і США “засвідчили наміри будувати відносини на основі Хартії про стратегічне партнерство Україна-США”. Українська сторона оголосила рішення відмовитися від запасів високозбагаченого урану.

2 липня 2010р. відбувся офіційний візит до України Державного секретаря США Х.Клінтон, під час якого було проведене II засідання Комісії зі стратегічного партнерства Україна-США, в рамках якої вирішено створити три нові групи – з питань мирної атомної енергетики, політичного діалогу та верховенства права, науки і технологій. У вересні-жовтні 2010р. Україну відвідали заступник Держсекретаря США з політичних питань В.Бернс (9 вересня) та экс-Президент США Б.Клінтон (4 жовтня).

Зазначені контакти відкривають певні можливості для продуктивного діалогу з усього спектру відносин Україна-США. Американська сторона чітко підтвердила зацікавленість у збереженні суверенітету та територіальної цілісності України, розвитку стратегічного партнерства між країнами.

Водночас, ефективне використання потенціалу розвитку двосторонніх відносин виглядає досить проблематичним. Відмовившись від євроатлантичної інтеграції (приєднання до НАТО), Україна звузила власні можливості з отримання політико-дипломатичної підтримки США на міжнародній арені. Невиразною виглядає і перспектива співпраці в енергетичній галузі (з огляду на активність Росії щодо кооперації з Україною у сфері атомної енергетики), у сфері транзиту енергоносіїв, енергозбереження

¹² Присяжнюк вважає нерівними позиції України і ЄС у переговорах щодо зони вільної торгівлі. – УНІАН, 28 січня 2011р.

¹³ ПДА, ухвалений сторонами 24 листопада 2009р., є практичним інструментом співробітництва між Україною та ЄС. Перелік пріоритетів ПДА на 2010р. ухвалений Спільним комітетом на рівні старших посадових осіб 26 січня 2010р. і містить 78 пунктів.

¹⁴ Див.: Звіт №2 за результатами Громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна-ЄС (липень-жовтень 2010р.). – Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень, <http://www.ucipr.kiev.ua>

¹⁵ Незадовго до цього, 5 жовтня сесія ПАРЄ схвалила резолюцію “Функціонування демократичних інституцій в Україні”, в якій закликала владу України не допустити монополізації влади, продовжити реформу судової системи і прокуратури, забезпечити умови для проведення чесних виборів до органів місцевого самоврядування, а також розслідувати всі заяви про утиски свободи ЗМІ і порушення права на мирні зібрання.

¹⁶ Для ЄС Україна – більше не пріоритет в регіоні. – Українська правда, 4 лютого 2011р.; <http://www.pravda.com.ua>

тощо. Помітним є зростання російського впливу на Україну, певна орієнтація української зовнішньої політики на геополітичні інтереси РФ. **Україна узгоджуватиме свою співпрацю із США з відносинами з Росією, що може знизити зміст і вагу відносин Україна-США на користь відносин Росія-США.**

Несприятливий вплив на розвиток партнерства справляють українські внутрішньополітичні реалії. Американська сторона надіслала ряд критичних “меседжів” щодо ситуації з розвитком демократії в Україні. Зокрема, Держсекретар США зазначила, що зусилля влади з розвитку демократії є недостатніми, і США чекають від влади “захисту прав громадян, журналістів, неурядових організацій і громадянського суспільства”¹⁷. У грудні 2010р. Уряд США оприлюднив заяву, в якій висловлена стурбованість “вибірковим переслідуванням політичних опонентів в Україні”¹⁸. 19 січня 2011р. заступник помічника Держсекретаря США Т.Мелія виступив із заявою про те, що США стурбовані політизацією правової системи України і “зближення з Україною дещо ускладнюється тенденціями, які ми бачимо”¹⁹. 16 лютого 2011р. під час засідання Комісії зі стратегічного партнерства Україна-США Х.Клінтон закликала українську сторону зміцнювати демократичні інститути в Україні²⁰.

У цілому, дії нової владної команди на американському напрямі не вивели двосторонні відносини на якісно новий рівень. Діалог помітно ускладнюється політичними та соціально-економічними проблемами в Україні, найбільш чутливими з яких є для США проблеми у сфері демократії.

Водночас, спостерігається помітне зменшення інтересу Сполучених Штатів до України – через зміни їх геополітичних пріоритетів і зміщення геостратегічних інтересів з європейського континенту на інші регіони світу. Це ускладнює розвиток українсько-американських відносин.

Відносини з Організацією Північноатлантичного договору. Головною подією у відносинах України з НАТО стала її відмова від намірів набуття членства в Альянсі. Відповідно до Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, формат відносин з Альянсом визначений як “продовження конструктивного партнерства... з усіх питань, що становлять взаємний інтерес”.

Питання “корекції” відносин стали предметом політико-дипломатичного діалогу практично з моменту перших офіційних заяв новообраного Президента. Під час першого візиту до Брюсселя 4 березня 2010р. В.Янукович відвідав ключові

інституції ЄС, але не зустрівся з керівництвом НАТО. Перша зустріч з Генсеком відбулася лише через півроку – 23 вересня 2010р. у штаб-квартирі ООН.

Зміна генерального курсу супроводжувалася також відповідними організаційними заходами, спрямованими на скорочення кадрового та інституційного потенціалу відносин з Альянсом²¹. При цьому, Указом Президента “Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору” (№1039 від 18 листопада 2010р.) визначена система внутрішньодержавної координації співробітництва з НАТО, зокрема провідна роль у координації заходів співробітництва з Альянсом та виконання Річних національних програм покладена на МЗС, а при Президентові України в якості дорадчого органу створена Комісія з питань партнерства України з Альянсом (станом на 2 лютого 2011р., Комісія жодного засідання не провела).

Водночас, протягом року тривали досить інтенсивні контакти Україна-НАТО. Відбулося п’ять візитів до України на рівні заступників Генерального секретаря НАТО. Успішно виконаний План заходів Комісії Україна-НАТО (КУН). Проведено п’ять засідань КУН: одне на рівні міністрів оборони, чотири – на рівні послів.

У рамках розвитку міжпарламентського діалогу у 2010р. Постійна делегація Верховної Ради в Парламентській асамблеї НАТО взяла участь у двох засіданнях Асамблеї. Відбулися два засідання Міжпарламентської Ради Україна-НАТО²².

Досить успішно виконувалася Річна національна програма (РНП-2010). Так, зросла, порівняно з РНП-2009, кількість повністю виконаних заходів (74% проти 69%, відповідно). Підготовлений і переданий на розгляд Уряду проект РНП на 2011р.

Виконувалися також заходи, передбачені іншими спільними програмами та документами²³. Зокрема, в рамках **Індивідуальної програми партнерства між Україною і НАТО** на 2010р. із 300 заходів виконано 96²⁴. У рамках **Імплементативної угоди між Кабінетом Міністрів України та НАТО** з питань матеріально-технічного забезпечення і постачання (NAMSO) щодо утилізації переносних зенітних ракетних комплексів, легких озброєнь, стрілецької зброї та звичайних боєприпасів було утилізовано 8 000 т боєприпасів. Ухвалено ряд документів щодо подальшого співробітництва²⁵.

Протягом року забезпечене безперешкодне проведення спільних міжнародних навчань на території України та участь військовослужбовців Збройних Сил України в навчаннях за межами держави.

¹⁷ Україна почувствовала важність. – Коммерсантъ, 5 июля 2010г.; <http://www.kommersant.ua>

¹⁸ США беспокоятся об украинской оппозиции. – *Kyivpost*, 30 грудня 2010р.; <http://www.kyivpost.ua>

¹⁹ Політизація правової системи в Україні викликає занепокоєність США. – *Дзеркало тижня*. Україна, 19 січня 2011р.; <http://www.zn.ua>. У цьому контексті привертає увагу той факт, що США у 2011р. різко збільшили обсяг фінансової допомоги Україні на розвиток демократії і прав людини – \$28,8 млн. (у 2010р. – \$1,1 млн.). Див.: Україна получит помощь от Америки в размере \$124,4 млн. – *Экономические новости*, 24 января 2011г.; <http://economic-ua.com>

²⁰ Клінтон закликала владу України почути власний народ. – УНІАН, 16 лютого 2011р.

²¹ Об’єднання Мсії України при НАТО з Посольством України в Бельгії; скорочення персоналу, відповідального за співпрацю з НАТО в усіх органах виконавчої влади; вилучення повноважень щодо НАТО з компетенції реформованого Бюро європейської інтеграції Секретаріату КМУ, першочергове скорочення, перейменування або реструктуризація підрозділів, які відповідали за євроатлантичний напрям.

²² 19-21 жовтня 2010р. делегація Верховної Ради України взяла участь у 75 семінарі Роуза-Рота Парламентської асамблеї НАТО у м.Скоп’є.

²³ За програмами соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, що підлягають звільненню, перепідготовлено понад 1 400 осіб (за проектом Трастового фонду НАТО/ПЗМ – 335; за Програмою “Україна-НАТО з перепідготовки військовослужбовців” – 631; за Проектом соціальної адаптації військовослужбовців “Україна-Норвегія” – 450).

²⁴ 81 захід – скасований організаторами, 111 – не виконані через відсутність фінансового сприяння з боку НАТО, 12 – через відсутність запрошення від організаторів.

²⁵ 31 травня 2010р. за результатами засідання Комітету НАТО з питань політики та партнерства в рамках участі України в Процесі планування та оцінки сил ухвалено Підсумковий документ та оновлено пакет Цілей партнерства для України на 2010-2011рр. Погоджено новий розширений пакет Цілей партнерства на 2010-2011рр. у рамках Процесу планування та оцінки сил Програми “Партнерство заради миру”.

У цілому, слід зазначити, що Україна:

- залишається єдиною державою-партнером, що бере участь у всіх основних поточних миротворчих місіях під проводом НАТО (крім антипіратської операції “Океанський щит”)²⁶;
- зберігає друге місце після РФ за кількістю проєктів у рамках Програми НАТО “Наука заради миру та безпеки”²⁷;
- у 2010р. першою з країн-партнерів розпочала співробітництво в галузі кіберзахисту; створена Робоча група Україна-НАТО з питань кібернетичного захисту.

Отже, результати першого року “конструктивного партнерства” заслуговують на переважно позитивні оцінки – з огляду на кількість і зміст виконаних заходів. Певною мірою це зумовлено інерцією рішень, підготовлених та ухвалених ще до президентських виборів, а також ослабленням активного спротиву з боку противників євроатлантичної інтеграції, які стали партією влади. Водночас, попри збереження інтенсивності контактів і співробітництва, стратегічна невизначеність стосовно майбутнього відносин України з НАТО залишається.

3.4. ВІДНОСИНИ З РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ

З приходом нової влади відбулася активізація українсько-російських відносин на всіх рівнях. Відновлено контакти на вищому рівні: за 2010р. відбулося 10 зустрічей президентів, серія зустрічей глав урядів, тривали контакти на рівні керівників міністерств і відомств, зокрема проводилися постійні політичні консультації між зовнішньополітичними відомствами. Розблоковано повномасштабну роботу головного інструмента міждержавних відносин – Українсько-Російської міждержавної комісії (у 2010р. відбулося два її засідання – 17 травня і 26 листопада). Підписано серію міждержавних, міжурядових і міжвідомчих угод у різних сферах.

Є підстави констатувати, що період конфліктності на рівні керівництва країн завершено, змінилися характер і тональність як політико-дипломатичного діалогу, так і інформаційного супроводу двосторонніх відносин.

Серед головних подій слід відзначити наступні:

- 21 квітня 2010р. на робочій зустрічі президентів України і РФ у Харкові підписана Угода між Україною та Російською Федерацією з питань

перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України²⁸;

- 17 травня 2010р. під час офіційного візиту Президента РФ Д.Медведєва до України підписано ряд міжурядових і міжвідомчих документів²⁹, три Спільні заяви президентів двох країн³⁰, а також Угоду про демаркацію українсько-російського державного кордону, якою сторонам вдалося вирішити хронічну проблему, що багато років ускладнювала українсько-російські відносини³¹;
- 27 жовтня 2010р. у рамках VII засідання Комітету з питань економічного співробітництва підписані угоди у сфері ядерної енергетики, судно- та літакобудування, міжрегіонального співробітництва;
- 26 листопада 2010р. під час IV засідання Українсько-Російської міждержавної комісії підписано ряд двосторонніх документів у сфері безпеки, в агропромисловому, фінансовому, енергетичному секторах, у космічній сфері тощо.

Очевидно, що за масштабами, стратегічною значимістю, довгостроковими наслідками для країни події у відносинах з РФ на кілька порядків переважають, або загалом не співставні з результатами дій нинішньої влади на всіх інших зовнішньополітичних напрямках. Російський вектор є виразно домінуючим у нинішній зовнішній політиці України. Це загрожує нівелюванням і переведенням у другорядний формат як євроінтеграції, так і співробітництва з іншими стратегічними партнерами України.

Водночас, досягнуті домовленості та укладені угоди створюють ряд загроз для України.

По-перше, Угода, що передбачає пролонгацію перебування ЧФ РФ у Криму на 25 років (до 2042р.), є безпрецедентним, асиметричним політико-економічним бартером – обміном умовних економічних преференцій РФ на стратегічні геополітичні поступки з боку України. Угода закладає міну уповільненої дії під стратегічне партнерство Україна-Росія в майбутньому³². Слід додати, що при цьому укладення “харківських угод” не призвело до реальних цінових переваг для українських споживачів, порівняно зі споживачами країн ЄС³³.

По-друге, укладення комплексу угод у сферах енергетики, літакобудування, суднобудування

²⁶ KFOR – 133 військовослужбовці, Тренувальна місія НАТО в Іраку – 8; Міжнародні сили сприяння безпеці в Афганістані – 16 осіб. У 2010р. число персоналу в Афганістані було збільшено на сім посад. У рамках участі в антитерористичній операції НАТО “Активні зусилля” корвет “Тернопіль” з 7 листопада по 26 грудня 2010р. здійснював моніторинг у Середземному морі.

²⁷ Виконуються сім довгострокових проєктів із загальним обсягом фінансування близько €1,6 млн., ще п’ять – готуються до впровадження.

²⁸ Ратифікована Верховною Радою України 27 квітня 2010р.

²⁹ Угоди: між Україною та РФ про демаркацію українсько-російського державного кордону; між Кабінетом Міністрів України та Урядом РФ про співробітництво в галузі використання та розвитку російської глобальної навігаційної супутникової системи ГЛОНАСС; між Міністерством освіти і науки України та Міністерством освіти і науки РФ про першочергові заходи з розвитку науково-освітнього співробітництва на 2010-2012рр.; між ВАТ Банк “ВТБ” та “Укрсімбанк” про міжбанківське співробітництво. Програма співробітництва між Міністерством культури та туризму України та Міністерством культури РФ на 2010-2014рр.; Угода про міжбанківське співробітництво.

³⁰ Спільні заяви президентів України та РФ: з питань Європейської безпеки; з питань безпеки в Чорноморському регіоні; з придністровського врегулювання. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua>

³¹ Ратифікована Верховною Радою України 8 липня 2010р.

³² Ідеться про: (а) закріплене на стратегічну перспективу перебування іноземної військової бази на території України та милітаризацію Чорноморського басейну; (б) відкриття можливостей для активного переозброєння ЧФ РФ; (в) зміцнення російського військово-політичного, інформаційно-гуманітарного впливу у Криму та в цілому в Україні, підживлення проросійських настроїв на півострові; (г) розширення можливості розвідувальної та контррозвідувальної діяльності РФ на території України; (д) втрату можливостей трансформації Севастополя в потужний торговельний порт, рекреаційно-туристичну зону; (е) ускладнення врегулювання спірних питань перебування ЧФ РФ у Криму, зокрема – втрату можливості встановлення реальної ринкової орендної плати за розміщення російської військової бази. Докладно див.: 100 днів нової влади: яка модель урядування формується?... с.49-50.

³³ Якщо враховувати транспортні витрати та знижки, які повинні надаватися ВАТ “Газпром” за обсяги поставок (Україна є найбільшим ринком збуту російського газу в Європі), передачу компанії “Газпром збут Україна” 25% ринку промислових споживачів і збереження коштом української сторони обсягів газу в підземних сховищах для забезпечення надійного транзиту.

Також слід відзначити, що базова ціна газу в довгостроковому Контракті купівлі-продажу газу між ВАТ “Газпром” та НАК “Нафтогаз України” у формулі ціни залишилася незмінною (\$450 за 1 000 м³), а можливість закуповувати частину газу за спотовими цінами, на відміну від інших європейських партнерів російської монополії, Контрактом не передбачена. Докладно див.: Українсько-російські взаємовідносини в енергетичній сфері: стан, новітні тенденції розвитку та перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2010, №6, с.2-9.

тощо створюють небезпеку порушення балансу інтересів, з огляду на різні “вагові категорії” сторін, тобто встановлення російського контролю (поглинання) у ключових секторах національної економіки України. В цьому контексті варто нагадати пропозиції Прем’єр-міністра РФ В.Путіна щодо об’єднання НАК “Нафтогаз” і ВАТ “Газпром”, а також об’єднання активів України та Росії в атомній енергетиці шляхом створення холдингу, що охопив би об’єднану генерацію, атомне машинобудування та паливний цикл. Мета цих пропозицій – встановлення контролю над ключовими секторами українського енергетичного комплексу. На цей час, діалог з цих питань призупинено.

По-третє, залишається відкритим питання делімітації Азово-Керченської акваторії. Посилюється загроза відходу України від власних переговорних позицій і передачі Керч-Єнікальського каналу у спільне користування. Отже, Україна може втратити контроль над виходом в Азовське море, що завдасть їй значної економічної шкоди.

По-четверте, перегляд офіційним Києвом в інтересах РФ власних переговорних позицій з ряду спірних питань (делімітація кордонів, пролонгація перебування ЧФ РФ у Криму), приєднання до російського бачення моделі забезпечення європейської безпеки загрожують втратою самостійності у прийнятті важливих зовнішньополітичних рішень.

Таким чином, Україна поступово підпадає під російський вплив, обмежуючи власні дії некритичним реагуванням на російські ініціативи.

Натомість Росія здійснює скоординовану, жорстку, наступальну політику, активно використовуючи важелі політико-дипломатичного, “енергетичного” тиску, проросійські настрої серед значної частини політичної еліти і громадян України. В політико-дипломатичному діалозі російська сторона наполегливо висуває пропозиції щодо вступу України до Митного союзу та її приєднання до ОДКБ. Водночас, здійснюється масштабна гуманітарна експансія, зокрема через проект “Русский мир” і посилення впливу Російської православної церкви на церковно-релігійну ситуацію в Україні. Мета такої політики: вплив на зовнішньополітичний курс України, зміцнення “проросійської складової” в її внутрішньополітичних процесах та загалом – утримання України у сфері “привілейованих інтересів” РФ.

Негативним сигналом стала масштабна “зачистка” українських громадських організацій в РФ. Наприкінці 2010р. російська влада почала процес знищення “неюлюбних” українських об’єднань. 24 листопада Верховний суд РФ прийняв рішення ліквідувати Федеральну національно-культурну автономію “Українці Росії” – за словами Міністра закордонних справ С.Лаврова, за політичну “підіривну” діяльність³⁴. Триває процес ліквідації Об’єднання українців Росії. Було заблоковано роботу бібліотеки української літератури в Москві.

Узагальнюючи, слід констатувати, що “оптимізація” взаємовідносин була досягнута ціною односторонніх поступок української сторони – офіційної відмови Києва від перспектив вступу до НАТО, зміцнення присутності та впливу РФ у ключових галузях національної економіки, підтримки зовнішньополітичних ініціатив Кремля, відмови від власного трактування ряду історичних подій тощо.

На цей час українсько-російські відносини набули диспаратного характеру. Непропорційні поступки та компроміси нинішньої влади, хоч і покращили клімат персональних і корпоративних відносин між керівництвом Росії та України, але водночас – розбалансували зовнішню політику за стратегічними напрямками. Відбувся обмін стратегічних інтересів України на економічні тактичні поступки з боку Росії.

3.5. ІНШІ ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: КРАЇНИ АТР, ТУРЕЧЧИНА

Не викликає сумнів важливість і пріоритетність розвитку відносин з ЄС, НАТО, США, РФ. Однак, слід констатувати, що попередніми роками зовнішньополітична діяльність на інших важливих напрямках часто мала переважно другорядне значення та забезпечувалася за “залишковим” принципом. Це помітно послаблювало міжнародні позиції України, заважало активному просуванню на цих напрямках політичних та економічних інтересів держави.

Зокрема, недостатньо ефективно використовувалася потенціал співробітництва з країнами Азійсько-Тихоокеанського регіону (АТР), насамперед з Китаєм, Японією, Південною Кореєю. Безумовний інтерес для України становить розширення політико-дипломатичних, торговельно-економічних, науково-технічних контактів з Японією для забезпечення імпорту інноваційних технологій, інвестицій, модернізації національної економіки. Неефективно використовувалися можливості співробітництва з Туреччиною (у т.ч. з проблем безпеки в Чорноморському регіоні)³⁵.

Отже, перед новим керівництвом України об’єктивно постало завдання активізації зовнішньополітичної діяльності в тих регіонах світу, які становлять інтерес для вітчизняних товаровиробників і відповідають потребам модернізації та реструктуризації української економіки. За рік було зроблено ряд кроків у цьому напрямі.

Китай. Знаковою подією став державний візит Президента України до Китаю 2-5 вересня 2010р., в якому взяли участь вісім членів Уряду, Голова НБУ та понад 80 представників українських ділових кіл. Важливим є те, що вдалося відновити політичний діалог на вищому рівні, “заморожений” попередніми роками³⁶. Під час візиту відбулася серія переговорів з керівництвом КНР, підписано 13 документів з питань розвитку політичного, соціально-економічного співробітництва³⁷.

³⁴ 13 січня на прес-конференції в Москві С.Лавров заявив: “Була закрита діяльність ФНКА УР, оскільки її керівництво... вело, загалом, політичну діяльність, і діяльність, яку було націлено прямо і непрямо на підірив наших двосторонніх відносин”. – УНІАН, 13 січня 2011р.

³⁵ Також слід констатувати, що недостатньо ефективною була політика України на Близькому Сході, в Центральній і Південно-Східній Азії, а також на Африканському континенті. Не повною мірою використані можливості участі України в розвитку ПЕК країн зазначених регіонів, просування продукції українських товаровиробників (зокрема, агропромислового комплексу, будівельної галузі) на їх ринки.

³⁶ Помітно уповільнила політичний діалог з Китаєм та обставина, що за часів президентства В.Ющенка не відбулося жодного візиту на вищому рівні, двосторонні контакти обмежувалися рівнем окремих відомств і бізнес-структур. Неефективно використовувалися можливості обох країн у торговельно-економічній та науково-технічній сферах.

³⁷ Візиту Президента передував візит до Китаю Міністра закордонних справ К.Грищенка 13 липня 2010р., під час якого відбулася його зустріч з Прем’єром Державної Ради КНР Вень Цзябао.

Зокрема, Президент України В.Янукович і Голова КНР Ху Дзінътао підписали Спільну заяву, в якій сторони зафіксували взаємну підтримку з питань, що стосуються державного суверенітету та територіальної цілісності, домовилися про розвиток співпраці в нафтогазовій, науково-технічній, інноваційній, гуманітарній сферах і сфері ядерної енергетики. В заяві задекларовано рішення про створення Комісії зі співробітництва між Україною і КНР, яку очолюватимуть співголови на рівні віце-прем'єр-міністрів двох країн³⁸. Також підписано "Основні напрями українсько-китайських відносин (Дорожня карта) на 2010-2012рр.". За словами В.Януковича, "ті угоди, які підписані, за попередніми підрахунками, складають \$4 млрд."³⁹.

Однак, на цей час досягнуті результати слід оцінювати переважно як декларацію про наміри, оскільки конкретне втілення узгоджених проєктів та угод залежить насамперед від конкретних дій української сторони.

Японія. 18 січня 2011р. відбувся візит Президента В.Януковича до Японії, результатом якого стало підписання Спільної заяви Президента України В.Януковича і Прем'єр-міністра Японії Н.Кана щодо українсько-японського глобального партнерства. В документі узгоджуються геополітичні позиції країн, окреслено плани роботи двосторонніх механізмів співробітництва на 2011р., задекларовані наміри розвивати контакти в різних сферах, передбачена розробка Угоди щодо взаємного сприяння та захисту інвестицій, визначена перспектива спрощення візового режиму для українців. Очевидним є політичний ефект Заяви, але документ має рамковий характер і може бути охарактеризований як декларація про наміри, яка потребує наповнення конкретними програмами співробітництва.

Туреччина. Протягом року поживавився політико-дипломатичний діалог з Туреччиною. Відбулося дві зустрічі на вищому рівні (12 квітня 2010р. і 25 січня 2011р.). Тривали контакти на міжурядовому та міжвладному рівнях. 25 травня 2010р. відбулося VII засідання Міжурядової українсько-турецької комісії, під час якої обговорювалися реалізація спільних планів у сфері транспорту, торгівлі, будівництва, в енергетичній галузі та вугільній промисловості тощо.

Помітним етапом у розвитку українсько-турецького партнерства стала зустріч Президента України В.Януковича і Прем'єр-міністра Турецької Республіки Р.Ердогана в січні 2011р. Було підписано шість документів зі співробітництва в різних сферах. Серед них – Спільна декларація про створення Стратегічної ради високого рівня між Україною та Турецькою Республікою, яку очолюватимуть Президент України і Прем'єр Туреччини. Декларація має на меті формалізувати вихід взаємин країн на рівень стратегічного партнерства і створення механізму реалізації нового формату відносин.

Сторони також домовилися працювати над створенням транспортних коридорів Європа-Близький Схід, розвивати контакти в оборонно-промисловому комплексі, співпрацювати в аерокосмічній галузі.

Зазначені домовленості створюють умови для виведення двосторонніх відносин на якісно новий рівень, що матиме позитивний ефект для України, зокрема, з огляду на важливу роль, що її відіграє Туреччина в Чорноморському регіоні.

ВИСНОВКИ

Нова влада, сформувавши скоординовану систему управління на рівні Президент – Парламент – Уряд, ліквідувала протистояння державних інститутів, яке попередніми роками гальмувало здійснення консолідованої політики на світовій арені.

Однак, зовнішня політика здійснюється в закритому, "ручному режимі", залежно від кон'юнктурних інтересів правлячої державно-політичної еліти. Бракує комплексних підходів у розробці та реалізації зовнішньополітичних рішень.

Дії влади з удосконалення механізмів реалізації зовнішньої політики не мали комплексного, системного характеру і не призвели до створення ефективної системи інституційно-правового забезпечення політико-дипломатичної діяльності.

Закріплення на законодавчому рівні позаблокового статусу, відмова від перспективи вступу до НАТО, з огляду на відсутність відповідних міжнародних гарантій, по суті, залишає Україну в "сірій" зоні безпеки, створює ряд загроз і викликів.

Не сталося суттєвих змін на краще у відносинах з ЄС. Інтенсивність контактів нової влади з керівництвом ЄС не переросла в нову якість політико-дипломатичного діалогу. Співробітництво Україна-ЄС розвивалося за порядком денним, сформульованим попередніми роками. Низький рівень виконання ключових документів Україна-ЄС (Порядок денний асоціації), складні переговори щодо Угоди про асоціацію свідчать про досить повільний рух України в європейському напрямі. Викликають стурбованість у європейських партнерів і справляють негативний вплив на комплекс відносин Україна-ЄС внутрішньополітичні процеси в Україні.

Результати першого року "конструктивного партнерства" з НАТО заслуговують на переважно позитивні оцінки – з огляду на кількість і зміст виконаних заходів. Водночас, попри високу інтенсивність співробітництва, залишається невизначеність перспектив відносин України з НАТО.

Домінуючим у зовнішній політиці став російський вектор. Українсько-російські відносини набули явно асиметричного, диспаритетного характеру: Україна пішла на стратегічні геополітичні поступки РФ, підпадаючи під російський вплив. Непропорційні компроміси нинішньої влади на користь Росії, хоч і покращили клімат відносин між керівництвом двох країн, але водночас розбалансували українську зовнішню політику за стратегічними напрямками.

Дії влади на американському напрямі поки не змінили на краще двосторонні відносини. Діалог Україна-США помітно ускладнюється політичними, соціально-економічними проблемами всередині України. Спостерігається помітне зменшення інтересу Сполучених Штатів до України – через зміни їх геополітичних пріоритетів і зміщення геостратегічних інтересів з європейського континенту на інші регіони світу.

Вдалося активізувати контакти на важливих для країни зовнішньополітичних напрямках, яким приділялося недостатньо уваги попередньою владою – Китай, Японія, Туреччина. Розвиток торговельно-економічного співробітництва з цими країнами відповідає стратегічним інтересам України та закладає підвалини для поглиблення партнерства. Проте, дії влади на цих напрямках мають "відкладений ефект" і на цей час є скоріше демонстрацією намірів. ■

³⁸ 27 жовтня 2010р. Президент В.Янукович призначив першого віце-прем'єр-міністра України А.Клюєва головою Української частини Комісії зі співпраці між Україною та КНР.

³⁹ Україна і Китай домовилися про інвестиційні проєкти обсягом близько \$4 млрд. – Янукович. – УНІАН, 2 вересня 2010р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ-2010: ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Результати соціологічного опитування громадян з питань зовнішньої політики України дає підстави для наступних висновків і припущень¹.

Ступінь суспільної підтримки / не підтримки зовнішньополітичного курсу влади визначається, по-перше, власними зовнішньополітичними орієнтаціями жителів різних регіонів країни, які, як відомо, є різними: жителі Півдня і Сходу орієнтуються на зближення з Росією ("східний вектор"), Центру та особливо Заходу – з країнами ЄС ("західний вектор"). Число прихильників пріоритетності відносин з країнами СНД та іншими країнами є відносно незначним у всіх регіонах; **по-друге, ставленням до самої влади, яка у своїй діяльності репрезентує пріоритетність того чи іншого вектору, тому регіональний розподіл підтримки / не підтримки зовнішньополітичного курсу збігається також з розподілом електоральних симпатій; іншими словами – у підтримці / не підтримці зовнішньополітичного курсу міститься складова електоральної підтримки / не підтримки владної політичної сили та/або особи.**

На цей час у суспільстві спостерігається, **по-перше, несприйняття абсолютизації одного з векторів зовнішньої політики, тим більше – за рахунок погіршення відносин на іншому; по-друге, запит на посилення європейського вектору в зовнішній політиці нової владної команди**².

1. Зовнішньополітичний курс нового керівництва України є однією з небагатьох сфер, де позитивні оцінки громадян переважають над негативними: підтримують цей курс 44,2% опитаних, не підтримують – 30,8% (діаграма "Чи підтримуєте Ви зовнішньополітичний курс нового керівництва України?").

Однак, зазначена підтримка має виразну регіональну специфіку, яка свідчить про те, що **підтримують зовнішньополітичний курс нової владної команди насамперед виборці В.Януковича.** Як відомо, його електорат зосереджено на Півдні і Сході країни – саме там зовнішньополітичний курс нової влади підтримують більшість опитаних (на Півдні – 59,7%; на Сході – 56%), а не підтримують – менше чверті (22% і 20,9%, відповідно).

Очевидно, що **курс на зближення з Росією, який реалізує Президент, збігається із зовнішньополітичними орієнтаціями жителів цих регіонів:** у тому, що відносини з Росією мають бути пріоритетом зовнішньої політики України, впевнені близько двох третин (62,7%) жителів Сходу та половина (49,8%) жителів Півдня.

Натомість на Заході та в Центрі країни, де більшість або відносна більшість жителів вважають пріоритетом відносини з ЄС (Захід – 64,8%; Центр – 46,4%), підтримка нового курсу є значно нижчою. Так, у Центрі число прихильників курсу (38,6%) лише незначною мірою перевищує число його противників (32,6%), а на Заході переважають його противники: 51,4% проти 21,3% прихильників (діаграма "Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України?").

Аналіз динаміки зовнішньополітичних орієнтацій громадян дає підстави для припущення про те, що **суспільство загалом не сприймає абсолютизації жодного з головних векторів зовнішньої політики та покращення відносин з одним із головних партнерів (ЄС і Росією) за рахунок погіршення відносин з іншим.** Так, на кінець першого року каденції В.Ющенка (який декларував пріоритет європейського курсу та водночас зробив ряд кроків, що погіршили українсько-російські відносини), число прихильників пріоритетності відносин з ЄС зменшилося з 39,6% у квітні 2005р. до 25,4% у грудні. Натомість упевнених у пріоритетності відносин з Росією – збільшилося з 34,9% до 42,2%.

На кінець першого року каденції В.Януковича сталося протилежне: число прихильників пріоритету відносин з ЄС збільшилося з 26,5% у травні 2010р. до 35,6% у лютому 2011р.,

а прихильників пріоритетності відносин з Росією – дещо зменшилося (з 46,3% до 40,4%)³.

2. Оцінюючи досягнення нової владної команди на різних напрямках зовнішньої політики більшість громадян відзначають успіхи у відносинах з Росією – як у загальноукраїнському вимірі (69,4%), так і в регіональному (від 59,4% у Центрі до 85,6% на Півдні).

Оцінки успіхів у відносинах з ЄС і США є регіонально визначеними. Думки про наявність успіхів на цих напрямках переважають на Півдні і Сході, де успіхи у відносинах з ЄС відзначили 53,1% та 43,7% опитаних, відповідно, успіхи у відносинах з США – 47,5% та 37,5%, відповідно. Натомість у Центрі та на Заході переважають ті, хто вважає, що новому керівництву не вдалося досягти успіхів як у відносинах з ЄС (40,1% та 50,6%, відповідно), так і з США (36,9% та 54,9%, відповідно) (діаграма "Чи вдалося новому Президенту України та Уряду протягом 2010р. досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?").

Співвіднесення досить незначних реальних результатів, що їх досягла нова владна команда у відносинах з ЄС і США, з позитивними оцінками цих результатів на Півдні і Сході країни може свідчити про те, що в цих оцінках відбивається не стільки успіх чи не успіх зовнішньої політики на цих напрямках, скільки підтримка нового Президента його електоратом.

3. Перспективи зовнішньої політики більшість громадян вбачають насамперед у поглибленні відносин з Росією (61,9%) і країнами ЄС (61,2%). Примітно, що значна частина (39%) громадян не сприймають ці напрями як альтернативні, вважаючи, що Україні слід поглиблювати відносини одночасно на обох цих напрямках. Прихильників поглиблення відносин із США значно менше – 34,1%, а відносна більшість (44,2%) опитаних упевнені, що з цією країною слід підтримувати нинішній рівень співробітництва.

Бачення громадянами майбутнього української зовнішньої політики має регіональні відмінності, що відповідають відзначеним вище відмінностям у баченні її пріоритетів.

Так, на Заході та в Центрі переважають прихильники поглиблення відносин з ЄС (78,7% та 67%, відповідно); поглиблення відносин з Росією підтримують 55,5% жителів Центру, тоді як на Заході відносна більшість (36,7%) опитаних вважають за доцільне підтримання нинішнього рівня відносин.

На Півдні переважають прихильники поглиблення співробітництва з Росією (80,3%) та ЄС (61,6%), тоді як на Сході виразно домінуючою є ідея поглиблення співробітництва з Росією (77%), а числа прихильників поглиблення співробітництва з ЄС та підтримання цих відносин на нинішньому рівні статистично значимо не відрізняються – 44,9% та 41,7%, відповідно (діаграма "Якою має бути політика України стосовно ЄС, Росії та США?").

4. Попри всі регіональні відмінності зовнішньополітичних орієнтацій, більшість громадян підтримують доцільність вступу України до ЄС – як у загальнонаціональному вимірі (56,3%), так і в регіональному: від абсолютної підтримки на Заході (74,8%) до переважної на Півдні (49,5%); на Сході частки прихильників і противників вступу статистично значимо не відрізняються (39,9% і 37,9%, відповідно) (діаграма "Чи потрібно Україні вступати до Європейського Союзу?")⁴.

При цьому, слід зазначити, що число прихильників вступу до ЄС у лютому 2011р. виявилось дещо вищим, ніж у травні 2010р. (56,3% і 52,8%, відповідно). Якщо до цього додати вказане вище збільшення за цей час числа впевнених у пріоритетності європейського напрямку в зовнішній політиці України (з 26,5% до 35,6%), то можна зробити висновок про **наявність суспільного запиту на посилення європейського вектору в зовнішній політиці нової владної команди.**

¹ Опитування проведено з 27 січня по 2 лютого 2011р. Результати опитування з інших питань політики нової владної команди див. у розділах 2 та 4 цієї Доповіді. Регіональний розподіл територій України див. у Розділі 4.

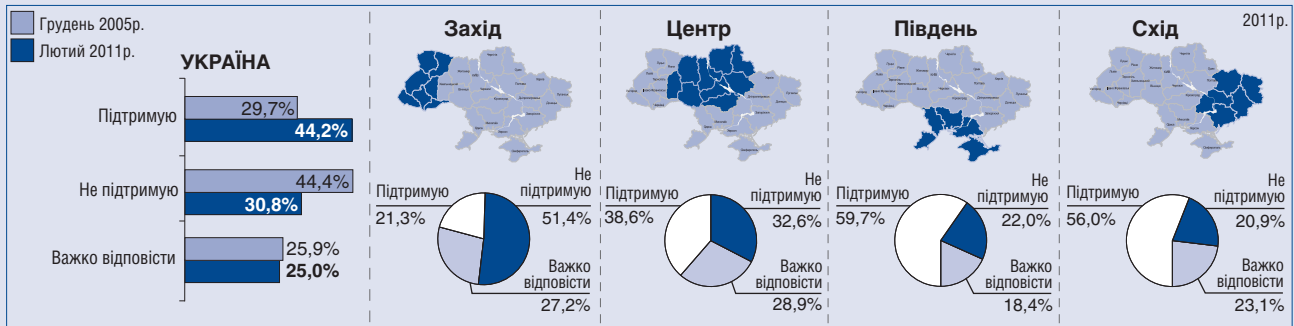
² Хоча питання гіпотетичного референдуму стосовно вступу України до НАТО втратило актуальність, проте можна відзначити також наявність в українському суспільстві стійкого числа прихильників інтеграції країни до Альянсу: так, на цей час підтримали б вступ до НАТО 19,1% опитаних, не підтримали б – 58,5%, тобто число і противників, і прихильників вступу, порівняно з груднем 2005р., не змінилося (діаграма "Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?").

³ Звичайно, велике значення у зміні зовнішньополітичних орієнтацій громадян мають також реальні досягнення влади на тому чи іншому напрямі. У випадку з В.Ющенком падіння числа прихильників пріоритетності відносин з ЄС може пояснюватись і глибиною розчарування в його політиці через відсутність реальних здобутків України на європейському напрямі. А якщо до цього додати погіршення відносин з Росією, то буде зрозумілим, чому на кінець першого року його президентської каденції зовнішньополітичний курс країни підтримували лише 29,7% громадян, не підтримували – 44,4%.

⁴ Доречно зазначити, що рівень позитивних відповідей на питання про вступ України до ЄС протягом багатьох років перевищує рівень негативних і коливається у межах від 40% до 65%.

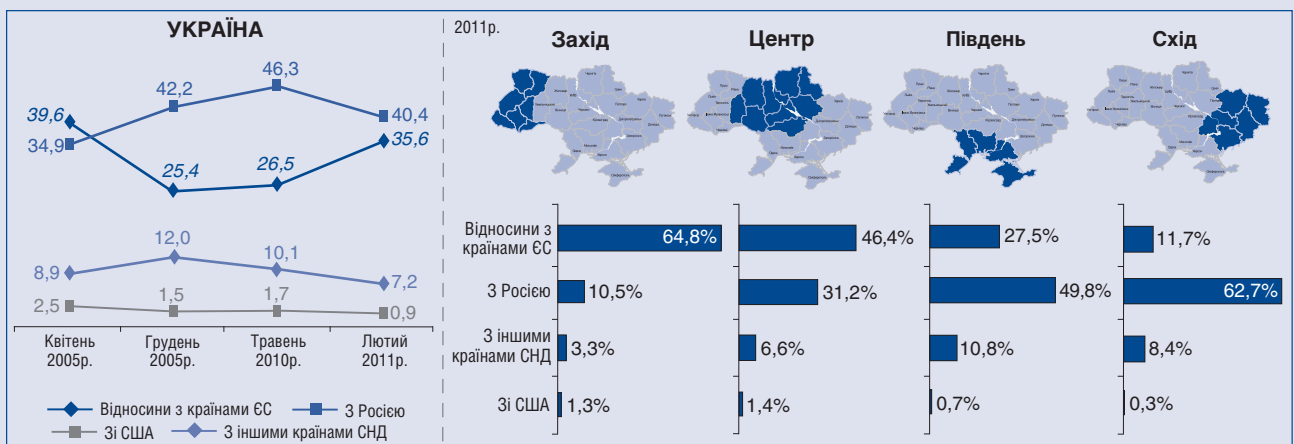
Чи підтримуєте Ви зовнішньополітичний курс нового керівництва України?

% опитаних



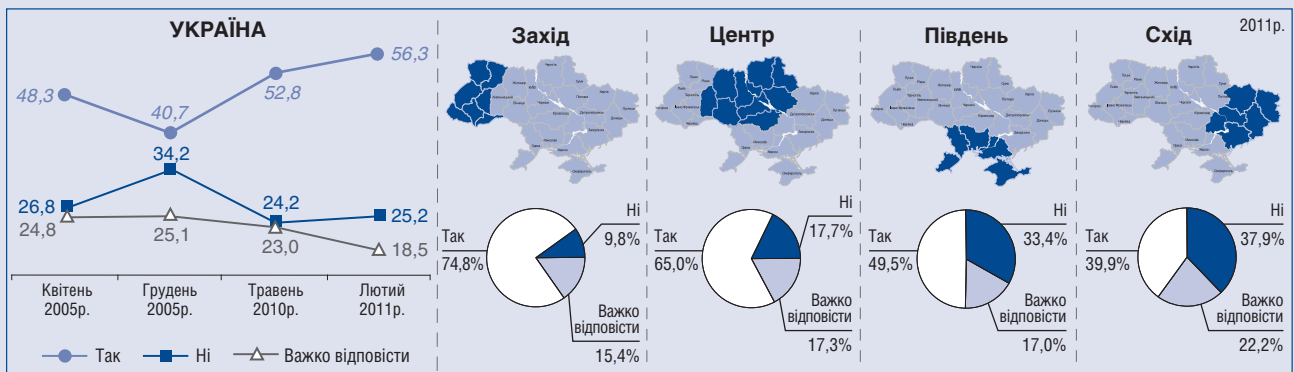
Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України?

% опитаних



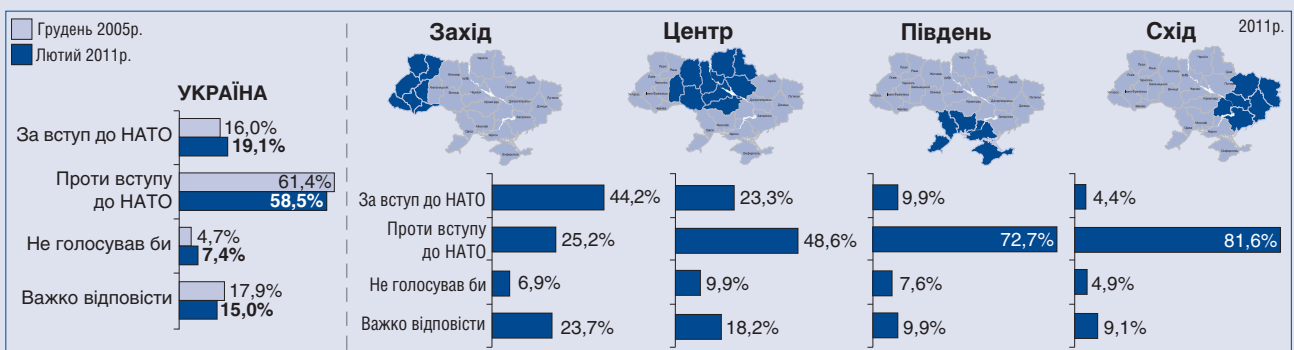
Чи потрібно Україні вступати до Європейського Союзу?

% опитаних

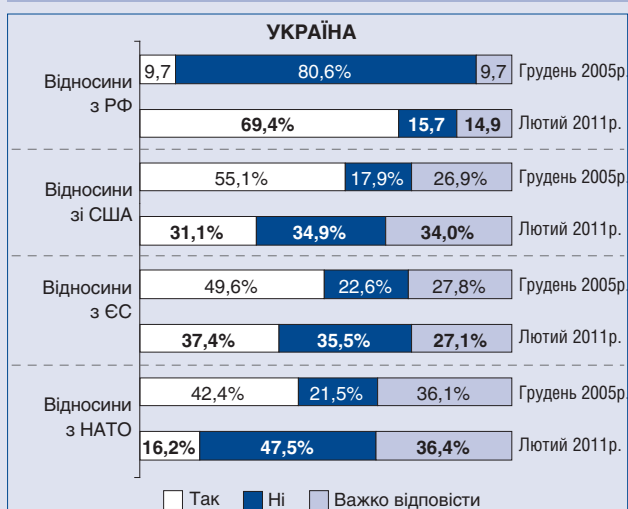


Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?

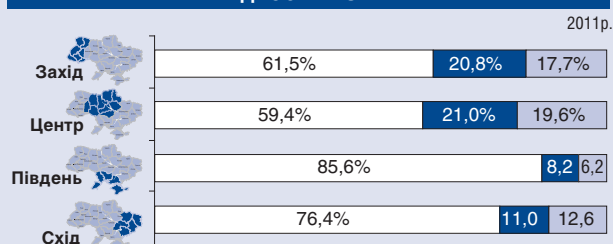
% опитаних



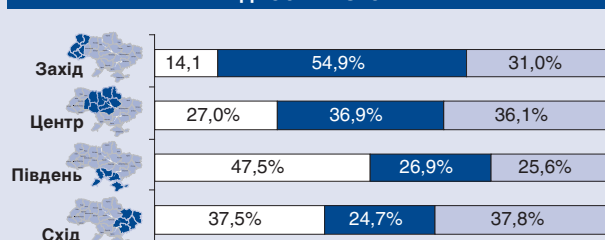
Чи вдалося новому Президенту України та Уряду протягом 2010р. досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики?
% опитаних



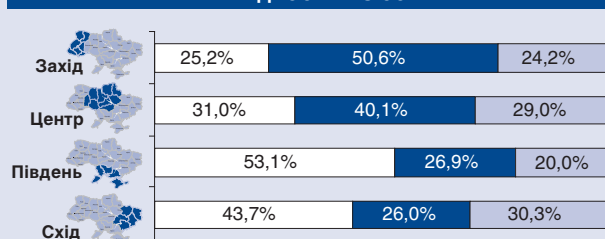
ВІДНОСИНИ З РФ



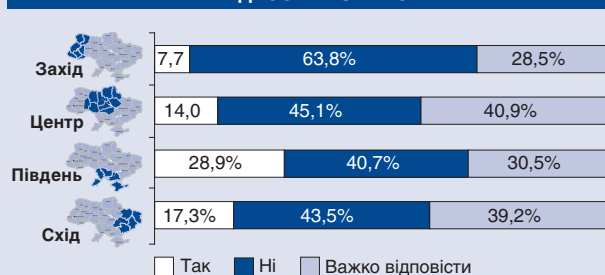
ВІДНОСИНИ ЗІ США



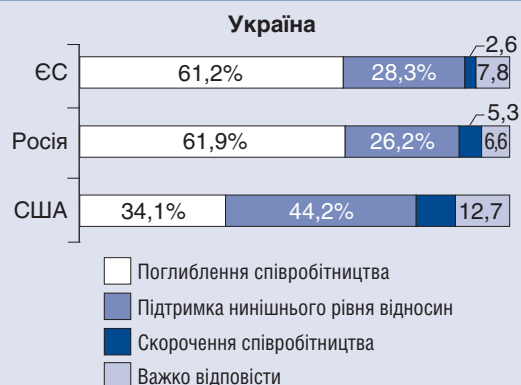
ВІДНОСИНИ З ЄС



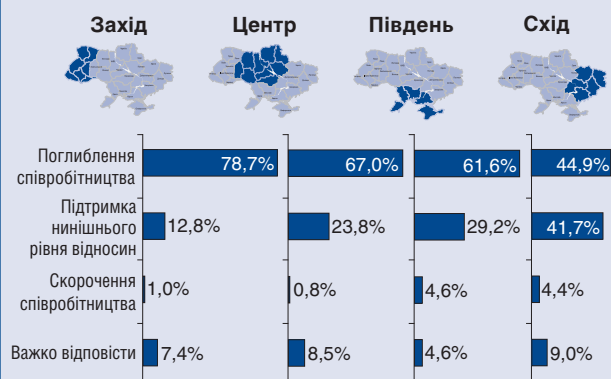
ВІДНОСИНИ З НАТО



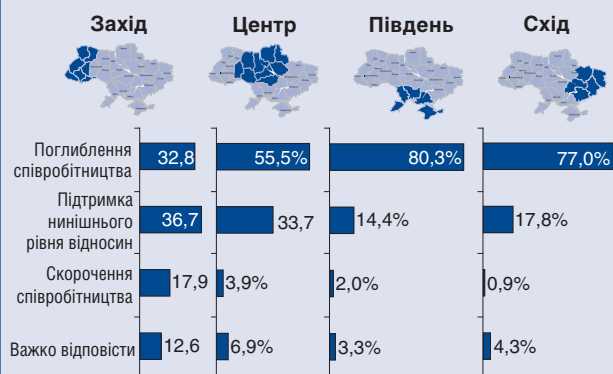
Якою має бути політика України стосовно ЄС, Росії та США?
% опитаних



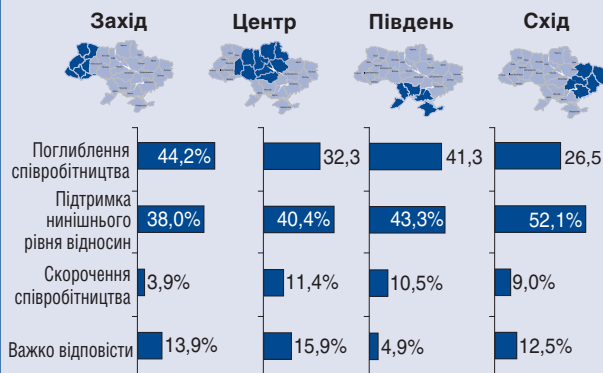
Якою має бути політика України стосовно ЄС?



Якою має бути політика України стосовно Росії?



Якою має бути політика України стосовно США?



ДІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЗИЦІЇ ФАХІВЦІВ*

ВИЗНАЧАЛЬНИМ ЧИННИКОМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ МАЄ БУТИ ЄВРОЦЕНТРИЗМ



Володимир ОГРИЗКО,
Міністр закордонних справ
України 2007-2009рр.

– Як би Ви оцінили якість та ефективність нинішньої зовнішньої політики України?

Зовнішня політика є надзвичайно важливим інструментом, за допомогою якого держава реалізує свої інтереси у відносинах із зовнішнім світом. Ключовим поняттям при цьому є слово “інтереси”. Це давно і добре відомий усім постулат.

Ключове завдання для будь-якої країни – забезпечення безпеки. За нової влади воно трансформувалося у фактичну відмову від виконання цього завдання через оголошення України “позаблоковою”. У підсумку не тільки не маємо чим забезпечувати свою безпеку тепер, але й не знаємо, як це зробити в майбутньому.

Для кожної країни принципово важливим є побудова максимально сприятливих стосунків із світовими гравцями. У відносинах з Росією та США ми в цьому плані досягли “особливих” результатів, обравши позу “чого изволите?”, чим завдали очевидної шкоди не лише практичним, але й стратегічним інтересам України (маю на увазі насамперед “харківські угоди” та передачу збагаченого урану). У результаті, швидко втрачаємо інтерес до себе як з боку одних, так і інших. І не тільки.

Проголосивши продовження курсу попередньої влади на євроінтеграцію, що саме по собі є позитивом, почали згортати демократичні свободи, виявляти вперте небажання шукати розумного компромісу з питань узгодження справді складних питань щодо зони вільної торгівлі з ЄС (не може Україна диктувати Євросоюзу свої правила, якщо хоче стати його частиною. У них і свій статут, і свій монастир. Шанс на порозуміння – перехідні положення аж до 10 років). У підсумку такими діями ставимо під питання не лише перспективу укладення угоди про асоціацію, але й сам курс на євроінтеграцію, практичним уособленням якої на цьому етапі згадана угода якраз і є.

Згадали вкотре про необхідність економізації зовнішньої політики, пошуку перспективних

партнерів, але забули, що без рішучої дерегуляції економічного життя в Україні, реального, а не позір-ного приборкання корупції та наведення ладу в судовій системі жодної суттєвої інвестиції із-за кордону не отримаємо.

Отже, якщо говорити про “якість та ефективність”, то я б ужив ці слова в контексті започаткування процесу якісного та ефективного зникнення України з порядку денного пріоритетів наших ключових партнерів. Така нинішня Україна нікому не цікава, а, отже, й не потрібна.

Сказавши це, хочу вкотре наголосити – вини в цьому працівників зовнішньополітичного відомства – від найвищого до найнижчого – немає. Вони – лише виконавці.

– Які проблеми є у сфері зовнішньої політики?

Головна проблема, яка продукує все те, про що йшлося вище, – відсутність ціннісного, а відтак і зовнішньополітичного, орієнтуру держави. Бути всюди – означає не бути ніде. “Багатовекторність” замість чіткого позиціонування в системі світових політичних і безпекових координат – шлях до втрати зовнішньополітичного профілю держави, свого обличчя, повернення до становища об’єкта міжнародної політики.

Можна помилитися в оцінці ситуації, можна неточно спрогнозувати позицію партнера, можна, нарешті, прийняти тактично неправильне рішення. Але це все так само можна швидко виправити, якщо є стратегічна лінія. Якщо ж такої визначеності немає, тоді зовнішня політика стає не прогнозованою і суперечливою. За таких обставин на прийняття рішень впливають переважно особисті уподобання, ситуативні моменти тощо. В результаті, така зовнішня політика стає також некерованою, оскільки з’являються групи впливу, які формують окремі центри прийняття рішень, що призводить до дезорганізації всієї зовнішньополітичної діяльності. Сьогодні ми “успішно” насту-паємо на ті самі граблі, що і на початку 2000-х років.

Усі інші проблеми є лише похідними від головної – ціннісного вибору.

– Якими можуть бути шляхи та механізми подолання цих проблем?

Якщо говорити суто про зовнішню політику, то головною передумовою позитивних змін має стати відмова від безперспективного курсу т.зв. “багатовекторності”. **Україна є європейською, а не євразійською державою. Саме євроцентризм має бути визначальним чинником зовнішньої політики держави.** Практичними цілями має стати повернення до курсу на вступ до НАТО та ЄС як найефективніших на цей час безпекових і соціально-економічних інструментів у Північній Атлантиці. Це, звичайно, зовсім не означає відсутності інтересів в інших важливих для України регіонах світу.

* Інтерв’ю проводилося з 1 по 20 лютого 2011р. Відповіді експертів подаються в алфавітному порядку.

У відносинах з Росією має бути подоланий комплекс меншовартості і примітивного мавпування. Україна та Росія по-різному бачать стратегічні цілі свого розвитку. Це об'єктивно зумовлює принципи відмінності в позиціях сторін на міжнародній арені. Єдино можливою основою двосторонніх відносин може бути міжнародне право. Мають бути денонсовані “харківські угоди”, покладено край ідеологічній експансії Москви, дотримано національних інтересів в економічній сфері.

Звичайно, такі кроки вимагатимуть переосмислення всього комплексу питань державного будівництва, перспектив розвитку України. За нинішніх обставин сподіватися на це майже не доводиться. Проте дуже хотілося б помилитися. ■

ДЛЯ ЯКІСНОЇ ТА ЕФЕКТИВНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ НЕОБХІДНА ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ, КОНСЕНСУС ПОЛІТИЧНИХ СИЛ І ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ ЦІННОСТЕЙ



Борис ТАРАСЮК,
Міністр закордонних справ
України 1998-2000рр.
та 2005-2007рр.,
голова Комітету
Верховної Ради України
з питань європейської інтеграції

– Як би Ви оцінили якість та ефективність нинішньої зовнішньої політики України?

Якість зовнішньої політики рівнозначна можливості держави відстоювати свої національні інтереси та реалізовувати свої цілі на міжнародній арені. Що стосується ефективності зовнішньої політики, то важливо оцінити декларації влади та їх відповідність конкретним діям та отриманим результатам.

Виходячи з цих засад, маю сумніви, що зовнішня політика, яку здійснювала нинішня українська влада впродовж 2010р., може вважатись якісною та ефективною.

По-перше, національні інтереси відстоювалися неналежним чином: Україна де-факто втратила частину суверенітету і всупереч Конституції подовжила до 2042р. термін базування іноземних військ (Чорноморського Флоту РФ) на своїй території. Причому, ратифікація відповідної Угоди відбулась із грубим порушенням Закону про міжнародні договори та Регламенту Верховної Ради. Про яку якість зовнішньої політики може йтися, якщо для її реалізації порушується законодавство України, в т.ч. її Основний Закон? Додам лише, що сумнівним виявився й виграш від цієї угоди, адже в результаті отриманої “знижки” на природний газ, не вдалося реально знизити його ціну або хоча б залишити її на рівні попереднього року.

Щодо ефективності участі України в актуальних глобальних і європейських процесах трансформації безпеки, то наша держава “стабільно зависла”. Вектор її руху змінений, але жодної позитивної динаміки не спостерігається. Навпаки, було внесено чинник дестабілізації у вигляді подовження присутності ЧФ Росії на українській території.

Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, прийнятий 1 липня 2010р., який мав на меті закріпити концептуально незрозумілий “позаблоковий статус”, не встановлює жодної системи гарантування безпеки нашої держави. І зовсім незрозуміло, яким чином “позаблокова” Україна може безпечно почуватись у нинішніх умовах, де превалюють загрози, протидія яким потребує високотехнологічних і фінансових затрат. Для цього варто лише проаналізувати дані про витрати України на оборонний сектор і їх порівняти з аналогічними витратами країн, що мають нейтральний статус. Наприклад, щорічно Україна витрачає на оборону в розрахунок на одного жителя \$25 – тоді як позаблокові Швеція – \$608, Австрія – \$330, а нейтральна Швейцарія – \$500. Чи можемо ми дозволити собі таку позаблоковість і почуватись захищеними?

Сьогодні показниками якості зовнішньої політики є також уміння влади забезпечити безперебійність і стабільність постачання енергоресурсів. **Енергетичний аспект** є особливо чутливим, оскільки він може бути штучно й досить ефективно використаний для просування політичних інтересів інших країн і на шкоду Україні. Це водночас здатне похитнути стабільність цілої геополітичної палітри держав через їх залежність від енергетичних ресурсів та енерготранспортних шляхів.

У цьому зв'язку варто особливо відзначити важливість приєднання України 24 жовтня 2010р. до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, та європейські ініціативи щодо модернізації української газотранспортної системи. Ці кроки здатні покращити функціональність і технічну спроможність належного постачання енергоресурсів територією України до країн ЄС. При цьому, для безпеки і стабільності на європейському континенті важливо не допустити можливу втрату контролю України над будь-якою частиною її енергетичної системи (в т.ч. й атомного сектору) – з метою уникнення політичного впливу третіх сторін.

Щодо **політики європейської інтеграції**, можу зазначити, що зараз продовжують втілюватися форми співпраці, започатковані попередніми роками. Так, у 2010р. прийнято низку законів, на необхідності яких наголошував ЄС. Це стосується, насамперед, законодавства у сфері захисту персональних даних, ратифікації Конвенції Ради Європи про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру 1981р. та Додаткового протоколу до неї, Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, Угоди про співробітництво з Європолем тощо. Продовжує ефективно працювати Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС (КПС).

– Які проблеми є у сфері зовнішньої політики?

Разом з тим, відомо, що європейська інтеграція – це насамперед **внутрішня робота держави**, яка має бути спрямована на реалізацію цієї кінцевої мети. А тут, на жаль, маємо серйозні проблеми. Декларації нової влади щодо незмінності курсу на членство в ЄС не можуть підмінити собою конкретні дії. Сьогодні знову відбуваються тривожні процеси, яких ми не спостерігали в Україні п'ять попередніх років. Проблеми, які ще вчора не були притаманні державі, що обрала демократичний шлях розвитку, курс на європейську інтеграцію, сьогодні стали реальністю.

Україна перетворюється на країну, в якій брутально й неодноразово порушуються Конституція і закони,

нехтуються права людини, немає верховенства права, не дотримується свобода слова, що є фундаментальними принципами європейської спільноти, а натомість панує цензура, вибірково застосовується законодавство, фактично ведуться політичні репресії проти “інакомислячих”. В Україні створюється авторитарна вертикаль влади з монопольним становищем провладної партії, політична корупція в Парламенті “зашкалює” і, як наслідок, єдиний законодавчий орган держави перетворюється на “приватну нотаріальну контору” Адміністрації Президента, через яку “протягуються” всі необхідні для невеличкої групи людей рішення. Впродовж цього року пролунало чимало застережень від Європарламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, урядів країн ЄС і США щодо згортання демократії в Україні, утисків свободи слова, політично-вмотивованого переслідування опозиції, вибіркового застосування права, тиску на громадські організації. Поза сумнівом, такі негативні тенденції, якщо вони не будуть усунуті, здатні негативно відбитися на подальшій європейській інтеграції України. Вони не лише ставлять під загрозу виконання тих амбітних завдань, які має перед собою Україна, а, фактично, зводять нанівець усі її здобутки попередніх років на євроінтеграційній ниві. Прикро, що навіть Міністерство закордонних справ України замість того, щоб виконувати свою засадничу функцію реалізації зовнішньополітичних інтересів держави, є сьогодні також втягнутим у брудну внутрішньополітичну боротьбу з опозицією.

Так, звичайно, можна звинувачувати ЄС у тому, що він, мовляв, зволікає з визнанням за нами перспективи членства, але про яку перспективу можна говорити в контексті всього сказаного вище? Невже у найвищого керівництва держави є ілюзії, що *таку* Україну хоче бачити у своєму складі ЄС? Я глибоко переконаний, що таких ілюзій немає, а відтак, усі ці декларації і запевнення влади в її відданості та незмінності курсу держави на вступ до ЄС мені видаються, щонайменше, нещирими.

– Якими можуть бути шляхи та механізми подолання цих проблем?

Серед **шляхів подолання** зазначених вище проблем я б назвав відмову від політики подвійних стандартів та озокамілювання у відносинах з ЄС, приведення дій у відповідність з деклараціями, проведення реальних реформ, а не їх імітацію, системну боротьбу з корупцією, починаючи з прийняття і впровадження законодавчого антикорупційного пакета, а не лише показове й вибіркоче привселюдне покарання неслухняних чиновників.

У контексті пошуку **механізмів подолання** існуючих проблем, зокрема, варто почати реально втілювати положення згаданого вище Закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики, де йдеться про “проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави”.

Наріжним каменем мотивації зовнішньополітичних дій мають бути національні інтереси, а не прагнення догодити сусідній державі.

Цього року МЗС отримав новий інструментарій проведення зовнішньоекономічної діяльності – йому підпорядковані торговельні місії. Відтепер оцінка його ефективності здійснюватиметься через призму зростання товарообігу і прямих іноземних інвестицій.

Для якісної і ефективної зовнішньої політики необхідна політична воля та консенсус політичних сил, переосмислення цінностей. Доки не почнеться

реальна робота на всіх напрямках наближення нашої країни до стандартів європейської спільноти, доти ми не зможемо увійти в єдину цивілізовану європейську спільноту, де такі поняття, як верховенство права, свобода слова, права людини, повага до Конституції, демократія, ринкова економіка, чесна і справедлива конкуренція – є не лише пафосними передвиборчими гаслами окремих політиків, а нормальним повсякденним явищем. ■

ПОТЕНЦІАЛ УКРАЇНСЬКОЇ СУЧАСНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ У ЗМОЗІ УТВЕРДИТИ УКРАЇНУ ЯК ЄВРОПЕЙСКУ ПОЗАБЛОКОВУ ПОСТІЙНО НЕЙТРАЛЬНУ ДЕРЖАВУ



Олександр ЧАЛИЙ,
Надзвичайний і Повноважний
Посол України

– Як би Ви оцінили якість та ефективність нинішньої зовнішньої політики України?

Для мене якість та ефективність зовнішньої політики України оцінюється її здобутками за перший рік президентства В.Ф. Януковича. Вони є, і значні.

По-перше, це вірне, адекватне викликам сьогодення геополітичне позиціонування України як позаблокової держави. Відповідно зовнішня політика України стала більш реалістичною і прагматичною, має більшу підтримку всередині країни та довіру з боку міжнародного співтовариства. Законодавче забезпечення позаблоковості (Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”) відновило єдність влади у сфері зовнішньої політики, підсилило її передбачуваність. Сьогодні ніхто не має сумніву, що українська держава “розмовляє зі світом одним голосом”.

По-друге, значне поліпшення відносин з РФ, фактичне відновлення стратегічного партнерства між двома державами.

По-третє, законодавче забезпечення та реалізація євроінтеграційного курсу України як **ключового напрямку її зовнішньої політики** з чітким визначенням реально досяжних пріоритетів: Угода про асоціацію, зона вільної торгівлі, безвізовий режим.

До беззаперечних здобутків української зовнішньої політики у 2010р. слід також віднести:

- реальне розширення відповідно до глобальних геополітичних змін географії дипломатичної активності України з чітким акцентом на їх економізацію (Китай, Туреччина, Японія);
- висунення стратегічної ініціативи в галузі ядерного нерозповсюдження (збройовий уран) та відновлення за рахунок цього стратегічного діалогу з США;
- відновлення повномасштабної співпраці з МВФ, СБ та ЄС (макроекономічна допомога);

- активізацію співпраці з провідними міжнародними організаціями ОБСЄ (головування у 2013р.), РЄ (головування у 2010-2011рр.), ООН (миротворча місія в Кот-д'Івуарі);
- вступ України до Європейського Енергетичного співтовариства;
- прогрес у просуванні власних регіональних ініціатив (ЗВТ СНД на засадах СОТ, аверс Одеса-Броди).

– Які проблеми є у сфері зовнішньої політики?

Ключові проблеми певним чином пов'язані із зазначеними вище досягненнями.

По-перше, позаблоковість України оголошено в односторонньому порядку, вона має лише внутрішньодержавне правове закріплення, українська дипломатія з незрозумілих причин активно не вимагає міжнародно-правового закріплення української позаблоковості як міжнародно-визнаного статусу – наприклад, у якості постійно нейтральної держави. Як результат, серед членів міжнародного співтовариства постає логічне питання: “Українська позаблоковість – це тактичний крок (виждати час і знову піти в НАТО) чи стратегічний вибір?” Це породжує перший рівень стратегічної недовіри до української зовнішньої політики, насамперед, з боку РФ, певною мірою – з боку КНР, Індії та ін.

По-друге, складається враження, що “один голос” сучасної української зовнішньої політики дедалі більше базується на авторитарних, а не демократичних засадах стабільності всередині країни. Опозиція дедалі частіше відсувається з процесу прийняття ключових зовнішньополітичних і державних рішень (ратифікація Угоди про ЧФ, зміни до Конституції та виборчого закону). Як результат – непрозорий характер відповідних рішень, їх низька легітимність в очах міжнародного співтовариства, особливо західних країн та інституцій. Це породжує другий рівень стратегічної недовіри до української політики, насамперед, з боку ЄС, США, РЄ, Європейського Парламенту. У кінцевому підсумку, Україна починає втрачати роль регіонального лідера, потенційного мосту між Заходом і Сходом (ключова ідея зовнішньополітичної доктрини В.Януковича), яку поступово перебирає Туреччина – в безпековій сфері, та Польща – у відносинах між НАТО, ЄС та РФ. Це підвищує ризики для України трансформуватись у майбутньому в “сіру” зону між Сходом і Заходом.

По-третє, українська дипломатія за рік, що минув, не ініціювала ряд креативних, орієнтованих на результат зовнішньополітичних ініціатив у сферах, що перебувають у центрі уваги лідерів сучасного світу. Навіть якщо вони й заявлялися, то не набули публічного резонансу, послідовно не втілюються в життя та як результат – не пов'язуються міжнародним співтовариством напрямку з Україною.

А такі можливості є. Маю на увазі придністровське врегулювання (де “план Януковича”?), ядерне нерозповсюдження (гарантії країнам, що відмовилися від ядерної зброї), контроль над озброєнням (українські пропозиції на підтримку спільної ПРО США, Європи та РФ та щодо договору про флангові обмеження), в галузях кібербезпеки, змін клімату, справедливого розподілу продовольчих і мінеральних ресурсів, прав

транзитних країн в оновленій Європейській енергетичній Хартії, ролі не-членів G-20 у становленні нового валютно-фінансового світопорядку, захисту національних меншин (права українців у РФ). Це породжує третій рівень стратегічної недовіри до інтелектуальної спроможності української дипломатії формулювати, а головне – послідовно втілювати в життя ініціативи, які б відповідали глобальним і регіональним викликам сьогодення.

– Якими можуть бути шляхи та механізми подолання цих проблем?

Хочу наголосити, що я оптиміст. Перекоаний, що потенціал сучасної зовнішньої політики України у змозі утвердити Україну як європейську позаблокову постійно нейтральну державу, базовану на засадах демократичної стабільності, верховенства права, ринкової економіки і прав людини.

Для цього було б необхідним наступне.

По-перше, напрацювати та оприлюднити “власну”, українську ініціативу “щодо формування нової безпекової архітектури в Європі”. І це не мої слова, а вимога Президента України¹. Однак я нічого не чув про ключові пропозиції України в цьому стратегічному питанні. Як і з чого конкретно складається ініціатива Президента України з “формування в Європі нової системи колективної протидії глобальним загрозам та викликам безпеці у 21 сторіччі”?²

Ключовими елементами українського плану дій могли стати:

- пропозиція трансформувати сучасну ексклюзивну безпекову архітектуру Європи (НАТО, ЄС, РФ, ОДКБ) в інклюзивну євроатлантичну спільноту безпеки за участю всіх країн і безпекових інституцій Євроатлантики (ОБСЄ +);
- заклик до всіх країн євроатлантичного напрямку, між якими існують непорозуміння та напруженість, зняти їх шляхом історичного примирення;
- стратегічна підтримка створення спільної ПРО (США-НАТО-РФ);
- звернення до постійних членів РБ ООН, країн - гарантів суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України за Будапештським меморандумом з вимогою визнати міжнародно-правовий статус України як постійно нейтральної держави з наданням відповідних міжнародно-правових гарантій;
- креативні українські ініціативи стосовно відновлення договору про звичайні збройні сили в Європі, про опрацювання нової Енергетичної Хартії для Європи, про євроатлантичне стратегічне співробітництво в галузях кіберзагроз, продовольчої безпеки, змін клімату;
- взяття на себе ролі ключового модератора і промотора у придністровському врегулюванні.

Цей список не є вичерпний, він може доповнюватись і редагуватись, але без амбітних орієнтованих у майбутнє зовнішньополітичних ідей і пропозицій українське головування в ОБСЄ у 2013р. буде формальністю. А головне – це не зміцнить реальну безпеку України.

¹ Докладно див.: Віктор Янукович: Нам потрібно напрацювати власну “українську ініціативу” щодо формування нової безпекової архітектури в Європі. – Виступ Президента В.Януковича з нагоди 18-ї річниці утворення Служби безпеки України 23 березня 2010р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України; <http://www.president.gov.ua/news/16777.html>

² Докладно див.: Спільна заява Президентів України та Російської Федерації з питань Європейської безпеки 17 травня 2010р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України; <http://www.president.gov.ua/news/17179.html>

По-друге, імідж України як демократичної держави повинен стати ключовим чинником у просуванні українських зовнішньополітичних ініціатив, особливо у сфері євроінтеграції. Винятково політехнологіями та додатковим фінансуванням цього не досягти. Запропонований Президентом загальнонаціональний круглий стіл має також започаткувати реальний діалог з опозицією із ключових зовнішньополітичних питань, а також внутрішніх питань, що мають значний зовнішньополітичний резонанс (свобода слова, верховенство права, вільні та прозорі вибори). Це дасть шанс зупинити небезпечні тенденції сприйняття певних подій в Україні як проявів не демократизму, авторитаризму, відходу від цінностей і стандартів РЄ та ЄС. Без цього існує реальний ризик недосягнення Україною ключових цілей її євроінтеграційної політики.

По-третє, підсилення якості сучасної української дипломатії, що вимагає:

- збільшення фінансування (в кілька разів);
- підсилення інформаційної складової;
- усунення елементів самоцензури (відсутність вчасної реакції на події в Єгипті, на дії проти українських меншин у РФ тощо);
- більшої креативності, публічності у просуванні українських зовнішньополітичних ініціатив. ■

НЕОБХІДНЮ ПЕРЕДУМОВОЮ УСПІШНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ Є ВІДПОВІДНІСТЬ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЗАГАЛЬНОВИЗНАНИМ ПРАВОВИМ І ДЕМОКРАТИЧНИМ СТАНДАРТАМ



Тарас ЧОРНОВІЛ,
перший заступник голови
Комітету Верховної Ради
України у закордонних справах

– Як би Ви оцінили якість та ефективність нинішньої зовнішньої політики України?

Для зовнішньої політики у 2010р. є характерним парадокс. З одного боку – одна з кращих дипломатичних шкіл як у науковому, так і в прикладному аспектах, започаткована й розвинута такими світилami, як Г.Цветков, А.Зленко, Г.Удовенко та їх наступники, висока кваліфікованість дипломатичного корпусу, безумовний професіоналізм керівництва й апарату МЗС. Як результат, якість виконання зовнішньополітичних завдань переважно залишається достатньо високою. Гідний рівень переговорів у євроінтеграційному процесі, розширення за останній рік кола двосторонніх контактів, швидке реагування на кризові ситуації підтверджують якість діяльності зовнішньополітичного відомства, що мало б гарантувати високу ефективність зовнішньої політики України.

Однак, суть парадоксу полягає в тому, що за наявності ефективного інструмента, зовнішню політику держави в цілому назвати ефективною у 2010р., як і в попередні періоди, не можна. Фактично, може йтися про рік втрачених дуже великих перспектив на зовнішній арені, різкого зниження міжнародного іміджу та

авторитету, заміни міжнародної суб'єктності на об'єктність Української держави та прив'язування її до сфери впливу Російської Федерації (у т.ч. в очах західних партнерів).

Перша половина року характеризувалася неочікуваними преференціями для України з боку ЄС, найсуттєвіша з яких – надання Україні права подати офіційну заявку на вступ до Євросоюзу. Частково це було пов'язано з зовнішніми обставинами – втома від попереднього керівництва й надія на реальний прагматизм нової влади, але, не останньою чергою, цьому сприяла якісна робота обох міністрів – П.Порошенка та К.Грищенка й дипломатичної служби загалом.

За неповний рік ця перспектива була змарнована. На цей час повноцінне членство не обговорюється в жодній часовій перспективі. Пов'язані в єдиний пакет угоди про асоціацію та про зону вільної торгівлі з ЄС опинилися під загрозою з абсолютної нових причин. Якщо раніше затримку викликали об'єктивні неузгодженості угоди про зону вільної торгівлі, то сьогодні, з вини внутріполітичних проблем, під загрозою вже угода про асоціацію. У принциповому питанні безвізового статусу ми так і не змогли відстояти “дорожню карту”, замінену для нас планом дій з винятково односторонніми зобов'язаннями. Тональність останніх заяв лідерів ЄС може свідчити про початок процесу м'якої євроізоляції. У рамках Східного партнерства Україну вперше позбавлено лідерства на користь Молдови. Існує обґрунтована загроза, що після аналізу стану боротьби з корупцією і справедливості судочинства Україна поступиться ще й Грузії.

Важко назвати ефективною зовнішню політику й у сфері двосторонніх контактів. Головний прорив, здійснений у відносинах з Росією, за підсумками року виглядає вже не так переконливо. Резонансна угода “флот за газ” виявилася неадекватною у своїй матеріальній складовій – про її доцільність можна було б, принаймні, дискутувати, якби предметом розміну була делімітація морського кордону на прийнятних для України умовах. Енергетична складова сама по собі була неповноцінною, оскільки українська сторона навіть не змогла публічно порушити питання про скасування невідгідної угоди, підписаної попереднім Урядом. Сучасна політика Росії в енергетичній, торговельній чи гуманітарній сферах нівелює більшість досягнень загалом позитивної та, безумовно, необхідної нормалізації відносин. Недавні дії російського керівництва проти українських установ у Росії та висловлювання щодо “внесків” обох народів у досягнення перемоги у Другій світовій війні, фактично, означали початок краху української зовнішньої політики на російському напрямі.

Безумовно позитивним є той факт, що до сфери стратегічних інтересів України повертається азійський континент. Візит Президента до Китаю, урочистість прийому, обсяг підписаних документів викликали враження відкриття нового стратегічного вектора. Однак, спокійний аналіз з певної часової перспективи породжує сумніви в реальності значних досягнень та їх стратегічного значення. Підтримавши всі побажання китайської сторони у двосторонній Декларації, Україна не змогла закріпити в документі жодної вигідної новели. Ми не побачили ні очікуваного зобов'язання з підвищення гарантій безпеки України в розвиток Будапештського меморандуму, ні її можливого місця в ШОС на умовах будь-якої з можливих форм інтеграції. Гучні, хоч і неоднозначні інвестиційні угоди тихенько зачахли, а сама тема українсько-китайських відносин остаточно зникла зі словникового запасу українських високопосадовців. Подібна доля – від фанфар до забуття, схоже, не оминувла й інші нові “стратегічні” вектори.

Надзвичайно важливі двосторонні контакти з європейськими партнерами теж виявилися неповноцінними. Показовими є обставини візиту Президента до Німеччини. Значимі для України економічні та енергетичні питання “зависли”, а сам візит ледве не зірвався через ряд провокаційних дій (“справа Ланге”, скандал довкола німецького журналіста Шюлера, позбавлення частот українських телеканалів), які передували візиту. Важко пояснити, для чого, взагалі, був візит до Парижа, про який ніхто у Франції навіть не згадав, зате на 200 відсотків тема була спопуляризована в Україні.

I, на довершення – цілковите зникнення України з пріоритетів зовнішньої політики США. Після історії з передачею збагаченого урану про нас забули аж до початку 2011р. (заяви у зв’язку з арештами представників опозиції).

Як висновок, можемо констатувати, що зовнішня політика України у 2010р. була малоефективною, але переважно через обставини, мало залежні від МЗС. Проте, за невдач на мегарівні, слід відзначити добросовісну працю дипкорпусу, яка дає підстави сподіватися, що якість роботи, акумулюючись, у подальшому принесе ефективний результат, якщо будуть усунуті проблемні точки формування і здійснення зовнішньої політики України.

– Які проблеми є у сфері зовнішньої політики?

Перша проблема – довершене за останні роки цілковите підпорядкування зовнішньої політики держави потребам і вимогам однієї особи – Президента України. Водночас, усі елементи формування та реалізації зовнішньої політики, аж до дріб’язкових кадрових призначень зосередилися в Адміністрації Президента. Кінцевим пунктом стало врахування більшості положень вето Президента до Закону “Про дипломатичну службу України”. Так само було знівельовано вплив Парламенту та Уряду на зовнішню політику. Як наслідок, упродовж року МЗС поступово стало сприйматися як своєрідний додаток до президентського протоколу. Відповідно, основні зусилля у сфері зовнішньої політики переорієнтовувалися на протокольну та віртуальну сфери. До базових завдань у 2010р. можна зарахувати організацію максимальної кількості візитів Президента, які поступово, як і за В.Ющенка, перетворилися на політичний туризм. Головні дивіденди здобувалися не за кордоном, а на внутрішньому політичному ринку за допомогою добре підібраного журналістського пулу. Цій же меті служили зусилля з протидії появі критичних резолюцій та заяв стосовно подій в Україні, пошук серед зарубіжних політеліт партнерів, які б виголосили вигідні заяви (також переважно для застосування на внутрішньому ринку).

Безумовно, паралельно з процесом віртуалізації підписувалися угоди й контракти, якісно виконувалися функції посольств і консульської служби, але природні напрями діяльності впродовж року відсувалися на маргінес міжнародної діяльності.

Друга проблема – зовнішня політика України стала заручницею внутрішньої. Зниження стандартів демократії, свободи слова, вибіркоче судочинство, тотальна корупція, максимальна концентрація влади, загалом незбалансована внутрішня політика мають прямий вплив на імідж країни та на умови реалізації зовнішньої політики. Методи діяльності силових структур призвели до того, що навіть у тривіальних кримінальних справах закордонні партнери схильні підозрювати політичні репресії. Коли замість усунення порушень, озвучуються неправдиві виправдання, огульні контр-звинувачення чи голослівні обіцянки, то це лише погіршує ситуацію.

Третя проблема – відсутність цілісної, негослівної і деталізованої концепції зовнішньої політики України, зокрема в розрізі національних інтересів, стосовно кожної, окремо взятої держави. Виникає враження, що після перенесення центру прийняття рішень до Адміністрації Президента, незатребуваними виявилися напрацювання не лише незалежних аналітичних центрів, але й державних структур.

Четверта проблема – традиційно низьким залишається наповнення реальним змістом уже досягнутих домовленостей і протоколів про наміри з причин чиновницької безвідповідальності та корупції. Навіть публічно заявлені доручення Президента переважно не мають жодних наслідків. Не додає нам честі й те, що у значній кількості міждержавних двосторонніх комісій досі не призначені співголови з українського боку (попередніми роками ситуація була не кращою).

П’ята проблема – відомство, покликане здійснювати зовнішню політику, – МЗС традиційно залишалось фактично поза увагою влади. Рівень зарплат в апараті Міністерства продовжує бути одним з найнижчих, за минулий рік практично не виділялися кошти на розширення власності за кордоном. Низький рівень фінансування, нестача презентаційних витрат ускладнюють можливість налагодження неформальних контактів і не сприяють покращенню іміджу держави. Крім того, попередніми роками була значною мірою втрачена середня ланка дипломатичної служби. Через постійну загрозу скорочення штату відновлення кадрового потенціалу відбувається повільно, обмежено присвоєння нижчих дипломатичних рангів.

Наведений вище перелік – це лише побіжний і не вичерпний огляд існуючих проблем зовнішньої політики України загалом та дипломатичної служби зокрема.

– Якими можуть бути шляхи та механізми подолання цих проблем?

Проблеми у сфері зовнішньої політики поступово створювалися вищим керівництвом держави, незважаючи на пропозиції експертного співтовариства, а нинішня ситуація самовпевненості та несприйняття критики доведена до абсолюту. За таких обставин автор не вбачає доцільним надавати деталізовані пропозиції, які безумовно будуть проігноровані. **Передумовою для формування чіткої програми діяльності держави з реанімації та реалізації зовнішньополітичної сфери мають стати ключові рішення, на прийняття яких поки що немає політичної волі.**

Найперше – необхідно скоригувати внутрішню політику держави з приведенням її до загально-визнаних правових і демократичних стандартів.

Друге – слід відновити баланс гілок влади й чітко визначити на законодавчому рівні збалансовану роль усіх суб’єктів владних повноважень у сфері формування й реалізації зовнішньої політики. При цьому має бути юридично й фактично закріплена максимальна автономія МЗС у сфері покладених на нього завдань. Роль міністра закордонних справ, за аналогією з рядом розвинутих держав, має бути підвищена до 3-4 місця в державі.

Третє – мають запрацювати структури та механізми громадянського суспільства, які забезпечать громадський контроль за всіма функціями держави, в т.ч. за сферою зовнішньої політики.

Без реалізації зазначених тектонічних змін ефективність зовнішньої політики може бути забезпечена винятково потужним військовим потенціалом, чим Україна сьогодні похвалитися не може. ■

4. ДІЯЛЬНІСТЬ НОВОЇ ВЛАДИ В ОЦІНКАХ ГРОМАДЯН

Протягом 2010р. - початку 2011р. Центр Разумкова здійснював моніторинг громадської думки про діяльність нової владної команди¹.

За тенденціями змін суспільних оцінок дій влади можна вирізнити два періоди: перший – з лютого по травень 2010р., коли спостерігалось зростання позитивних оцінок; другий – з травня 2010р. по цей час, для якого характерним є їх погіршення. Загалом, за рік рівень підтримки влади відчутно знизився. Можна констатувати, що нова владна команда не змогла ефективно використати кредит довіри, який вона мала на початку своєї діяльності, і наразі фактично повторює шлях “помаранчевої влади”.

Водночас, слід відзначити, що певний кредит суспільної довіри до нової влади зберігається, однак він має локальний характер і зосереджений переважно на Півдні і Сході країни – електоральному полі Президента В.Януковича. Тут рівень негативних оцінок є дещо нижчим, проте так само, як і в інших регіонах, спостерігається тенденція погіршення оцінок і зниження рівня підтримки діяльності інститутів влади.

Нижче наводиться стислий опис результатів моніторингу, кількісні дані опитувань узагальнені в таблицях і діаграмах.

4.1. ОЦІНКА НАПРЯМУ РОЗВИТКУ ПОДІЙ ТА СИТУАЦІЇ У КРАЇНІ ЗАГАЛОМ І В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ЖИТТЯ СУСПІЛЬСТВА

Протягом року переважно позитивні оцінки напрямку розвитку подій у країні та оптимістичні очікування змінювалися негативними оцінками та очікуваннями змін на гірше. У результаті, зміни, що відбулись у країні протягом року після виборів, оцінюються переважно негативно.

При цьому, оцінки в лютому 2011р. є гіршими, ніж у грудні 2005р., наприкінці першого року президентської каденції В.Ющенка².

Напрямок розвитку подій. Стосовно напрямку розвитку подій у країні “під” соціального оптимізму припав на травень 2010р., коли число тих, хто вважав, що події розвиваються у правильному напрямі, становило 42,7%³. Надалі це число знижувалось і в лютому 2011р. склало лише 19,4% – тоді як 58% опитаних вважали, що події розвиваються в неправильному напрямі (діаграма “Оцінка напрямку розвитку подій у країні”).

Зміни загальної ситуації у країні та в різних сферах суспільного життя. У квітні 2010р. в суспільстві переважали очікування змін загальної ситуації в країні на краще (38,2% проти 12% тих, хто очікував змін на гірше). Найчастіше покладалися надії на покращення економічного становища (44,5%) (таблиця “Як зміниться становище в Україні в таких сферах...?”).

У лютому 2011р. оцінки змін як ситуації в країні в цілому, так і в окремих сферах, що відбулися протягом 2010р., виявилися переважно негативними. Майже в усіх сферах (виняток – міжнаціональні відносини і становище російськомовного населення) переважає частка тих, хто вказав на погіршення ситуації.

Найчастіше відзначається погіршення ситуації у сфері цін і тарифів (88,7%), добробуту родин опитаних (60,3%), економічного становища країни (54,2%), оплати праці (52,2%), зниження впевненості у завтрашньому дні (58,3%), зниження рівня стабільності (56,2%) та як результат – погіршення ставлення до влади (53,8%)⁴. Водночас, частка опитаних, які засвідчили, що їх родини “ледве зводять кінці з кінцями” зросла з 14,8% в січні 2010р. до 18,3% в лютому 2011р., тоді як частка тих, кому “в цілому на життя вистачає”, знизилася з 36,7% до 32,8% (таблиці “Яким чином протягом останнього року змінилося становище...?”; “Яким є в цілому матеріальне становище Вашої родини?”).

Загалом, якщо у травні 2010р. 37,5% опитаних вважали, що в результаті президентських виборів ситуація у країні покращилася, і лише 13,5% – що вона погіршилася, то в лютому 2011р. співвідношення оцінок становило 17,2% і 48,4%, відповідно (діаграма “У результаті президентських виборів ситуація в країні покращилася, погіршилася чи залишилася без змін?”).

¹ Результати опитувань 2010-2011рр. порівнюються з отриманими напередодні виборів, а також з тими, що характеризують ставлення до діяльності попередньої влади наприкінці 2005р. Наведено результати опитувань Центру Разумкова, проведених у грудні 2005р. (опитано 2 009 респондентів), жовтні 2009р. (2 010), у 2010р.: в березні (2 010 респондентів), квітні (2 009), травні (2 014), серпні (2 009), жовтні (2 007), листопаді (2 001); у лютому 2011р. (2 009). Усі опитування здійснені за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип поселення, вік, стать). Теоретична похибка вибірок усіх опитувань не перевищує 2,3%.

Застосовується наступний розподіл областей за регіонами: **Захід:** Волинська, Закарпатська, ІваноФранківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Центр:** м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області; **Південь:** АР Крим, Севастополь, Одеська, Херсонська, Миколаївська області; **Схід:** Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області.

² У грудні 2005р. вони також були переважно позитивними. Так, тоді на загальне погіршення ситуації в країні вказали 46,2%, а в лютому 2011р. – 52,8%. Водночас, у грудні 2005р. переважали позитивні оцінки змін у рівні демократії, свободи слова та міжнародного іміджу, в лютому 2011р. – переважають негативні оцінки змін у цих сферах.

³ Цей показник є істотно нижчим, порівняно з відповідним показником квітня 2005р., коли минув приблизно той же термін з часу інаугурації В.Ющенка (тоді він становив 53,5%).

⁴ Примітно, що хоча загалом частіше схильні негативно оцінювати зміни жителі Центру та особливо Заходу країни, проте на погіршення оплати праці та соціального захисту найчастіше вказують жителі Півдня.

4.2. ПІДТРИМКА ТА ОЦІНКА ДІЙ ВЛАДИ

У I половині 2010р. суспільна підтримка дій влади перевищувала рівень підтримки попередньої влади наприкінці її каденції. Однак, уже в серпні 2011р. виникла й надалі зміцнилася тенденція зниження рівня підтримки дій влади.

Підтримка діяльності інститутів влади. Загалом, рівень повної підтримки діяльності інститутів влади з квітня 2010р. по лютий 2011р. знизився більш ніж удвічі: Президента – з 40,9% до 17,8%; Уряду – з 26,6% до 10,8%; Парламенту – з 16,6% до 7,6% (діаграми “Чи підтримуєте Ви діяльність Президента ... Верховної Ради ... Уряду?”).

Про низький рівень нинішньої підтримки дій інститутів влади свідчить також та обставина, що відносна більшість (45%) громадян підтримали б розпуск Парламенту (проти – 38,4%), дещо менше (38,6%) – відставку Уряду (проти – 42,2%), а третина (33,4%) – імпічмент Президенту (проти – 45%) (діаграма “Чи підтримали б Ви такі заходи?”).

Оцінки діяльності інститутів влади. В лютому 2011р. оцінка діяльності Президента В.Януковича склала 2,7 бала, що дорівнює оцінці діяльності В.Ющенка наприкінці 2005р.⁵ Дещо вище оцінюють діяльність В.Януковича жителі Півдня і Сходу (3 бали), нижче (2,4) – Заходу та Центру (діаграма “Оцінка діяльності Президентів України В.Ющенко і В.Януковича”).

Оцінка діяльності Уряду в цілому – 2,5 бала, а в різних сферах – коливається від 2,2 бала (боротьба з корупцією) до 2,8 (міжнародна політика).

У грудні 2005р. оцінка дій Уряду в цілому була дещо вищою – 2,7. Примітно, що порівняно з 2005р., знизились оцінки дій Уряду у сферах забезпечення демократичних свобод (різниця балів 0,5), соціальної політики і ставлення до простого громадянина (по 0,4), гуманітарної політики, боротьби з корупцією і злочинністю (по 0,3) (діаграма “Оцінка діяльності Урядів Ю.Сханурова і М. Азарова”).

Про розчарування діяльністю В.Януковича як Глави держави може свідчити й розподіл відповідей на питання про те, хто з осіб, які перебували на вищих державних посадах протягом років незалежності України, найкраще справлялися із своїми обов'язками.

Так, якщо в березні 2010р., відповідаючи на питання стосовно прем'єр-міністрів, 28,5% опитаних назвали В.Януковича, а 20,6% – Ю.Тимошенко, то в лютому 2011р. респонденти однаково часто називали і В.Януковича (17,5%), і Ю.Тимошенко (15,9%)⁶. Крім того, зросло число тих, хто обрав варіант відповіді “не можу відзначити нікого”.

Відповідаючи на аналогічне питання стосовно Президента, респонденти частіше називали Л.Кучму (19,7%) і В.Януковича (18,7%), але найчастіше – обирали відповідь “не можу відзначити нікого” (42,7%).

4.3. СПОДІВАННЯ СТОСОВНО ВЛАДИ ТА ЇЇ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА РЕАЛЬНИЙ СТАН СПРАВ

Оцінюючи, якою мірою нова влада виправдала їх сподівання, громадяни після травня 2010р. дедалі частіше висловлювали розчарування її

діями. Примітно, що розчарування торкнулось і виборців В.Януковича, серед яких частка тих, чий сподівання влада виправдала, зменшилася більш ніж удвічі (з 43,2% у травні 2010р. до 16,2% у лютому 2011р.)⁷ (таблиця “З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?”).

Відповідно змінилися оцінки перемоги В.Януковича на президентських виборах: значно (з 49,8% до 31%) зменшилася частка тих, хто оцінює її позитивно, натомість зросла (з 18,1% до 30,4%) частка тих, хто відзначив негативні оцінки⁸ (таблиці “Як Ви оцінюєте перемогу В.Януковича ...?”)⁹.

Змінюються на гірше для нової влади також порівняльні оцінки громадян, тобто перевага, яку надавали громадяни новій владній команді, порівняно з попередньою. Так, у травні 2010р. майже половина (49,2%) опитаних вважали нову владу кращою за попередню й лише 12% – гіршою. У лютому 2011р. частка перших зменшилася майже удвічі (до 25,4%), других – зросла більш ніж удвічі (до 27%). Зросло й число тих, хто вважає, що нова влада суттєво не відрізняється від попередньої (з 24,9% до 41,8%) (діаграма “Якщо говорити про Ваше враження від нової влади ...?”).

Водночас зростає число громадян, які покладають відповідальність за стан справ у країні на нову владу: якщо в жовтні 2010р. повністю чи переважно покладали відповідальність за стан справ на попередню владу 36,5% опитаних, а на нову – лише 22%, то в лютому 2011р. це співвідношення становило 30,9% і 28,9%, відповідно. Примітно, що виборці В.Януковича, покладають відповідальність переважно на попередню владу (55,2%), виборці Ю.Тимошенко – на нову (57,9%) (таблиця “Стан справ, який зараз склався в країні, ...?”).

Погіршується імідж Глави держави в очах громадян: зокрема, зростає частка тих, хто вважає, що дії Президента насамперед спрямовані на захист власних та інтересів його політичного оточення.

Так, у травні 2010р. 49,9% вважали, що дії В.Януковича спрямовані в першу чергу на захист загальнонаціональних інтересів, у лютому 2011р. – лише 26,3%. Натомість протилежну точку зору поділяли: у травні – 30,1%, в лютому 2011р. – вже 55,9%. Ці показники гірші, ніж аналогічні оцінки діяльності В.Ющенка у грудні 2005р.

Показовим також є відчутне зниження числа впевнених у тому, що В.Янукович захищає насамперед загальнонаціональні інтереси, серед його виборців (з 81,7% у травні 2010р. до 52,2% у лютому 2011р.) (діаграма “Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Януковича”).

Майже половина (47,8%) респондентів дотримуються думки, що Президент “значною мірою” захищає інтереси великого українського капіталу; російського капіталу (24,6%), тіншового бізнесу – 24,2%. Водночас, більшість (54,3%) опитаних відзначили, що інтереси простих громадян України Президент не захищає зовсім (від 69,2% жителів Заходу до 41,2% – Сходу) (діаграма “Якою мірою Президент В.Янукович захищає інтереси...?”).

⁵ Тут і далі оцінки давалися респондентами за п'ятибальною шкалою; у тексті наводяться середні оцінки (середній бал).

⁶ Відмінність у частоті називання В.Януковича і Ю.Тимошенко статистично не значима.

⁷ Тут і далі, коли йдеться про виборців або електорат В.Януковича та Ю.Тимошенко, маються на увазі ті респонденти, які у II турі президентських виборів 2010р. проголосували за цих кандидатів.

⁸ У квітні 2010р. Позитивно – сума відповідей “історична перемога”, “дуже позитивна подія” і “досить позитивна подія”; негативно – сума відповідей “катастрофа”, “дуже негативна подія” і “досить негативна подія”.

⁹ Слід зазначити, що поляризація оцінок є дещо меншою, ніж у грудні 2005р. стосовно оцінки перемоги В.Ющенка – тоді було більше як позитивних (40,6%), так і негативних (33,5%) оцінок.

4.4. БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

Гасло посилення боротьби з корупцією було одним із головних у передвиборній кампанії В.Януковича – і, можливо, найбільш дієвим, оскільки громадяни вважають рівень корупції в Україні дуже високим. Так, рівень корумпованості суспільства в цілому оцінений у 3,5 бала; органів влади – від 3,7 стосовно Президента до 4 балів стосовно депутатського корпусу. Найбільш корумпованими, на думку громадян, є правоохоронні органи та органи правосуддя: прокуратура – 4,1; суди та міліція – по 4,1 бала (оцінки – на рівні 2009р.) (таблиця “Оцінка рівня корумпованості...”).

Водночас, у лютому 2011р. оцінки боротьби з корупцією в Україні виявилися дуже низькими: від 2,4 з боку Президента, до 2,1 – Прокуратури, судів, міліції¹⁰ (таблиця “Оцінка рівня боротьби з корупцією...”).

При цьому, громадяни:

- не вірять, що органи, покликані захищати право, закон і безпеку, діють відповідно своєму призначенню. Так, відносна більшість (44,5%) опитаних упевнені, що СБУ захищає насамперед інтереси представників діючої української влади. І лише 24,4% дотримуються думки, що СБУ захищає насамперед національні інтереси України (діаграма “Чиї інтереси захищає Служба безпеки України...?”);

- засвідчують упевненість у тому, що представники влади не зацікавлені в боротьбі з корупцією. Найбільшою мірою це стосується парламентарів (на їх незацікавленість вказали 67,7% опитаних), Парламенту загалом (62,2%), міліції (68,5%), судів (67,1%), прокуратури (64,6%), центральної влади загалом (52,3%), меншою мірою – Президента (43,6%) і Прем’єр-міністра (48,7%). Однак ще менше опитаних вказують на зацікавленість цих осіб у боротьбі з корупцією (35,5% і 30,5%, відповідно)¹¹ (таблиця “Чи зацікавлені наведені інститути в реальній боротьбі з корупцією в Україні?”);

- не вважають, що боротьба з корупцією ведеться системно та послідовно. Найбільш поширеною є точка зору, що ведеться вона вибірково, антикорупційні заходи застосовуються не до всіх (47%), а 27,5% громадян упевнені, що боротьба з корупцією не ведеться зовсім (діаграма “... Яка з оцінок нинішньої ситуації у боротьбі з корупцією найбільше відповідає її сучасному стану?”);

- дотримуються думки про необхідність застосування однакових підходів як до провладних, так до опозиційних політиків у боротьбі з корупцією. Про це свідчить категорична незгода опитаних з твердженням “якщо Президент зможе припинити корупцію і хабарництво в державі, то йому можна пробачити його власну корумпованість” (не згодні – 83%, згодні – 7,3%, діаграма “Твердження щодо оцінки можливих дій Президента України”);

- дедалі більше схилиються до думки, що порушення кримінальних справ проти представників попередньої влади є політичними переслідуваннями опонентів. Так, у жовтні 2010р. лише третина опитаних вважала, що зазначені справи зумовлені прагненням розправи з політичними опонентами, в лютому 2011р. – 43,6%; в жовтні думку, що влада керується прагненням відновлення справедливості, поділяли 26,8%, в лютому – 20,8% (діаграма “Порушення кримінальних справ проти представників попередньої

влади зумовлене...”). 49,9% опитаних вважають, що правоохоронні органи більш жорстко ставляться до представників опозиційних сил, більш м’яко – до провладних, і лише 23,7% упевнені, що це ставлення є однаковим (діаграма “Чи однаково ставляться правоохоронні органи до...?”).

4.5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Про значимість для українців громадянських прав і свобод свідчить, зокрема незгода переважної більшості (76,3%) опитаних із твердженням “якщо Президент зможе забезпечити значне зростання рівня життя населення, то йому можна дозволити значно обмежити права і свободи громадян” – погодилися з цим твердженням лише 14,5%.

Оцінки рівня демократії останнім часом знижуються. Так, якщо у травні 2010р. загальна оцінка становила 3,5 бала, то в лютому 2011р. – 3 бали. Зокрема, рівень свободи слова оцінюється у 3,1 бала, а більшість (57%) громадян упевнені в існуванні в Україні політичної цензури, причому ця думка переважає в усіх регіонах: від 67,2% на Заході до 51,5% на Сході. Більше того, відносна більшість (43,6%) громадян вважають, що влада вдається до політичних репресій (найчастіше на Заході – 63,8% та в Центрі – 55%), протилежної думки дотримуються лише 32,8% (найчастіше на Півдні – 55,1% і Сході – 43,7%) (діаграми “Оцінка рівня демократії...”, “Оцінка рівня свободи слова...”, “Чи існує політична цензура в Україні?” “... Чи вдається діюча влада до політичних репресій?”).

4.6. ПРОТЕСТНІ НАСТРОЇ

Погіршення ситуації у країні супроводжується досить високим рівнем вербальної готовності громадян до участі в акціях протесту для захисту своїх прав та інтересів. Найвищим є той чи інший ступінь вербальної готовності до участі в санкціонованих (35,8%) та несанкціонованих (18,4%) мітингах і демонстраціях, а також – у страйках (17,8%); найнижчим – в агресивних формах протесту (вуличні заворушення – 4,5%, створення незалежних від Президента та Уряду збройних формувань (4,2%)¹². Не готові до участі в акціях протесту “в жодному випадку” – лише близько третини (31,3%) опитаних (діаграма “Чи готові Ви особисто взяти участь у таких акціях протесту...?”).

Серед причин, через які громадяни найбільш імовірно можуть взяти участь у акціях протесту переважають економічні. Так, у законних акціях протесту могли б узяти участь від 39,2% опитаних – у разі значного підвищення цін на найнеобхідніше до 26,1% – проти масового скорочення робочих місць. Натомість, проти злочинності та беззаконня і проти свавілля місцевої влади готові протестувати по 21,9% опитаних, на захист прав людей, чиї права були порушені – 17,4%. В акціях на підтримку діючої влади готові взяти участь 3,6% опитаних (таблиця “У яких випадках Ви могли б взяти участь у законних акціях протесту...?”).

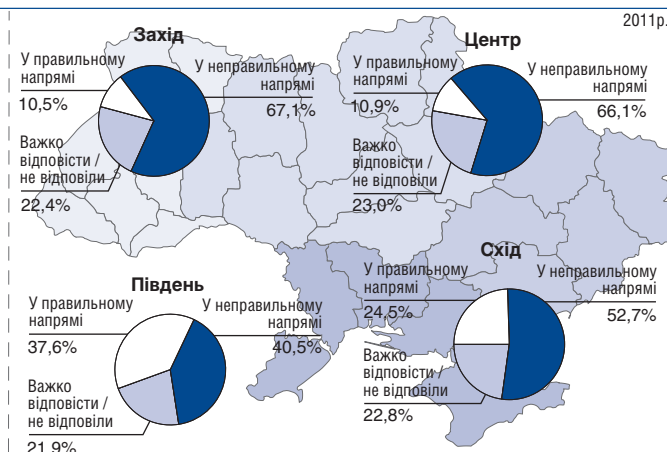
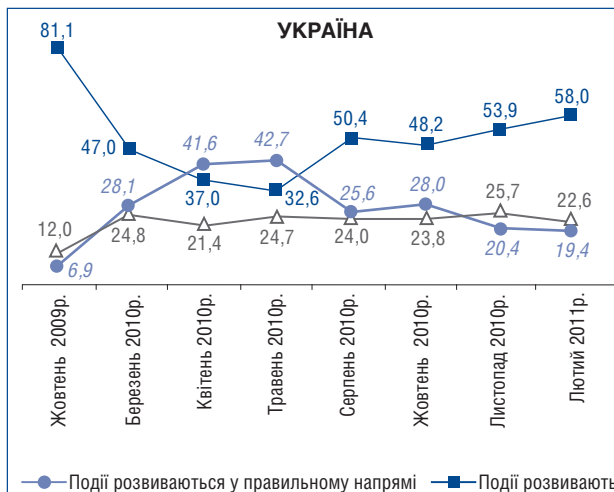
Загалом, більшість (56,5%) громадян вважають, що в разі значного погіршення умов життя краще вийти на вулицю з протестом, і лише 21,7% готові терпіти матеріальні труднощі “заради збереження в країні порядку”. Прихильники протестної поведінки складають більшість або відносно більшість у всіх регіонах України (діаграма “Що краще – терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку, чи в разі значного погіршення умов життя вийти на вулицю з протестом?”). ■

¹⁰ Слід зазначити, що в липні 2009р. (за попередньої влади) ці оцінки були ще нижчими.

¹¹ Слід зазначити, що зацікавленість влади в боротьбі з корупцією оцінюється вище, ніж у 2009р., що може бути пояснено наявністю у нової влади певного кредиту довіри (який у попередньої влади наприкінці каденції був значною мірою вичерпаний).

¹² Сума відповідей “упевнений, що візьму участь” та “скоріше за все візьму участь”.

Оцінка напрямку розвитку подій у країні*,
% опитаних



* Відповіді на питання: "Якщо говорити в цілому, як Ви вважаєте, події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?".

Як зміниться становище в Україні в таких сферах до кінця 2010р.*
% опитаних

	УКРАЇНА			
	Зміниться на краще	Зміниться на гірше	Не зміниться	Важко відповісти
Економічне становище країни	44,5	9,6	29,1	16,8
Міжнародний імідж України	39,8	9,4	32,3	18,5
Ситуація в країні в цілому	38,2	12,0	32,4	17,4
Рівень добробуту Вашої родини	38,1	9,3	36,4	16,2
Пенсійне забезпечення	37,7	13,2	32,3	16,8
Оплата праці	36,1	14,8	31,8	17,3
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	35,3	13,3	33,3	18,1
Упевненість громадян у завтрашньому дні	34,0	12,8	34,9	18,3
Міжнаціональні відносини	32,8	8,0	40,5	18,7
Ставлення влади до громадян	31,9	12,2	38,9	17,0
Рівень цін і тарифів	31,9	28,4	24,4	15,3
Ставлення громадян до влади	31,2	13,5	38,6	16,7
Освіта	30,7	10,7	43,7	14,9
Становище російськомовного населення	29,1	5,6	51,1	14,2
Ситуація зі злочинністю	27,7	14,6	38,9	18,8
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	27,6	12,5	41,3	18,6
Охорона здоров'я	27,5	10,7	47,5	14,3
Дотримання законності державними службовцями	26,6	14,1	40,6	18,7
Рівень демократії	25,5	14,2	44,6	15,7
Рівень свободи слова	23,8	15,2	46,2	14,8
Становище україномовного населення	21,2	8,3	57,3	13,2
Становище етнічних і релігійних меншин	18,3	5,5	54,1	22,1

* Питання порушувалося у квітні 2010р.

Яким є в цілому матеріальне становище Вашої родини?
% опитаних

	УКРАЇНА						
	Січень 2010р.	Березень 2010р.	Квітень 2010р.	Травень 2010р.	Жовтень 2010р.	Листопад 2010р.	Лютий 2011р.
Ледве зводимо кінці з кінцями, грошей не вистає навіть на необхідні продукти	14,8	14,0	17,2	14,9	16,8	15,0	18,3
Вистає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	39,1	41,4	40,1	36,5	38,3	37,0	40,5
У цілому на життя вистає, але придбання речей тривалого вжитку, таких як меблі, холодильник, телевізор, уже викликає труднощі	36,7	36,6	34,7	36,7	37,2	39,4	32,8
Живемо забезпечено, але зробити деякі покупки ми поки що не в змозі (купити квартиру, автомобіль тощо)	7,3	6,4	6,6	8,8	6,0	6,5	6,7
Ми можемо собі дозволити придбати практично все, що хочемо	0,6	0,3	0,3	0,3	0,1	0,6	0,2
Важко відповісти / не відповіли	1,5	1,3	1,1	2,8	1,6	1,5	1,5



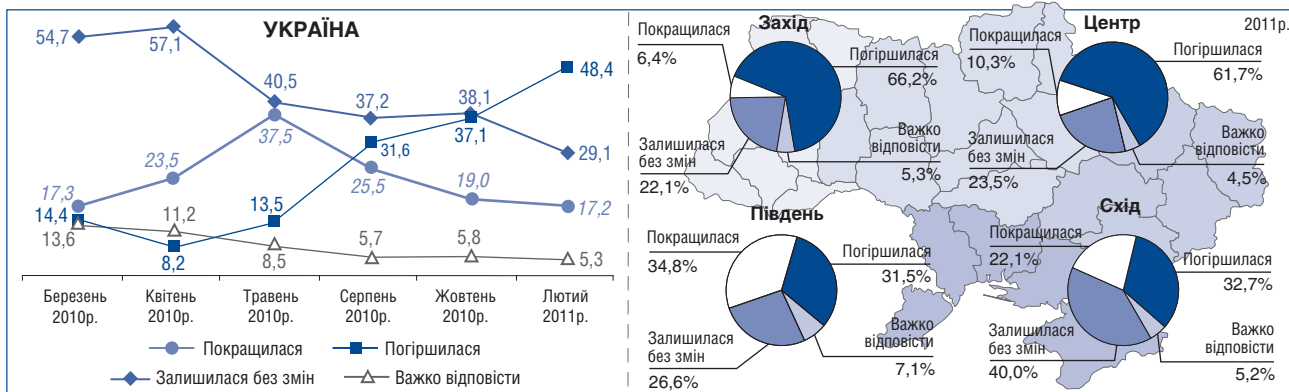
Яким чином протягом останнього року змінилося становище в Україні в таких сферах?
% опитаних

	УКРАЇНА									
	Змінилося на краще		Змінилося на гірше		Не змінилося		Важко відповісти/не знаю		Показник змін*	
	Грудень 2005р.	Лютий 2011р.	Грудень 2005р.	Лютий 2011р.	Грудень 2005р.	Лютий 2011р.	Грудень 2005р.	Лютий 2011р.	Грудень 2005р.	Лютий 2011р.
Рівень цін і тарифів	2,9	1,1	83,6	88,7	10,6	8,3	2,9	1,9	-80,7	-87,6
Рівень добробуту Вашої родини	10,4	5,4	44,4	60,3	43,4	32,8	1,8	1,5	-34,0	-54,9
Упевненість громадян у завтрашньому дні	7,6	8,3	50,9	58,3	31,1	27,2	10,4	6,2	-43,3	-50,0
Оплата праці	17,9	4,4	33,9	52,2	37,3	35,9	10,9	7,5	-16,0	-47,8
Рівень стабільності	—	10,7	—	56,2	—	26,4	—	6,7	—	-45,5
Ставлення громадян до влади	11,3	8,8	47,5	53,8	31,8	30,2	9,4	7,2	-36,2	-45,0
Економічне становище країни	12,0	11,0	54,8	54,2	27,0	29,1	6,2	5,7	-42,8	-43,2
Ситуація в країні в цілому	12,6	10,9	46,2	52,8	32,5	29,4	8,7	6,9	-33,6	-41,9
Охорона здоров'я	7,2	2,3	35,8	39,4	50,1	53,4	6,9	4,9	-28,6	-37,1
Ставлення влади до громадян	12,4	10,0	33,7	46,3	42,3	36,3	11,6	7,4	-21,3	-36,3
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	23,5	10,0	25,5	42,3	42,3	38,9	8,7	8,8	-2,0	-32,3
Рівень демократії	31,5	6,2	16,0	37,1	39,3	48,0	13,2	8,7	15,5	-30,9
Рівень свободи слова	39,2	6,0	13,5	34,9	36,3	50,3	11,0	8,8	25,7	-28,9
Пенсійне забезпечення	26,7	7,4	25,3	35,0	39,0	48,0	9,0	9,6	1,4	-27,6
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	20,0	6,1	18,2	33,2	43,8	49,4	18,0	11,3	1,8	-27,1
Ситуація зі злочинністю	16,2	8,2	26,5	33,0	44,6	48,2	12,7	10,6	-10,3	-24,8
Освіта	9,1	7,7	27,5	32,4	53,1	50,9	10,3	9,0	-18,4	-24,7
Дотримання законності державними службовцями	11,5	10,1	24,3	31,3	47,5	42,8	16,7	15,8	-12,8	-21,2
Становище українського населення	—	2,9	—	16,1	—	71,6	—	9,4	—	-13,2
Становище етнічних і релігійних меншин	5,4	3,0	12,7	11,6	56,8	67,1	25,1	18,3	-7,3	-8,6
Міжнародний імідж України	34,8	22,6	25,4	26,8	24,8	35,5	15,0	15,1	9,4	-4,2
Міжнаціональні відносини	17,5	17,1	24,8	16,6	42,6	50,8	15,1	15,5	-7,3	0,5
Становище російськомовного населення	3,4	12,9	22,4	10,4	62,2	66,1	12,0	10,6	-19,0	2,5

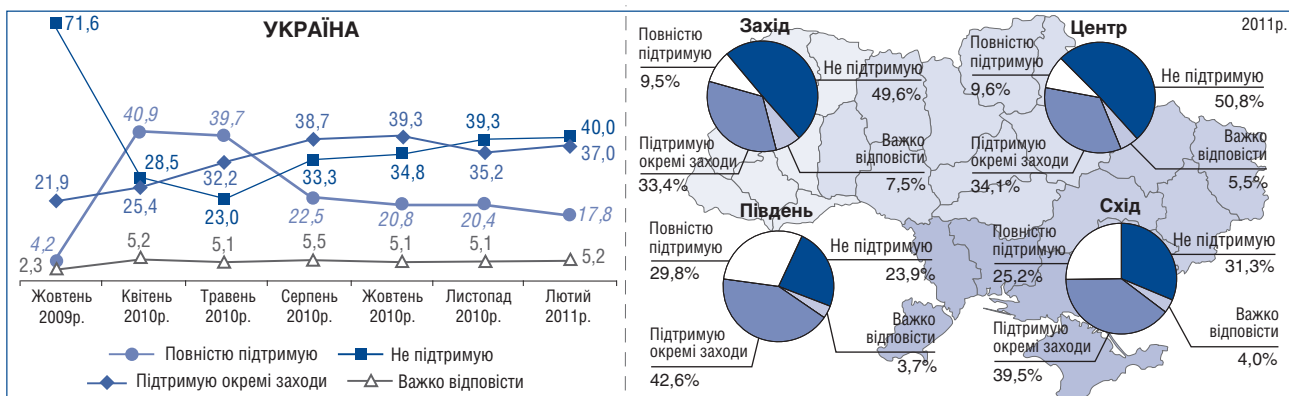
* Показник змін вираховується як різниця між відсотком респондентів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася.

	РЕГІОНИ (2011р.)															
	ЗАХІД				ЦЕНТР				ПІВДЕНЬ				СХІД			
	Змінилося на краще	Змінилося на гірше	Не змінилося	Важко відповісти/не знаю	Змінилося на краще	Змінилося на гірше	Не змінилося	Важко відповісти/не знаю	Змінилося на краще	Змінилося на гірше	Не змінилося	Важко відповісти/не знаю	Змінилося на краще	Змінилося на гірше	Не змінилося	Важко відповісти/не знаю
Рівень цін і тарифів	1,0	93,1	3,3	2,6	0,8	88,9	8,5	1,8	1,3	91,8	6,3	0,6	1,5	84,6	12,0	1,9
Рівень добробуту Вашої родини	3,6	67,2	26,4	2,8	3,4	63,5	32,4	0,7	5,2	69,0	23,9	1,9	8,7	49,0	41,1	1,2
Упевненість громадян у завтрашньому дні	1,8	70,5	18,7	9,0	3,9	65,5	24,7	5,9	23,6	50,8	21,6	4,0	9,4	47,5	37,4	5,7
Оплата праці	3,6	55,0	32,1	9,3	3,2	57,3	33,3	6,2	3,3	65,2	25,9	5,6	6,5	39,6	45,4	8,5
Рівень стабільності	2,8	67,4	18,5	11,3	5,7	64,0	24,8	5,5	26,9	49,8	19,3	4,0	12,7	44,7	35,8	6,8
Ставлення громадян до влади	2,1	67,2	23,1	7,6	4,0	61,6	26,5	7,9	26,2	40,0	28,9	4,9	9,4	44,6	38,7	7,3
Економічне становище країни	6,2	70,5	17,9	5,4	5,4	59,7	30,2	4,7	23,0	48,9	23,0	5,1	13,9	41,6	37,5	7,0
Ситуація в країні в цілому	4,1	67,9	17,7	10,4	5,7	61,9	26,3	6,0	25,5	43,5	24,5	6,5	13,2	39,0	41,7	6,1
Охорона здоров'я	3,3	49,1	42,7	4,9	1,7	40,3	52,6	5,4	1,6	37,9	58,5	2,0	2,9	33,5	58,0	5,6
Ставлення влади до громадян	4,9	61,0	26,7	7,4	5,9	54,2	32,5	7,4	24,2	34,6	35,6	5,6	10,7	35,2	46,0	8,2
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	6,9	49,7	31,0	12,4	8,2	43,2	40,1	8,5	5,6	57,7	33,4	3,3	15,5	29,8	45,2	9,5
Рівень демократії	3,3	60,0	26,7	10,0	2,5	39,2	49,5	8,8	17,0	25,2	51,1	6,7	6,5	26,9	57,8	8,8
Рівень свободи слова	2,8	58,9	26,0	12,3	2,6	33,8	53,4	10,2	15,7	25,6	54,1	4,6	6,5	26,2	60,1	7,2
Пенсійне забезпечення	7,7	37,5	41,9	12,9	6,6	39,4	44,4	9,6	5,9	37,6	52,0	4,5	8,7	27,9	53,2	10,2
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	2,6	54,9	27,2	15,3	2,8	34,4	50,7	12,1	14,1	25,7	53,9	6,3	7,8	22,7	59,4	10,1
Ситуація зі злочинністю	5,1	39,1	41,9	13,9	4,2	36,4	50,9	8,5	21,0	28,5	43,6	6,9	8,1	28,0	51,4	12,5
Освіта	4,4	49,2	36,4	10,0	2,8	31,5	54,8	10,9	23,0	33,1	40,0	3,9	7,5	23,0	60,8	8,7
Дотримання законності державними службовцями	4,6	43,0	31,2	21,2	5,9	33,2	45,4	15,5	25,9	26,6	41,3	6,2	10,2	24,7	47,8	17,3
Становище українськомовного населення	2,8	32,8	50,5	13,9	2,5	17,4	69,0	11,1	3,6	7,2	83,0	6,2	2,9	9,1	81,1	6,9
Становище етнічних і релігійних меншин	2,6	22,4	54,0	21,0	2,9	12,5	67,1	17,5	2,6	4,9	79,9	12,6	3,6	7,4	69,1	19,9
Міжнародний імідж України	15,7	45,8	23,7	14,8	13,1	26,5	45,1	15,3	35,7	18,0	38,4	7,9	30,0	19,8	31,7	18,5
Міжнаціональні відносини	14,4	25,9	41,5	18,2	11,9	15,7	56,2	16,2	16,7	13,1	61,3	8,9	23,9	13,7	46,2	16,2
Становище російськомовного населення	25,1	10,8	43,1	21,0	12,8	10,2	64,7	12,3	5,2	8,5	80,3	6,0	9,4	11,4	74,5	4,7

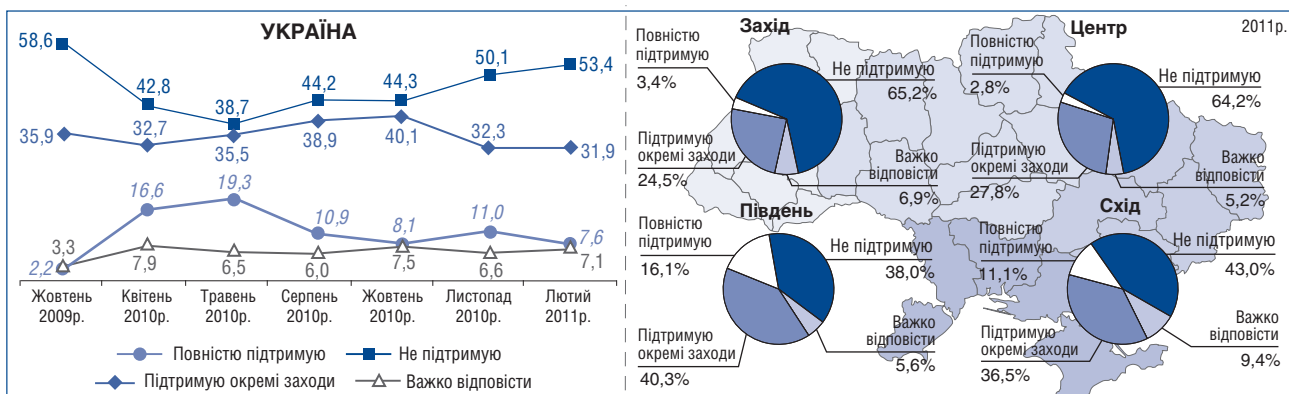
У результаті президентських виборів ситуація в країні покращилася, погіршилася чи залишилася без змін?
% опитаних



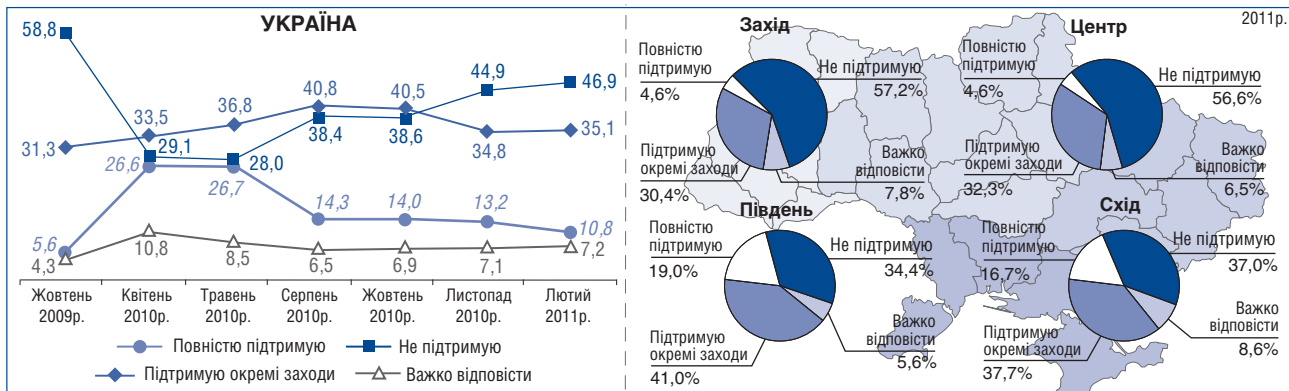
Чи підтримуєте Ви діяльність Президента України?
% опитаних



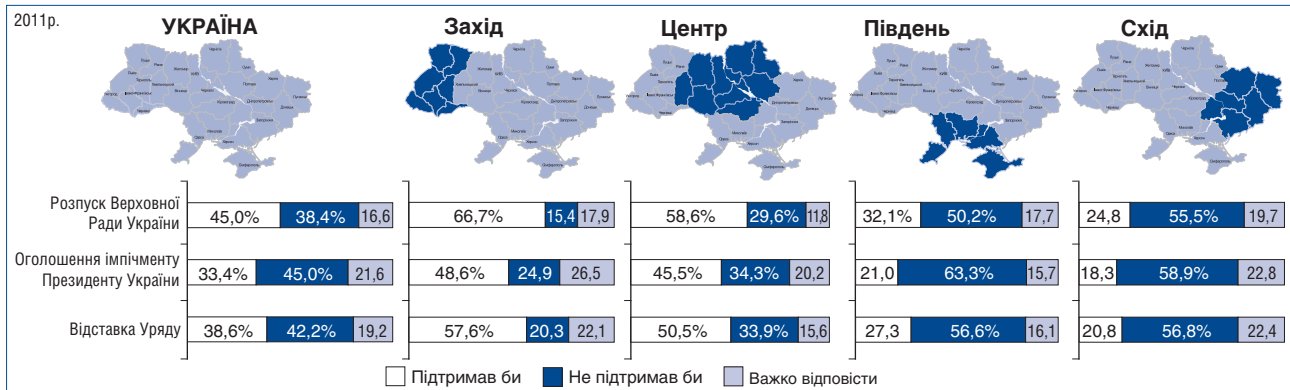
Чи підтримуєте Ви діяльність Верховної Ради України?
% опитаних



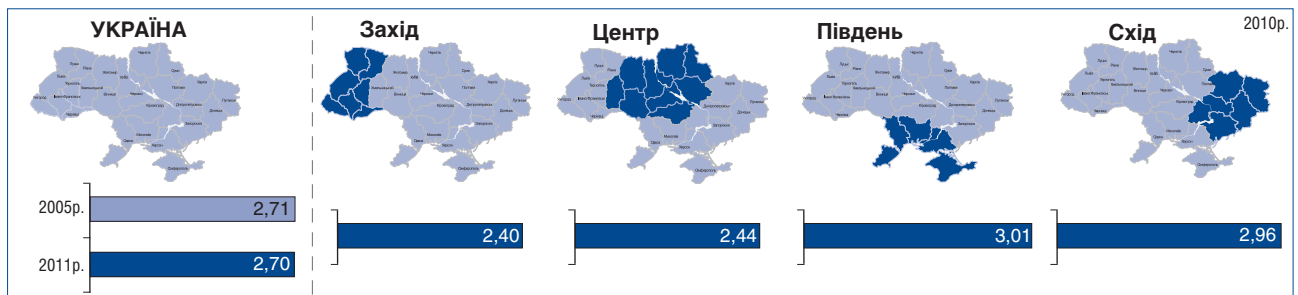
Чи підтримуєте Ви діяльність Уряду України?
% опитаних



Чи підтримали б Ви такі заходи?
% опитаних

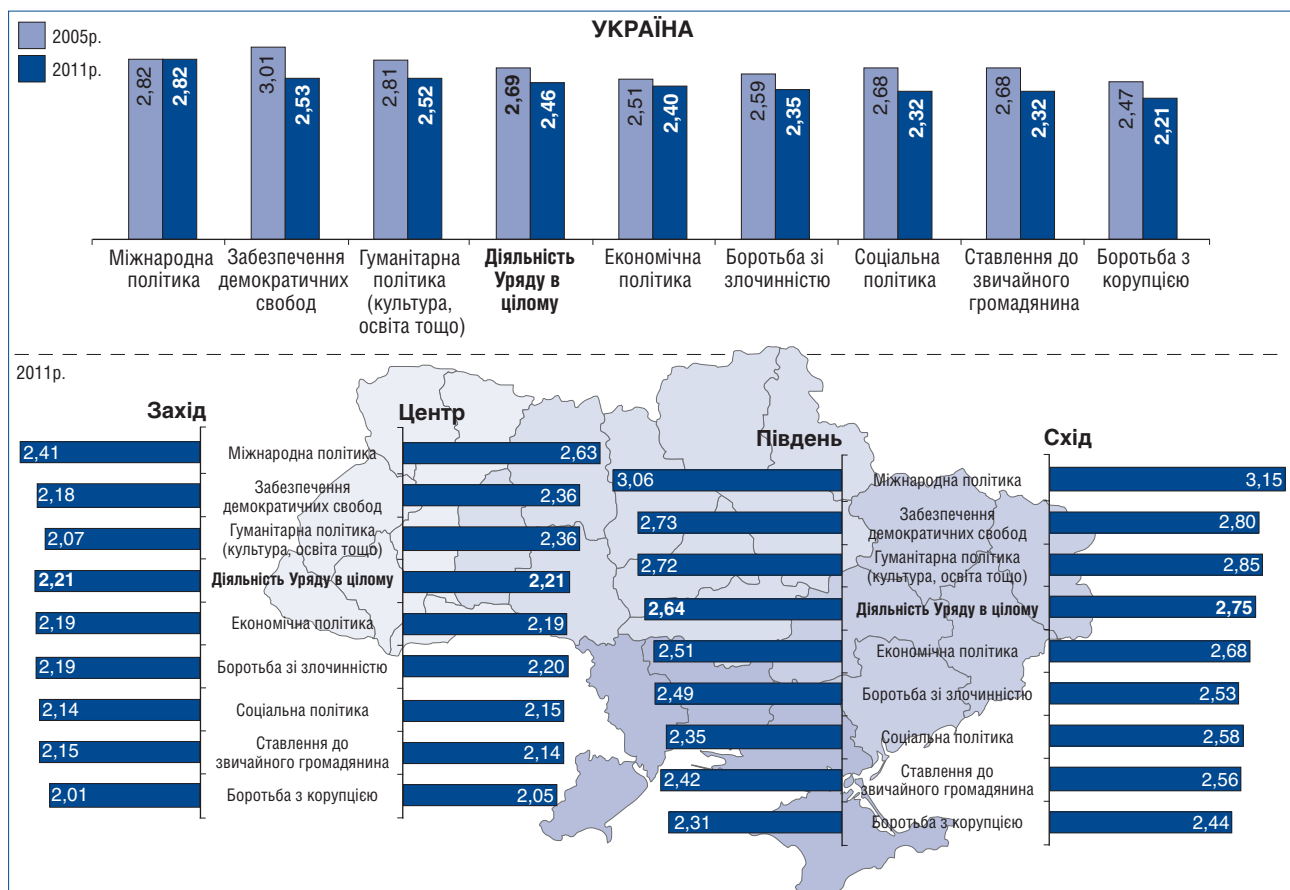


Оцінка діяльності Президентів України В.Ющенка (грудень 2005р.) і В.Януковича (лютий 2011р.), середній бал*



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає – дуже погана, а "5" – дуже добра.

Оцінка діяльності Уряду Ю.Єханурова (грудень 2005р.) і М.Азарова (лютий 2011р.), середній бал*



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає – дуже погана, а "5" – дуже добра.

Хто з наведених політиків, які за роки незалежності України перебували на посаді Прем'єр-міністра або виконували обов'язки Прем'єр-міністра, найкраще справлявся з обов'язками Прем'єр-міністра?
% опитаних

	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Березень 2010р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Вітольд Фокін	0,3	0,2	0,0	0,2	0,3	0,3
Віталій Масол	0,4	0,6	0,0	0,6	0,3	1,2
Леонід Кучма	4,4	6,9	1,8	9,6	8,8	6,5
Юхим Звягільський	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,6
Євген Марчук	1,0	1,0	1,0	1,8	1,0	0,2
Павло Лазаренко	0,7	0,5	0,0	0,5	0,0	1,1
Валерій Пустовойтенко	0,7	1,3	0,5	1,5	1,0	1,7
Віктор Ющенко	5,8	6,6	19,8	4,8	2,6	2,4
Анатолій Кінах	3,2	3,7	4,1	6,5	1,3	1,8
Юрій Єхануров	3,7	1,4	2,6	1,7	0,3	1,1
Віктор Янукович	28,5	17,5	6,7	8,3	32,9	25,4
Юлія Тимошенко	20,6	15,9	27,0	22,3	9,4	5,9
Микола Азаров	–	3,5	1,5	2,2	5,2	5,2
Не можу відзначити нікого з них	30,4	40,4	34,7	39,9	36,5	46,6
Не відповіли	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Хто найкраще справлявся з обов'язками Президента України, перебуваючи на цій посаді?
% опитаних

	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Березень 2010р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Леонід Кравчук	12,6	11,6	13,9	17,9	5,6	6,8
Леонід Кучма	32,6	19,7	10,3	22,8	22,6	21,0
Віктор Ющенко	10,6	7,0	21,1	6,5	0,7	2,4
Віктор Янукович	–	18,7	8,0	9,9	34,1	26,4
Не можу відзначити нікого з них	43,7	42,7	46,6	43,0	37,0	43,3
Не відповіли	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

Як Ви оцінюєте перемогу В.Януковича (у грудні 2005р. – В.Ющенка) на президентських виборах?
% опитаних

	УКРАЇНА				РЕГІОНИ (2011р.)			
	Грудень 2005р.	Березень 2010р.	Квітень 2010р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Історична перемога	12,5	9,2	8,0	3,4	1,5	2,2	8,9	3,2
Дуже позитивна подія	11,9	18,4	22,4	9,6	3,3	3,1	20,7	14,8
Досить позитивна подія	16,2	20,8	19,4	18,0	8,7	14,4	20,7	25,7
Для мене це зовсім незначуща подія	15,2	21,8	23,7	29,5	27,9	31,5	26,6	29,7
Досить негативна подія	12,9	12,5	11,0	14,7	26,9	16,2	6,9	9,7
Дуже негативна подія	11,5	6,7	4,4	8,1	13,6	11,0	4,9	3,5
Катастрофа	9,1	4,4	2,7	7,6	8,5	11,1	5,3	4,7
Важко відповісти	10,7	6,2	8,4	9,1	9,6	10,5	6,0	8,7

Оцінка перемоги В.Януковича на президентських виборах,
% опитаних, залежно від голосування у II турі президентських виборів

	УКРАЇНА			
	Квітень 2010р.		Лютий 2011р.	
	За Ю.Тимошенко	За В.Януковича	За Ю.Тимошенко	За В.Януковича
Історична перемога	2,7	13,2	0,7	5,5
Дуже позитивна подія	0,7	41,8	1,0	19,4
Досить позитивна подія	2,7	33,4	1,9	36,8
Для мене це зовсім незначуща подія	36,9	7,4	26,6	22,3
Досить негативна подія	28,2	0,3	28,5	3,8
Дуже негативна подія	10,5	0,1	18,7	1,7
Катастрофа	7,3	0,0	16,8	1,2
Важко відповісти	11,0	3,8	5,8	9,3



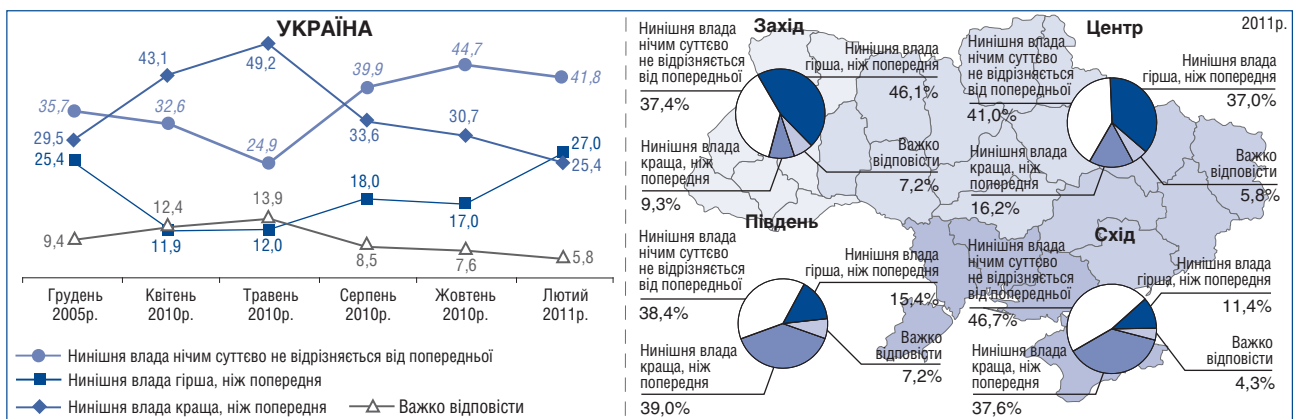
З яким із наведених суджень Ви згодні найбільшою мірою?
% опитаних

	УКРАЇНА						РЕГІОНИ (2011р.)			
	Грудень 2005р.	Квітень 2010р.	Травень 2010р.	Серпень 2010р.	Жовтень 2010р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Ще занадто рано давати оцінку діям влади	21,1	53,0	39,9	26,5	30,5	25,4	18,0	20,5	37,4	29,2
Я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося	17,8	13,3	12,7	20,7	19,2	22,3	29,8	27,3	15,4	16,0
Нова влада не виправдала моїх сподівань	29,0	4,6	6,0	14,8	19,2	21,7	16,2	21,7	17,4	26,9
Я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав	18,2	3,7	5,3	12,3	12,9	15,7	27,0	18,6	11,1	8,1
Дії нової влади виправдали мої сподівання	6,4	13,5	24,8	16,2	10,1	7,7	2,6	5,1	14,4	10,2
Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував	1,7	7,0	7,1	6,3	4,7	2,5	2,8	1,7	1,0	4,0
Важко відповісти	5,8	4,9	4,2	3,2	3,4	4,7	3,6	5,1	3,3	5,6

% опитаних, залежно від голосування у II турі президентських виборів

	УКРАЇНА			
	Травень 2010р.		Лютий 2011р.	
	За Ю.Тимошенко	За В.Януковича	За Ю.Тимошенко	За В.Януковича
Ще занадто рано давати оцінку діям влади	30,8	43,7	8,9	41,9
Я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося	32,6	0,9	36,1	6,5
Нова влада не виправдала моїх сподівань	10,8	2,9	15,3	25,6
Я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав	15,2	0,1	35,1	2,6
Дії нової влади виправдали мої сподівання	1,3	43,2	0,0	16,2
Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував	6,0	7,7	0,9	3,9
Важко відповісти	3,3	1,5	3,7	3,3

Якщо говорити про Ваше враження від нової влади в цілому, то як би Ви оцінили її порівняно з попередньою владою?
% опитаних



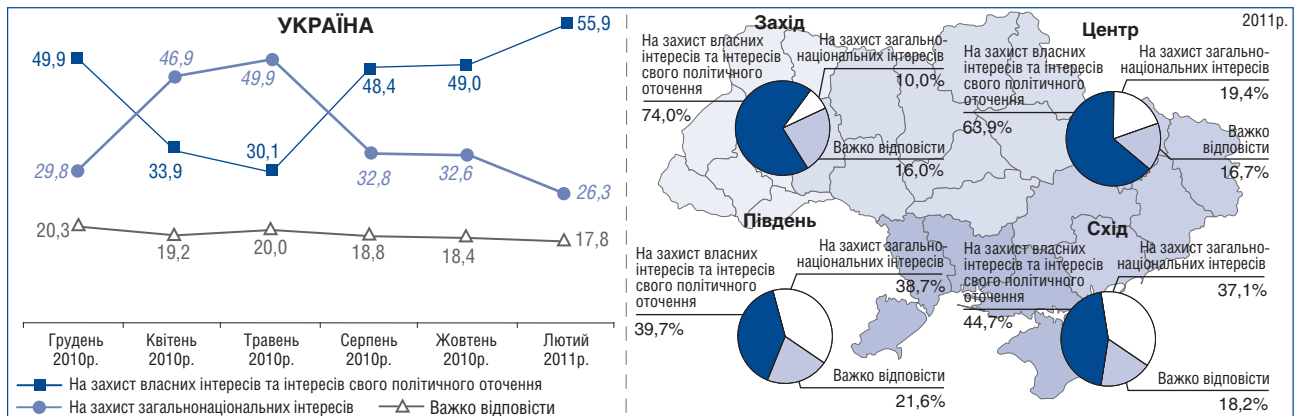
Стан справ, що зараз склався в країні, більшою мірою є наслідком діяльності нинішніх Президента та Уряду чи наслідком діяльності попередньої влади?
% опитаних

	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Жовтень 2010р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Рівною мірою наслідком діяльності попередньої влади і нинішніх Президента та Уряду	33,9	34,6	34,4	34,1	26,2	39,1
Насамперед наслідком діяльності нинішніх Президента та Уряду, але певною мірою також і попередньої влади	15,1	20,5	31,9	30,2	10,8	8,5
Насамперед наслідком діяльності попередньої влади, але певною мірою також і нинішніх Президента та Уряду	16,8	17,0	11,3	10,5	28,9	21,3
Є винятково наслідком діяльності попередньої влади	19,7	13,9	6,2	6,5	28,2	19,3
Винятково наслідком діяльності нинішніх Президента та Уряду	6,9	8,4	10,8	13,9	3,0	4,1
Важко відповісти	7,6	5,6	5,4	4,8	2,9	7,7

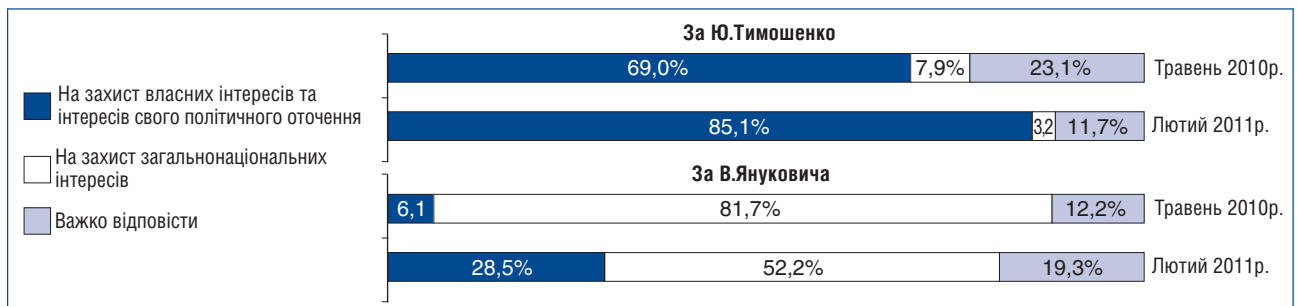
% опитаних, залежно від голосування у II турі президентських виборів

	УКРАЇНА (2011р.)	
	За Ю.Тимошенко	За В.Януковича
Рівною мірою наслідком діяльності попередньої влади та нинішніх Президента та Уряду	31,5	28,6
Насамперед наслідком діяльності нинішніх Президента та Уряду, але певною мірою також і попередньої влади	38,5	8,8
Насамперед наслідком діяльності попередньої влади, але певною мірою також і нинішніх Президента та Уряду	5,3	28,5
Є винятково наслідком діяльності попередньої влади	2,5	26,7
Винятково наслідком діяльності нинішніх Президента та Уряду	19,4	3,0
Важко відповісти	2,8	4,4

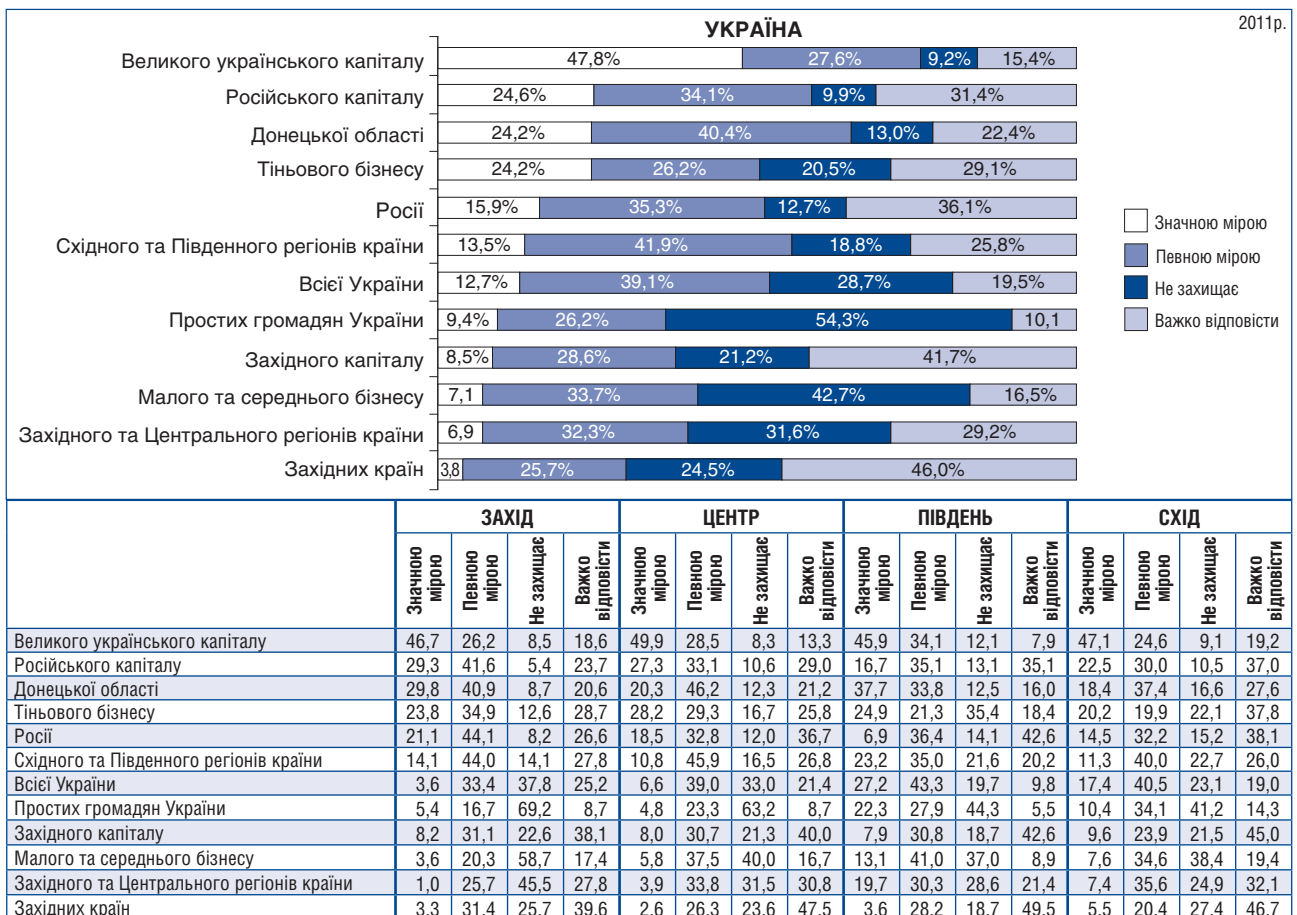
Дії Президента В.Януковича (у грудні 2005р. – В.Ющенка) в першу чергу спрямовані...?
% опитаних



Оцінка першочерговості дій Президента В.Януковича,
% опитаних, залежно від голосування у повторному II турі президентських виборів



Якою мірою Президент В.Янукович захищає інтереси...?
% опитаних



Оцінка рівня боротьби з корупцією з боку наведених інститутів влади та українського суспільства в цілому, середній бал*

	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Президент України	1,96	2,41	2,36	2,16	2,46	2,67
Суспільство в цілому	2,26	2,40	2,42	2,36	2,38	2,45
Прем'єр-міністр України	2,15	2,31	2,29	2,05	2,33	2,58
Служба безпеки України	—	2,31	2,32	2,19	2,45	2,36
Адміністрація Президента України**	1,85	2,30	2,28	2,06	2,29	2,59
Уряд України	2,01	2,27	2,23	2,02	2,23	2,57
Центральна влада в цілому	1,88	2,26	2,28	2,07	2,21	2,46
Місцева влада і місцеве самоврядування	2,04	2,19	2,26	2,10	2,04	2,33
Голова Верховної Ради України	2,00	2,13	2,07	1,96	2,16	2,33
Прокуратура	1,93	2,11	2,24	2,09	1,82	2,21
Верховна Рада України	1,86	2,08	2,04	1,92	2,02	2,31
Суди	1,84	2,05	2,14	2,05	1,70	2,18
Міліція	1,86	2,05	2,16	2,07	1,74	2,13
Депутати Верховної Ради України	1,77	2,00	1,96	1,86	1,87	2,25

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає, що боротьба з корупцією зовсім не ведеться, а "5" – ведеться серйозна боротьба з корупцією.

** У 2009р. – Секретаріат Президента України.

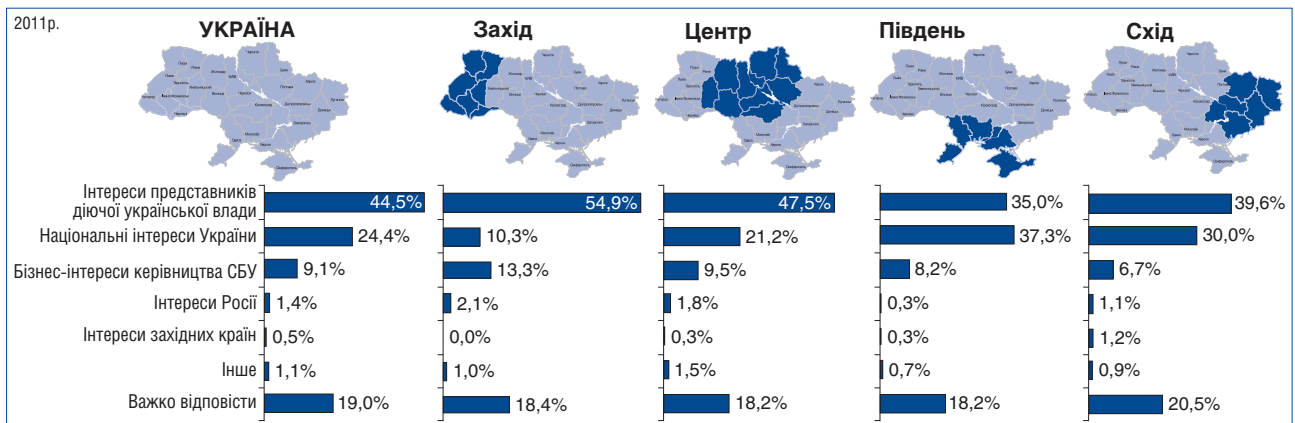
Оцінка рівня корумпованості української влади та українського суспільства в цілому, середній бал*

	УКРАЇНА		РЕГІОНИ (2011р.)			
	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
Суди	4,13	4,08	4,09	4,09	4,21	3,99
Міліція	4,09	4,06	4,07	4,10	4,18	3,96
Депутати Верховної Ради України	4,17	4,04	4,15	4,21	3,95	3,82
Прокуратура	4,04	4,04	4,08	4,10	4,10	3,92
Верховна Рада України	4,07	3,94	4,04	4,14	3,74	3,76
Центральна влада в цілому	4,07	3,86	3,98	4,05	3,64	3,69
Голова Верховної Ради України	3,82	3,84	3,88	4,08	3,65	3,64
Місцева влада і місцеве самоврядування	3,74	3,83	3,74	3,99	3,81	3,71
Служба безпеки України	—	3,82	3,93	3,99	3,43	3,74
Уряд України	3,96	3,81	3,91	4,04	3,64	3,56
Адміністрація Президента України**	4,03	3,76	3,96	3,97	3,57	3,50
Прем'єр-міністр України	3,83	3,70	3,78	3,99	3,53	3,41
Президент України	3,92	3,66	3,80	3,95	3,37	3,41
Суспільство в цілому	3,46	3,49	3,56	3,61	3,42	3,37

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає відсутність некорумпованості, а "5" – дуже високий рівень корумпованості.

** У 2009р. – Секретаріат Президента України.

**Чиї інтереси захищає Служба безпеки України в першу чергу?
% опитаних**

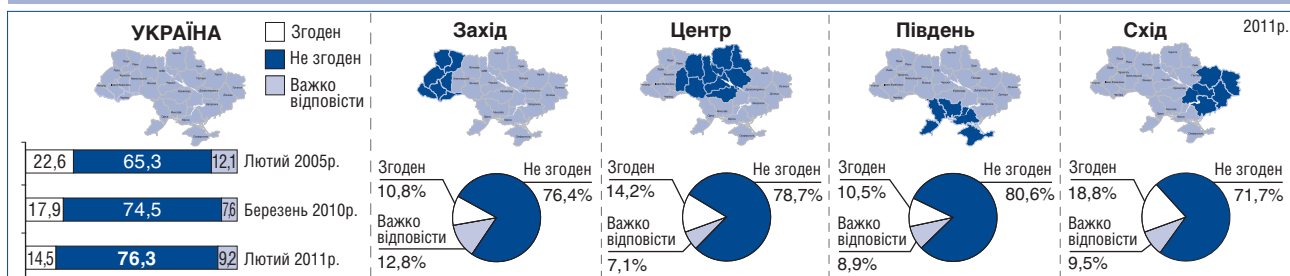


**Чи зацікавлені наведені інститути в реальній боротьбі з корупцією в Україні?
% опитаних**

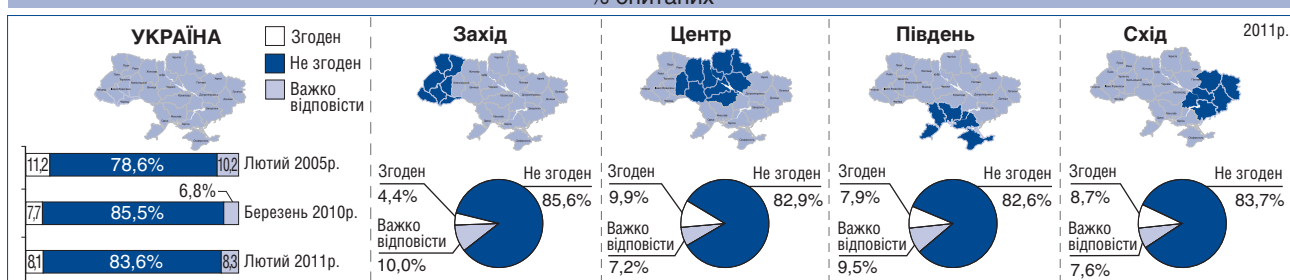
	УКРАЇНА						РЕГІОНИ (2011р.)											
	Зацікавлені		Не зацікавлені		Важко відповісти		ЗАХІД			ЦЕНТР			ПІВДЕНЬ			СХІД		
							Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти	Зацікавлені	Не зацікавлені	Важко відповісти
	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	Липень 2009р.	Лютий 2011р.	Липень 2009р.	Лютий 2011р.												
Суспільство в цілому	69,2	71,7	22,2	16,3	8,6	12,0	70,3	17,4	12,3	67,3	19,0	13,7	82,6	12,5	4,9	71,7	14,9	13,4
Президент України	21,5	35,5	63,0	43,6	15,5	20,9	32,1	47,0	20,9	25,0	53,9	21,1	48,5	38,0	13,5	41,8	33,8	24,4
Прем'єр-міністр України	26,1	30,5	60,3	48,7	13,6	20,8	24,6	53,8	21,6	21,3	58,5	20,2	42,3	45,2	12,5	37,6	37,7	24,7
Центральна влада в цілому	16,0	29,6	71,6	52,3	12,4	18,1	25,7	55,3	19,0	22,8	59,9	17,3	42,8	45,8	11,4	32,3	46,0	21,7
Адміністрація Президента України	14,2	29,5	71,4	50,5	14,4	20,0	25,4	56,0	18,6	19,4	60,7	19,9	42,3	43,9	13,8	35,9	40,0	24,1
Уряд України	17,3	26,7	68,7	53,5	14,0	19,8	21,3	62,1	16,6	19,4	61,8	18,8	39,9	45,8	14,3	30,9	43,8	25,3
Місцева влада і місцеве самоврядування	19,6	23,9	64,9	56,6	15,5	19,5	21,9	59,4	18,7	22,8	60,0	17,2	33,4	54,8	11,8	21,9	52,5	25,6
Служба безпеки України	—	22,6	—	51,5	—	25,9	20,5	59,0	20,5	21,4	52,5	26,1	35,1	48,2	16,7	19,3	47,3	33,4
Голова Верховної Ради України	18,9	21,2	63,7	55,3	17,4	23,5	14,1	68,6	17,3	16,7	61,9	21,4	36,1	48,5	15,4	23,0	44,0	33,0
Верховна Рада України	11,6	18,6	76,2	62,2	12,2	19,2	12,8	73,6	13,6	14,8	68,7	16,5	35,1	51,1	13,8	18,1	54,2	27,7
Прокуратура	15,8	16,9	71,1	64,6	13,1	18,5	18,5	66,6	14,9	20,2	59,6	20,2	10,5	76,1	13,4	15,7	63,0	21,3
Суди	12,4	14,9	76,7	67,1	10,9	18,0	14,7	67,9	17,4	19,0	62,2	18,8	8,9	81,3	9,8	14,0	64,7	21,3
Депутати Верховної Ради України	9,0	14,8	81,9	67,7	9,1	17,5	8,2	80,8	11,0	13,1	70,7	16,2	20,7	66,9	12,4	17,8	57,4	24,8
Міліція	14,6	14,5	74,9	68,5	10,5	17,0	14,9	68,9	16,2	18,4	64,2	17,4	7,6	79,3	13,1	13,4	67,7	18,9

ТВЕРДЖЕННЯ ЩОДО ОЦІНКИ МОЖЛИВИХ ДІЙ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

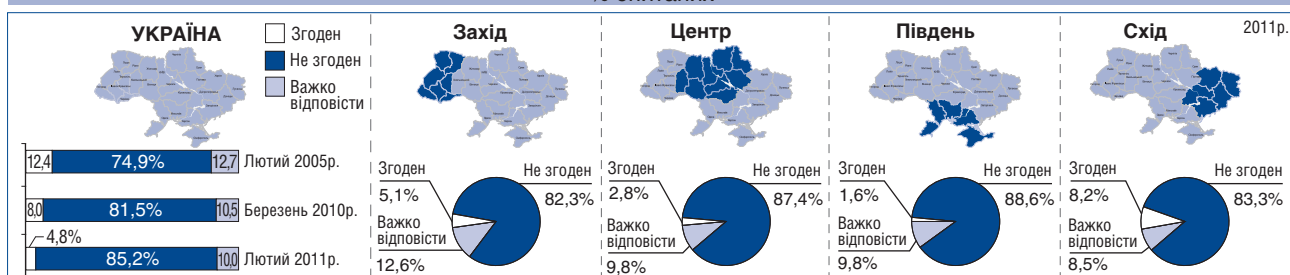
Якщо Президент зможе забезпечити значне зростання рівня життя населення, то йому можна дозволити значно обмежити права і свободи громадян?
% опитаних



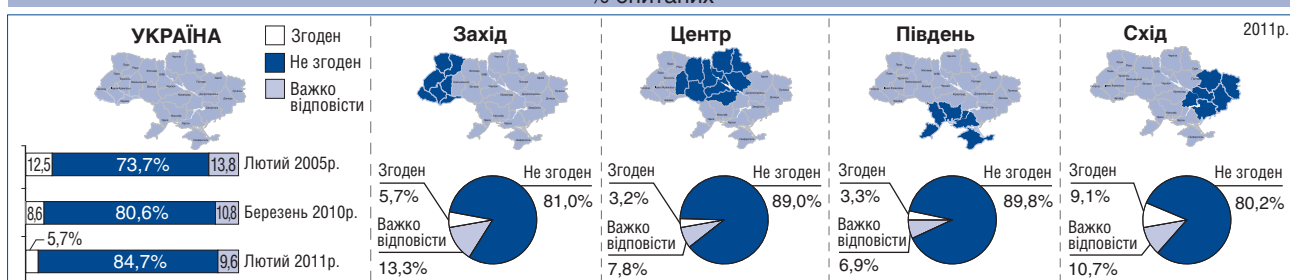
Якщо Президент зможе забезпечити значне зростання рівня життя населення, то йому необхідно гарантувати недоторканність до кінця життя, навіть якщо він сам буде підозрюватися у кримінальних злочинах?
% опитаних



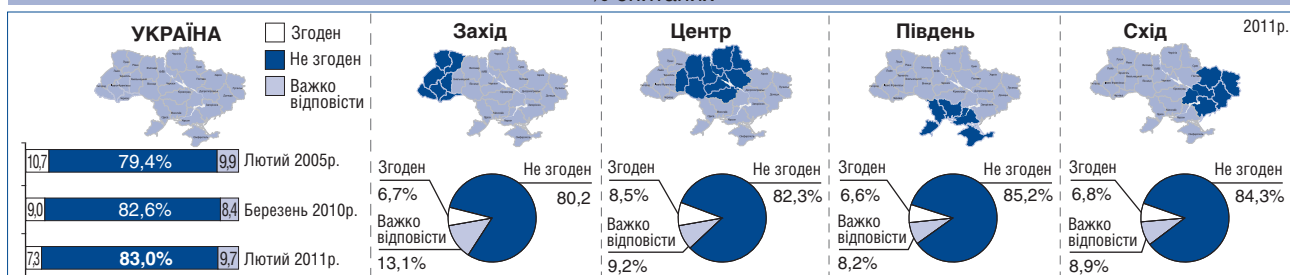
Якщо Президент зможе забезпечити значне зниження рівня злочинності, то йому можна пробачити відсутність зростання рівня життя населення?
% опитаних



Якщо Президент зможе забезпечити значне зниження рівня корупції, то йому можна пробачити відсутність зростання рівня життя населення?
% опитаних

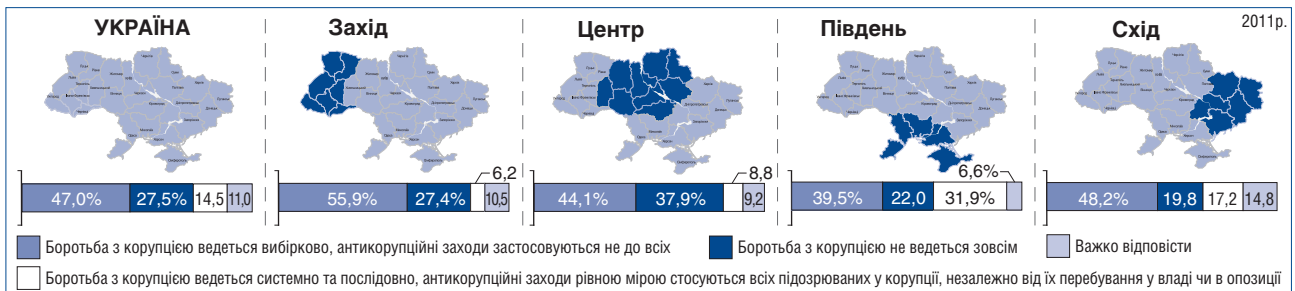


Якщо Президент зможе припинити корупцію і хабарництво в державі, то йому можна пробачити його власну корумпованість?
% опитаних



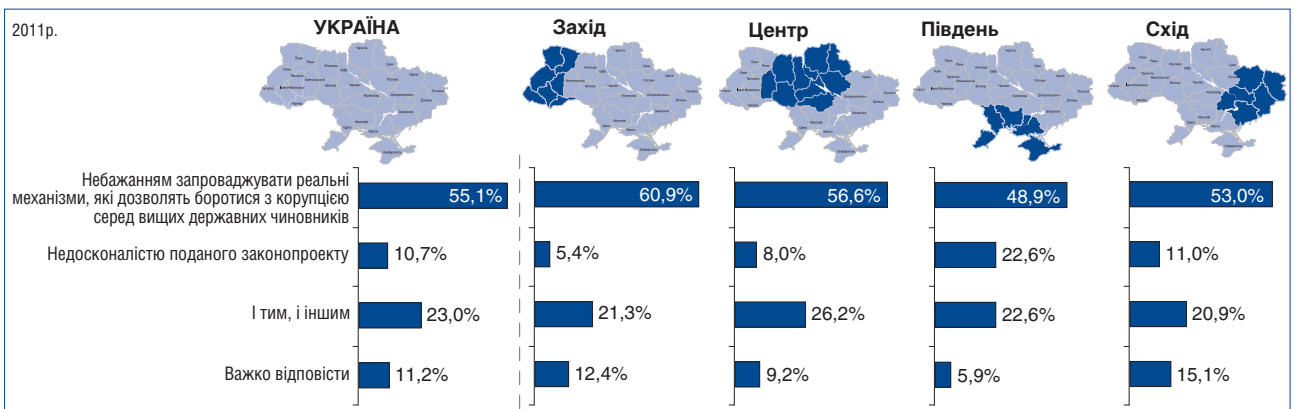
Невдовзі після свого обрання, Президент України В.Янукович визначив одним з пріоритетів діяльності нової влади боротьбу з корупцією. Яка з оцінок нинішньої ситуації у боротьбі з корупцією найбільше відповідає її сучасному стану?

% опитаних



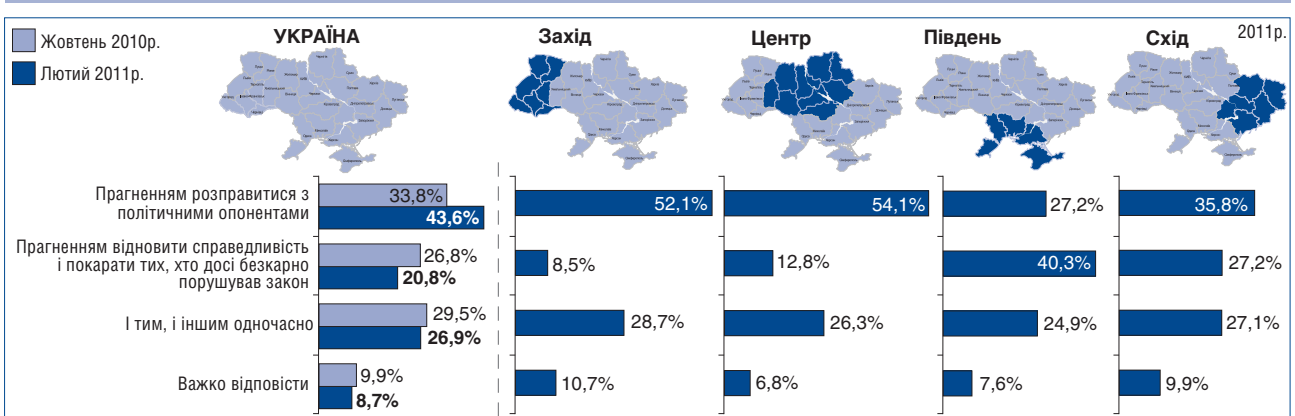
Нещодавно Верховна Рада України відмовилася підтримати законопроект, яким запроваджувалося б обов'язкове декларування вищими державними чиновниками своїх видатків. Чим зумовлене таке рішення?

% опитаних



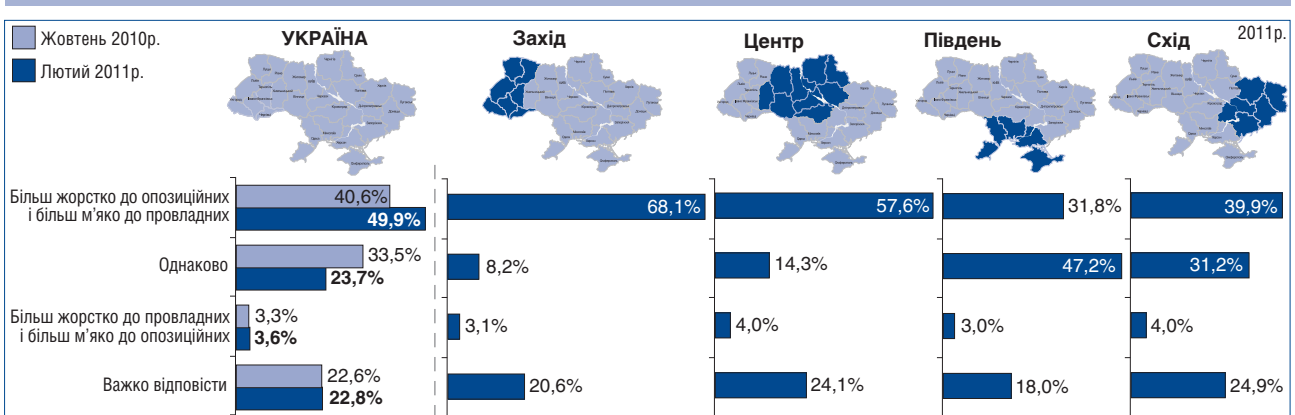
Порушення кримінальних справ проти представників попередньої влади зумовлене...?

% опитаних

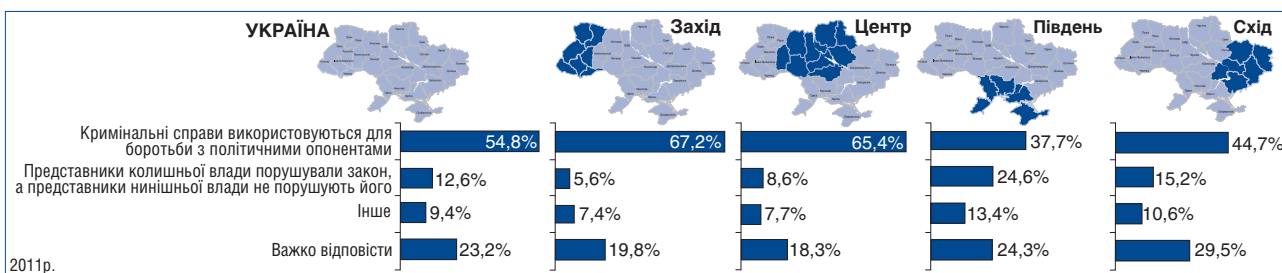


Чи однаково ставляться правоохоронні органи до представників провладних та опозиційних політичних сил?

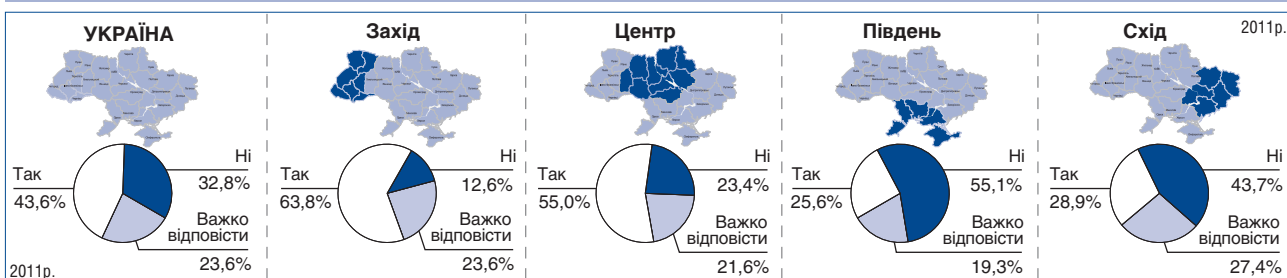
% опитаних



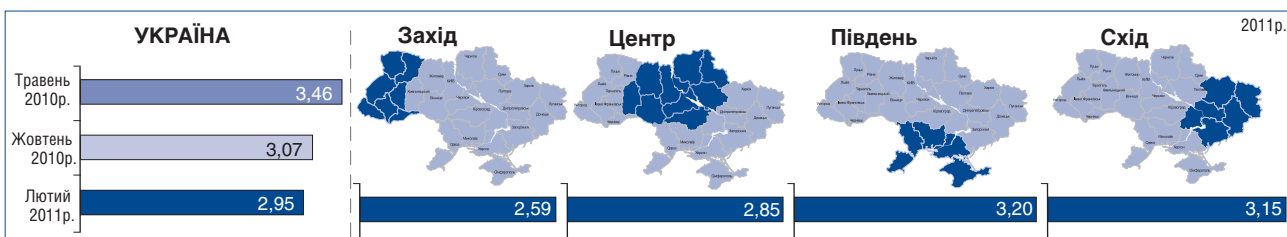
Деякі опозиційні політики заявляють, що останнім часом правоохоронні органи порушили кримінальні справи проти багатьох колишніх високопоставлених чиновників. Водночас, проти високопоставлених представників діючої влади кримінальні справи не порушуються. У чому полягає головна причина такої ситуації?
% опитаних



Деякі опозиційні політики заявляють, що діюча влада розпочала політичні репресії. Чи вдається діюча влада до політичних репресій?
% опитаних

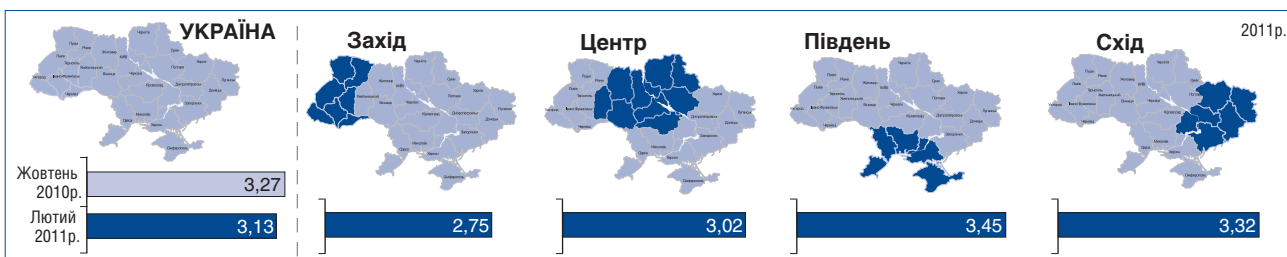


Оцінка наявного рівня демократії в українському суспільстві, середній бал*



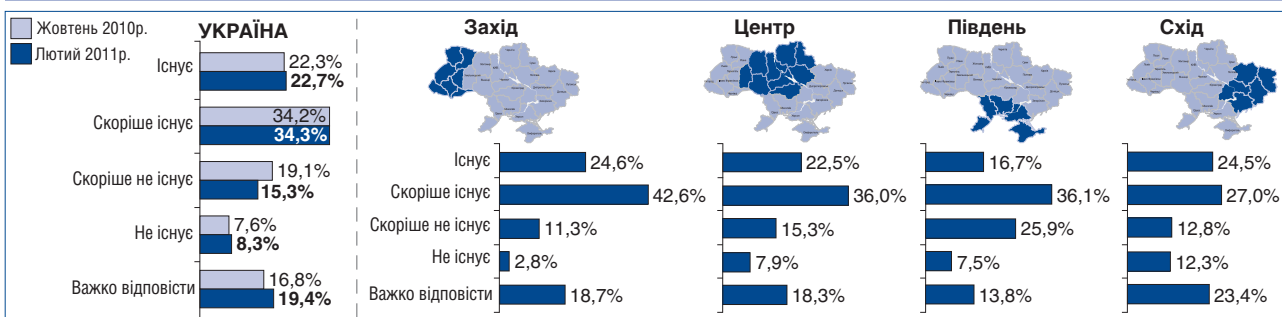
* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає, що в країні панує диктатура, а "5" – в країні досягнуто повної демократії.

Оцінка рівня свободи слова в Україні, середній бал*

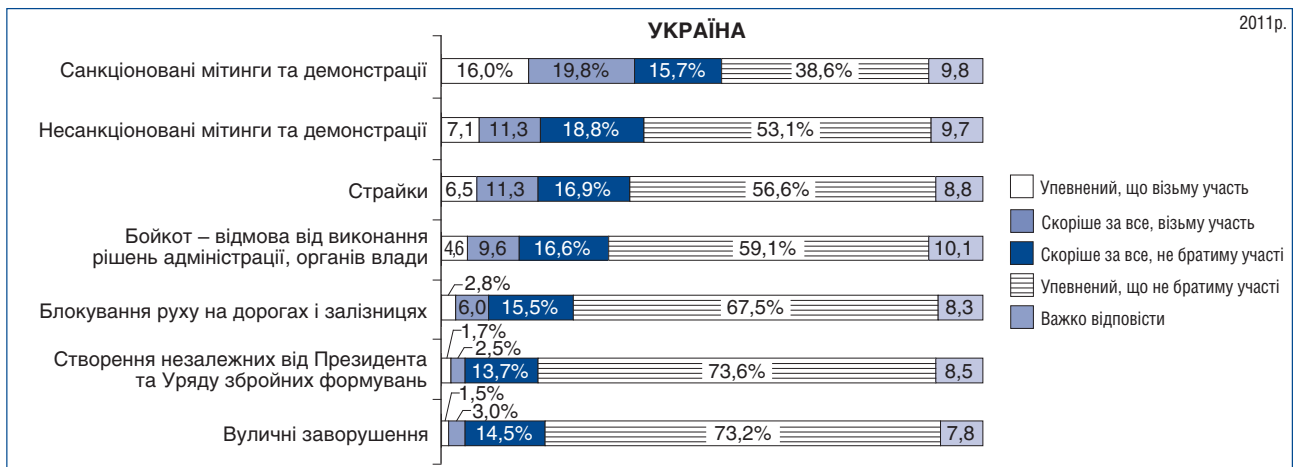


* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає повну відсутність свободи слова, а "5" – її необмежену наявність.

Чи існує політична цензура в Україні?
% опитаних



Чи готові Ви особисто взяти участь у таких акціях протесту для захисту своїх прав та інтересів?
% опитаних



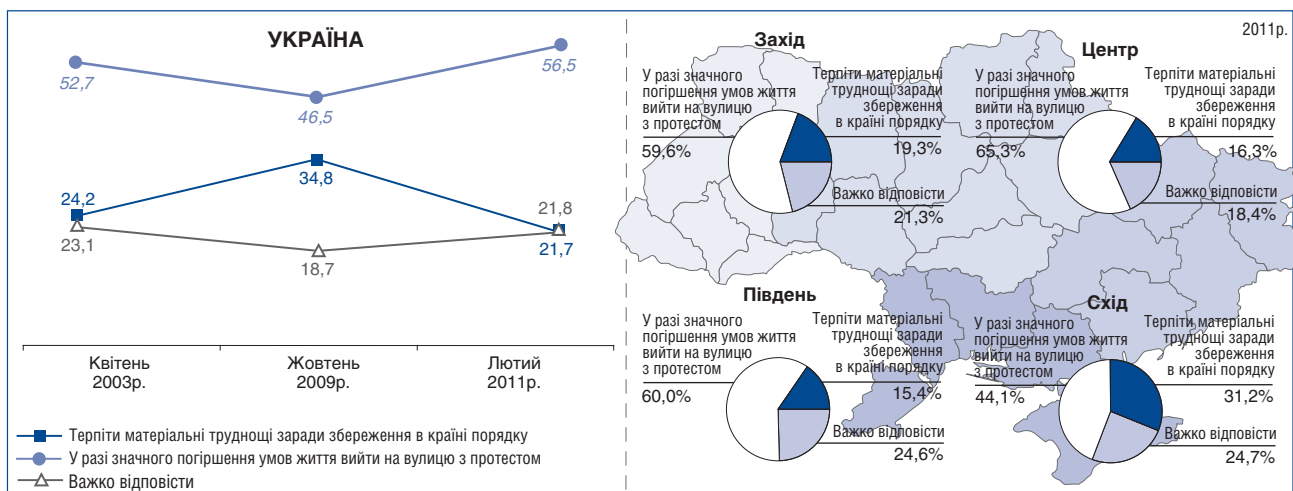
У яких випадках Ви могли б взяти участь у законних акціях протесту (мітингах, демонстраціях, пікетуваннях)?*
% опитаних

	УКРАЇНА	Захід	Центр	Південь	Схід
У разі значного підвищення цін на найнеобхідніше	39,2	39,0	50,4	39,7	28,0
У разі невиплати зарплат	30,7	26,7	35,9	35,4	25,7
Через низький рівень заробітної плати	26,6	21,8	35,6	30,2	19,0
Протест проти масового скорочення робочих місць на якомусь підприємстві або в якійсь галузі	26,1	26,5	28,7	32,5	20,4
Протест проти злочинності і беззаконня	21,9	24,9	25,2	24,9	15,5
Протест проти свавілля місцевої влади	21,9	22,3	26,0	24,6	16,3
На захист прав людей, чії права були порушені	17,4	21,3	17,9	20,0	13,2
Протест проти іноземного втручання у внутрішні справи України	14,7	18,0	11,9	16,7	14,6
В екологічних мітингах	12,3	14,1	9,4	23,6	8,8
Підтримка вимоги імпідменту Президента України	9,1	14,1	12,0	6,6	4,3
В акціях на захист пам'яток історії та культури	8,8	11,5	4,8	21,6	5,3
Проти дискримінації за расовою або етнічною ознакою	5,8	7,5	2,3	12,8	4,7
На підтримку дій нинішньої влади	3,6	2,6	2,3	6,6	4,0
Інше	2,9	3,3	3,5	1,6	2,7
У жодному випадку	31,3	26,7	27,3	25,9	40,3
Важко відповісти	10,6	15,1	7,7	6,6	12,8

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

2011р.

Що краще – терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку, чи в разі значного погіршення умов життя вийти на вулицю з протестом?
% опитаних



ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

За перший рік діяльності нової владної команди не сталося головного – не була започаткована система, послідовна та водночас прозора і зрозуміла для суспільства боротьба з корупцією, яка, за визнанням В.Януковича, зробленим 12 березня 2010р., “реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу в Україні”. Навпаки, нова влада не виявила реального бажання вести боротьбу з корупцією, встановлювати цивілізовані “правила гри” та насамперед – дотримуватися їх у власній діяльності. Влада не стала взірцем доброчесної не корумпованої поведінки. В антикорупційній політиці протягом року відбувся регрес, внаслідок чого ситуація в цій сфері погіршилася. Про це свідчать оцінки ситуації громадянами України, міжнародними антикорупційними організаціями, представниками дипломатичних і ділових кіл інших країн. Через непродумані дії влади, у країні виник правовий вакуум в антикорупційному законодавстві, не була розроблена анонсована Президентом Національна стратегія запобігання і протидії корупції на 2010-2012рр., ліквідовані інститути, які виконували важливі антикорупційні функції.

1. У сфері внутрішньої політики перший рік діяльності нової влади позначився суперечливими результатами. Головні досягнення полягали у створенні умов для реалізації поставлених владою цілей. Однак, *по-перше*, це значною мірою відбувалося за рахунок ігнорування принципів демократії і верховенства права, супроводжувалося порушенням прав і свобод громадян. *По-друге*, цілі діяльності влади або не визначені, або є сумнівними, з точки зору їх відповідності інтересам переважної більшості громадян.

Новій владній команді вдалося відновити дієздатність вертикалі виконавчої влади, а також створити умови, за яких інші гілки влади, законодавча та судова, також контролюються нею. З одного боку, це відкрило можливість для безперешкодної реалізації поставлених завдань і планів. З іншого – цим було зруйновано необхідну для збереження демократії систему стримувань і противаг, основою якої є поділ влади та автономність її гілок. За таких умов, країна та суспільство опинилися заручниками “доброї політичної волі” нинішньої влади, відповідності поставлених нею цілей національним інтересам.

Концентрація влади в руках Президента та її монополізація однією політичною силою є чинником, що провокує виникнення авторитарних тенденцій, відмову від діалогу з іншими політичними силами. За рік каденції новообраний Глава держави жодного разу не зустрівся з лідерами опозиційних парламентських партій, тим більше – зі своїм головним опонентом на президентських виборах Ю.Тимошенко. Національний круглий стіл, про який говорив Президент, так і не відбувся. Натомість провладна більшість у Верховній Раді демонстративно ігнорує права парламентської опозиції, набули значного поширення факти переслідування правоохоронними органами опозиційних політиків, тиску на опозиційно налаштованих громадських діячів та окремих громадян. Політична стабільність, яку влада розглядає як один з найбільших здобутків, забезпечується

не через досягнення компромісу між різними підходами, а шляхом відкидання альтернативних точок зору, ігнорування чи обмеження критики.

Продовжилися негативні процеси в судовій гілці влади. Через посилення впливу з боку влади, судова система дедалі втрачає незалежність і перетворюється на придаток виконавчої влади. Судова реформа, започаткована новою владою, є суперечливою, одним з її реальних наслідків стало розширення можливостей тиску на судові органи з боку інших владних інститутів. У діяльності судової влади принцип верховенства права часто підміняється принципом верховенства закону, а подекуди – просто політичною доцільністю. Це засвідчили, зокрема сумнівні з правової точки зору рішення Конституційного Суду, які мали дуже значний вплив на розвиток ситуації і, по суті, відкрили шлях до монополізації влади. Рівень корупції в судових органах не зменшився. Неспроможність судів захищати права громадян, їх підпорядкованість владі і корумпованість зумовлюють вкрай низьку суспільну довіру до них.

Влада розпочала адміністративну реформу, здійснивши масштабне скорочення кількості органів влади та державних службовців. Проте, поки головним наслідком реформи стала концентрація впливу на виконавчу гілку влади у Президента і зменшення ролі Кабінету Міністрів. Очікуваних якісних змін у структурі органів державного управління чи характері їх діяльності поки не сталося. На фоні значного скорочення числа державних службовців середньої і нижчої ланки, яке мотивувалося, в т.ч., необхідністю зменшення витрат на управлінський апарат, значно зросли витрати на утримання вищих владних інститутів, зокрема, Президента та Верховної Ради.

У цілому, влада за рік стала більш консолідованою і дієздатною, проте значно менш демократичною і відкритою. Окремі позитивні досягнення губляться на фоні загальних негативних тенденцій.

2. Ділове середовище України за рік діяльності нової влади не зазнало позитивних змін, яких очікували інвестори та підприємці після стабілізації політичної ситуації і формування єдиної вертикалі влади. Зволікання запровадження дієвих заходів боротьби з корупцією, як і раніше, залишає незахищеним інститут власності, а заходи з детінізації економіки мають радше декларативний характер і не здатні вплинути на готовність бізнесу до прозорої діяльності.

За підсумками 2010р., зафіксовано певне зростання економіки. Однак, аналіз відповідних показників свідчить про те, що це зростання зумовлене переважно тенденціями посткризового відновлення світової економіки та відповідно, збільшенням попиту на продукцію традиційних експортних галузей української економіки, зокрема металургійної і хімічної; зростання експорту машинобудівної галузі сталося завдяки короткостроковим контрактам з країнами СНД.

Водночас, не спостерігається ознак структурних змін економіки, свідченням чому є відносно низький рівень прямих іноземних інвестицій, навіть за наявності такого вагомого інвестиційного

чинника, яким мали б стати проекти Євро-2012. Не стали інвестиційним чинником і приватизаційні процеси, які натомість набули характеру цільового продажу привабливих підприємств визначеному попередньо та в непрозорий спосіб власнику.

Брак інвестиційних ресурсів нова влада, як і її попередники, намагається компенсувати зовнішніми запозиченнями. Хоча зовнішній борг України залишається відносно невеликим, проте значна частка в його структурі короткострокових зобов'язань уже найближчими роками може спричинити додаткове навантаження на державні фінанси, що, своєю чергою, звужить інвестиційні можливості держави.

Немає позитивних зрушень в аграрному та енергетичному секторах економіки. Навпаки, квотування експорту зерна, до якого (так само в непрозорий спосіб) вдався Уряд у 2010р., позбавило Україну можливостей розширення присутності на міжнародних зернових ринках, завдало фінансових збитків, поставило під сумнів перспективи успішного господарювання в аграрному секторі.

Енергетична політика нової влади залишається залежною від інтересів кількох ФПГ; укладені з РФ угоди “газ-флот” не призвели навіть до стабілізації цін на російський газ для України, не супроводжувалися наданням гарантій українській стороні стосовно обсягів транзиту газу її територією. Не знято з порядку денного питання об’єднання активів в енергетичному секторі, які можуть призвести до фактичного поглинання українських енергетичних структур російськими компаніями-монополістами.

У цілому, є підстави припускати, що нова владна команда взяла курс на подовження економічної політики попередників, а саме: відновлення та закріплення докризової експортно-орієнтованої економіки, що ґрунтується на енергоємних низькотехнологічних укладах і дешевій робочій силі; спрямованість державної економічної політики на переважну підтримку великого капіталу, що в поєднанні з високим рівнем корупції може призвести до монопольного впливу на національну економіку кількох крупних ФПГ.

Така економічна політика неминуче призводить до завищення соціальної ціни реформ і перекладання її на суспільство – що й продемонстровано у 2010р. новою владною командою через підвищення тарифів і монопольних цін, спроби проведення асоціальної пенсійної реформи, ухвалення Трудового кодексу, який не передбачає захисту прав та інтересів найманих працівників профспілками, тощо.

3. У зовнішньополітичній сфері новій владній команді впродовж першого року діяльності вдалося ліквідувати протистояння державних інститутів, забезпечити здійснення консолідованої політики на світовій арені. Водночас, не вдалося створити ефективну комплексну систему інституційно-правового забезпечення політико-дипломатичної діяльності.

Зовнішня політика здійснювалася в непрозорому, кон’юнктурному режимі, бракувало чіткої ефективної стратегії дій на ключових зовнішньополітичних напрямках, внаслідок чого тактичні здобутки переважають над довгостроковими національними інтересами.

Відбулася кардинальна корекція зовнішньополітичного курсу України. На законодавчому рівні

закріплений позаблоковий статус держави, знята перспектива вступу до НАТО, що фактично залишило Україну в “сірій” безпековій зоні, без належних власних можливостей і міжнародних гарантій забезпечення її безпеки, суверенітету, територіальної цілісності.

Домінуючим у зовнішній політиці став російський напрям. При цьому, “оптимізація” відносин з РФ була досягнута за рахунок однобічних поступок української сторони, в результаті яких відбувся обмін стратегічних інтересів України на економічні тактичні преференції з боку Росії, а партнерство з РФ набуло асиметричного диспаритетного характеру. Україна дедалі більше втягується до сфери російського впливу.

Водночас, не спостерігалось суттєвих змін на краще у відносинах з іншими стратегічними партнерами України – ЄС і США. Активні контакти нової влади з керівництвом ЄС не створили нову якість співробітництва. Діалог з ЄС ускладнюють внутрішньополітичні процеси в Україні. Саме внутрішня ситуація в країні стала проблемним фактором й у відносинах з США. Спостерігається помітне зменшення інтересу Сполучених Штатів до України.

Пожвавлення контактів України з країнами АТР (Китай, Японія) і Туреччиною можна оцінити позитивно, однак воно поки що виглядає як демонстрація намірів, певна преамбула до практичного взаємовигідного партнерства.

4. Здобутки нової владної команди у відновленні дієздатності влади, формуванні владної вертикалі тощо не можуть переважити в очах громадян України відсутності ознак покращення їх реального життя. Під час соціологічного дослідження, проведеного в лютому 2010р., більшість опитаних відзначили погіршення за перший рік діяльності нової влади ситуації фактично в усіх сферах суспільного життя, у країні загалом, а також – засвідчили зниження рівня добробуту їх родин. Не побачили громадяни й посилення боротьби з корупцією, більше того – саме правоохоронні та судові органи, покликані боротися з корупцією, вони вважають найбільш корумпованими серед владних інститутів.

У цілому, діяльність Президента В.Януковича громадяни оцінили у 2,7 бала за п’ятибальною шкалою (що дорівнює оцінці діяльності В.Ющенка наприкінці 2005р.), діяльність Уряду – у 2,5 бала. Повна підтримка дій Президента України знизилася з 41% у квітні 2010р. до 18% у лютому 2011р.; дій Уряду – з 29% до 11%; Парламенту – з 17% до 8%, відповідно. 58% громадян вважають, що події в Україні розвиваються в неправильному напрямі (проти 19% тих, хто має протилежну думку).

Порівняльний аналіз даних моніторингу громадської думки стосовно діяльності інститутів влади дозволяє стверджувати, що нова владна команда, як і її попередники, виявилася нездатною ефективно використати кредит суспільної довіри для здійснення протягом року реформ, які б продемонстрували хоча б ознаки покращення ситуації у ближчому майбутньому. На цей час нова влада стрімко втрачає суспільну підтримку, що, крім іншого, дедалі більшою мірою ускладнюватиме здійснення задекларованих нею реформаторських кроків. ■