

Звернення до читачів



Анатолій ГРИЩЕНКО,
Президент Українського
центру економічних і
політичних досліджень

Перед вами другий номер журналу Українського центру економічних і політичних досліджень (УЦЕПД). В ньому аналізуються політичні, економічні, соціальні та воєнні аспекти національної безпеки України.

Великі надії сьогодні покладаються на новий Уряд України на чолі з В.Ющенком. Разом з тим, ситуація залишається складною і помітних змін на краще поки що не видно. У експертів УЦЕПД є обґрунтовані сумніви щодо можливості виконання доходної частини бюджету-2000. Лише вирішення фундаментальних економічних і політичних проблем дозволить наповнити бюджет і створить передумови для динамічного розвитку економіки.

На пропозицію Кабінету Міністрів, парламент України нещодавно скасував пільги для багатьох категорій населення. Це — вимушений крок, адже задекларовані соціальні зобов'язання держави не підкріплені ресурсами. Однак, запроваджені заходи не додадуть популярності владі, тому потрібні помітні позитивні результати. Якщо населення розчарується у діяльності Уряду В.Ющенка, це матиме серйозні наслідки: люди можуть остаточно втратити надію на можливість виходу України з кризи.

На сторінках журналу ми продовжуємо обговорювати воєнну тематику. Аналітична доповідь УЦЕПД «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт?» привернула увагу громадськості, політичної еліти держави та іноземних партнерів України. Пропозиції наших експертів активно і досить критично обговорюються серед військових і цивільних експертів, серед політиків та урядовців, на сторінках газет і журналів, на радіо і на телебаченні. Проблеми воєнної реформи в Україні піднімалися і під час зустрічей Генерального секретаря НАТО Дж.Робертсона з Прем'єр-міністром В.Ющенком, міністром закордонних справ Б.Тарасюком і міністром оборони генералом О.Кузьмуком. Треба вже починати планування воєнної реформи, щоб мати можливість закласти відповідні параметри хоча б у бюджет-2001.

Експерти УЦЕПД проаналізували духовний стан офіцерів ЗС України, роль яких у реформуванні армії є визначальною. На жаль, ситуація дуже складна. Рішення щодо зменшення соціальних гарантій додатково погіршать матеріальне становище офіцерів. Щоб розраховувати на підтримку курсу реформ, керівництво держави має переконати військових і населення загалом у наявності реальної програми конструктивних дій.

Вже сьогодні можна прийняти важливі політичні рішення, впровадження яких не потребує значних коштів, але водночас, сприятиме реформуванню воєнної сфери. Ми пропонуємо (1) скоротити термін строкової військової служби до 12 місяців, починаючи вже з весни 2001р.; (2) оприлюднити у 2000р. Білу книгу «Оборонна політика України»; (3) ввести посаду першого заступника міністра оборони України (з питань воєнної політики) і призначити на цю посаду компетентного цивільного керівника. Ще більш дієвим кроком стало б призначення цивільного міністра оборони України. І головне — треба невідкладно утворити державну Комісію з воєнної реформи; відомчі підходи до розробки програм вже давно себе дискредитували.



Ігор ЖДАНОВ,
директор
політико-правових
програм

Бурхливі політичні події в Україні протягом останніх місяців поставили перед урядовцями, політиками і експертами ряд важливих запитань. Як оцінюють політичну ситуацію громадяни України? Якими вони хотіли б бачити оновлені владні структури? Наскільки нинішня влада відповідає визначеним громадянами критеріям? Чи буде населення вдаватися до акцій протесту, якщо ситуація не покращиться? Як проголосують громадяни України на референдумі? Щоб отримати відповіді на ці запитання, соціологічна служба УЦЕПД в період з 25 січня по 5 лютого 2000р. провела масове опитування дорослого населення в усіх регіонах України.

Можна стверджувати, що громадяни досить вимогливо ставляться до влади: її хочуть бачити відповідальною 98,1% опитаних, чесною — 97,6%, компетентною — 96,7%, демократичною — 83,9%, передбачуваною — 82% населення. Серед державних інститутів найвищий авторитет має Президент України, але й він в очах українців далеко не відповідає ідеальному образу влади.

За нашими оцінками, якщо референдум відбудеться, то населення дасть позитивні відповіді, принаймні, на п'ять із шести запитань. Водночас, діюча влада повинна бути готова до втілення усіх рішень референдуму в життя — так вважають 53,5% опитаних. Цей важливий чинник мають врахувати ініціатори проведення референдуму.

Опитування показало, що сьогодні громадян України більше хвилюють не політичні баталії, а проблеми власного виживання. Серед них — несвоєчасна виплата зарплати і пенсії (на цьому наголошують 60,9% респондентів), падіння рівня життя (58,9%) і проблеми працевлаштування (44,3%), яким присвячено окрему статтю в цьому журналі.

Попри соціально-економічні негаразди, рівень довіри до демократії залишається в Україні досить високим — це засвідчили результати нашого дослідження. Населення розчароване не формою державного правління, а діяльністю конкретних органів влади. Передумов для встановлення авторитарного режиму, а тим більше — диктатури, сьогодні у суспільстві не існує. За цих умов, виконавча влада має діяти рішуче і ефективно, але виключно в рамках Конституції України і чинного законодавства.

СОЦІОЛОГІЧНЕ ОПИТУВАННЯ УЦЕПД: народ, влада, референдум

Андрій Биченко,
Ігор Жданов

Протягом останніх місяців в Україні відбулися важливі політичні події, які матимуть помітний вплив на внутрішню і зовнішню політику держави. Насамперед це переобрання «нового» Президента Л. Кучми, призначення прем'єром реформатора В. Ющенка, певне обмеження впливу олігархів (принаймні на процес формування Уряду), розкол Верховної Ради на «більшовиків» і «меншовиків», проголошення нового етапу адміністративної реформи, підготовка всеукраїнського референдуму тощо.

Перебудова політичного фасаду держави назріла вже давно. У перспективі вона, звичайно, може мати певні позитивні результати, в т.ч. і в соціально-економічному вимірі. Однак поки що політичні пристрасті розгораються на фоні подальшого погіршення умов життя пересічних громадян: підвищуються ціни на товари і послуги, падають реальні доходи населення, невпинно зростає безробіття, все більш тривалими стають відключення електроенергії в містах і селах України. Викликає також тривогу не надто висока (і аж ніяк не адекватна ситуації) організація і координація роботи владних структур — апаратів Уряду, Верховної Ради, Ради національної безпеки і оборони, президентської адміністрації. Кадрові перестановки і організаційні заходи, яким поки що не видно кінця, ускладнюють вихід цих важливих органів на нормальний робочий режим.

Як політичну ситуацію в Україні оцінюють пересічні громадяни? Якими вони хотіли б бачити оновлені владні структури? Наскільки нинішня українська влада відповідає визначеним громадянами критеріям? Чи буде населення вдаватися до активних дій, до акцій протесту, відстоюючи свої права, якщо ситуація не буде поліпшуватися? Чи підтримають громадяни пропозиції, винесені на референдум?

Щоб отримати відповіді на ці запитання, соціологічна служба Українського центру економічних і політичних досліджень провела 25 січня — 5 лютого 2000 р. масове опитування громадян. Загалом було опитано 2010 громадян в усіх регіонах України; структура вибірки відповідає структурі дорослого населення країни. Нижче наведено результати цього соціологічного дослідження УЦЕПД.

Як видно з діаграми (*див. наступну сторінку*), громадяни України досить вимогливо ставляться до владних структур. На їх думку, основними рисами влади мають бути «відповідальність» (так вважають 98,1% опитаних¹), «чесність» (97,6%), «компетентність» (96,7%), «демократичність» (83,9%) і «передбачуваність» (82%).

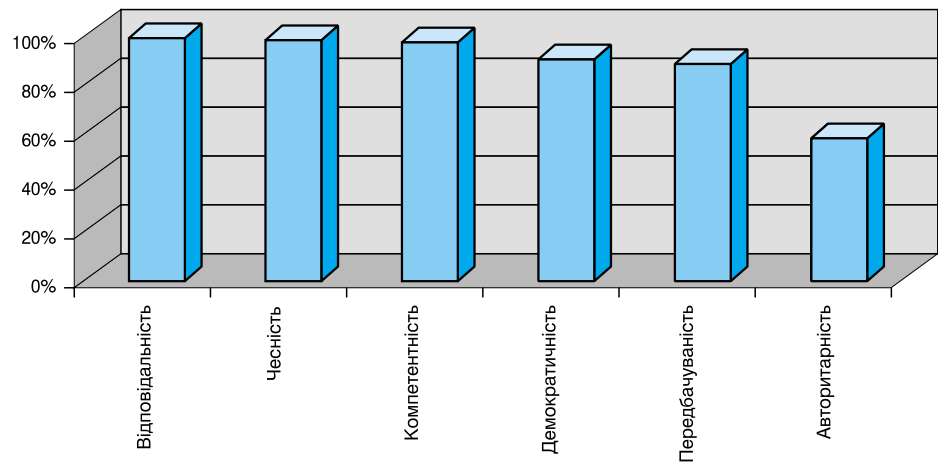
Очевидно, що в своєму баченні образу ідеальної влади українці навряд чи відрізняються від громадян інших держав. Напевне, існують вимоги до влади, які не залежать ні від часу, ні від країни. Ще у XV сторіччі Н. Макиавеллі писав, що «государь повинен бути в очах людей співчутливим, вірним своєму слову, милостивим, відвертим, благочестивим»². Загалом це непогані орієнтири для нинішніх керівників.

Також очевидно, що нинішня українська влада не відповідає визначеним шляхом опитування критеріям. Дуже важливо, що це розуміють і пересічні громадяни, і керівники держави: Президент Л. Кучма і прем'єр В. Ющенко неодноразово наголошували на необхідності проведення широкомасштабної адміністративної реформи, утворення дієздатної більшості у парламенті, більш активної боротьби з корупцією в усіх владних структурах, на більшій прозорості процесів прийняття важливих державних рішень.

¹ Враховано респондентів, які вважають відповідну рису «дуже важливою» і «скоріше важливою».

² Макиавеллі Н. Государь. — Москва, 1990, с. 53.

Влада в Україні: якою б її хотіли бачити громадяни?



Те, що «демократичність» посіла не перше, а лише четверте місце у загальному рейтингу вимог до влади, навряд чи є випадковим. На формування позиції опитаних, на наш погляд, вплинули такі чинники: (а) погіршення рівня життя переважної більшості громадян, яке за часом співпало з проведенням демократичних перетворень; (б) певна невідповідність демократичних механізмів прийняття рішень вимогам перехідного, кризового стану українського суспільства³. Крім того, своє негативне ставлення до демократії висловила значна частина респондентів старшої вікової групи (понад 60 років⁴) — це люди, які досить тривалий час жили в умовах менш демократичної, але більш стабільної радянської системи.

Можливо з цих же причин, дещо несподівано більше половини (57,7%) опитаних вважають, що влада в Україні має бути «авторитарною». Зрозуміло, що розбудова правової держави і становлення громадянського суспільства — це тривалий процес. Наприклад, у Великій Британії демократичні традиції формувалися століттями; перший парламент у цій країні був обраний ще в 1219 р. Створення дієвих механізмів громадянського суспільства в Україні ускладнюється не лише повільними інституційними перетвореннями, але й частково — інертністю суспільної свідомості⁵.

Загалом же, українці хочуть бачити органи державної влади відповідальними, чесними, компетентними, демократичними і передбачуваними. Відносно велике значення, яке надається населенням ризику авторитарності у діяльності держави, перш за все пов'язане з труднощами перехідного періоду, коли масова свідомість зорієнтована на підтримку сильної і динамічної влади.

ЯК ГРОМАДЯНИ ОЦІНЮЮТЬ НИНІШНЮ ВЛАДУ В УКРАЇНІ?

Соціологічна служба УЦЕПД запропонувала респондентам не лише визначити критерії оцінки (ідеальний образ) влади, але й оцінити відповідність цим критеріям

нинішніх владних структур України. Загальний висновок було неважко спрогнозувати: діяльність жодної з них сьогодні не задовольняє громадян. Водночас не можна не помітити суттєвих розбіжностей в оцінках діяльності Президента, Уряду, Верховної Ради, а також місцевих органів державної влади України.

³ Багатьом уже зрозуміло, що в кризових умовах неможливо і недоцільно приймати всі (особливо — оперативні) рішення шляхом пошуку консенсусу між народними депутатами і парламентськими фракціями, довготривалого проходження проектів через два-три читання у Верховній Раді. На це витрачаються місяці і навіть роки; рішення ж треба приймати невідкладно.

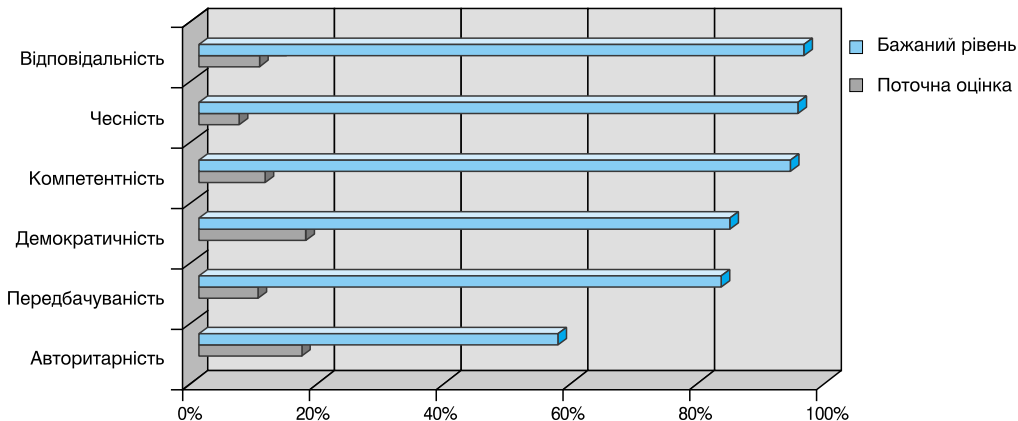
⁴ Про це свідчить поглиблений аналіз результатів опитування УЦЕПД.

⁵ Ще за часів Київської Русі, під впливом християнської Візантії, у політичній і правовій свідомості почав формуватися образ сильної влади, міф про «добраго царя». Так, у «Повчанні» Володимира Мономаха (1096р.) було практично вперше описано образ і риси ідеального князя — це освіченість, тяжка праця на благо держави, турбота про «убогих», суворий контроль за роботою державного апарату (бояри погані, а цар хороший). Після недовгого періоду Гетьманщини, з її прагненням до демократичності, Україна тривалий час входила до Російської імперії, Польщі, Австро-Угорщини та СРСР. Тому масова свідомість українців була деформована досить суттєво; протягом багатьох століть в ній закріпилися авторитарні риси.

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Аналіз отриманих даних (див. діаграму) свідчить, що Верховна Рада сьогодні найменшою мірою, порівняно з іншими структурами, відповідає ідеальному образу органу державної влади.

Відповідність Верховної Ради визначеним критеріям ідеальної влади



Лише 8,8% громадян вважають, що роботі українського парламенту притаманна «відповідальність». Ще менше (6,1%) опитаних погоджуються, що «чесність» є характерною ознакою діяльності Верховної Ради. Лише один із дев'яти (11,3%) опитаних вважає парламент «компетентним» органом, лише один із десяти (9,9%) — «передбачуваним». Несподівано мало (15,9%) виявилось громадян, переконаних у тому, що роботі парламенту притаманна «демократичність». Варто нагадати, що Верховна Рада є представницьким органом — вона обирається населенням України.

Водночас більше половини (59,9%) опитаних вважають український парламент «корумпованим» — це рекордний показник порівняно з іншими державними органами. Лише 17% опитаних громадян переконані, що Верховній Раді притаманна «прозорість дій». Кожний шостий (15,1%) респондент наголошує на «авторитарності» як характерній рисі діяльності парламенту.

На думку експертів УЦЕПД, невисокі і загалом негативні оцінки населенням діяльності Верховної Ради пов'язані із стійким розчаруванням роботою законодавчого органу. Його неодноразово висловлювали також глава держави, представники виконавчої влади, лідери парламентських фракцій; ця думка протягом тривалого часу поширювалася через впливові електронні і друковані ЗМІ. Серед причин — затримка з прийняттям важливих законів, низька ефективність роботи парламентських комітетів, використання трибуни Верховної Ради для пропаганди партійних ідей (замість копіткої законодавчої роботи), неприховане лобіювання народними депутатами своїх власних бізнесових інтересів, розкол парламенту на «більшовиків» і «меншовиків». Нарешті, на

імідж Верховної Ради не могли не вплинути справа П. Лазаренка, а також оприлюднення інформації про протиправну діяльність інших народних депутатів.



Майже 40% опитаних переконані, що «наявність парламенту є запорукою демократії», однак 28,9% громадян дотримуються протилежної точки зору. Близько двох третин (61,5%) населення не погоджується з таким твердженням: «Однією з причин негативного ставлення до Верховної Ради є те, що її робота найбільш відкрита для населення».

Результати досліджень Інституту соціальної та політичної психології АПН Ук-

раїни⁶ кореспондуються з висновками УЦЕПД: 44,4% опитаних переконані, що «діяльність Верховної Ради не сприяє економічному і політичному розвитку України, заважає їй досягти прогресу у внутрішньому житті, здійсненню економічних реформ»; ще 28,9% громадян вважають, що парламент «приймає рішення, які суперечать чинному законодавству, порушуючи при цьому норми регламенту».

Таким чином, більшість населення України оцінює діяльність Верховної Ради досить критично. Загалом негативне ставлення до народних депутатів виникло не сьогодні. Ще у 1996 р. 62% громадян висловлювали думку, що в народні депутати йдуть «задня задоволення особистих інтересів», 16% — для того, щоб «добитися слави та гарної посади», 8% — щоб «поїздити по світу». Лише 5% респондентів були переконані, що депутати «хочуть принести користь суспільству і населенню»⁷.

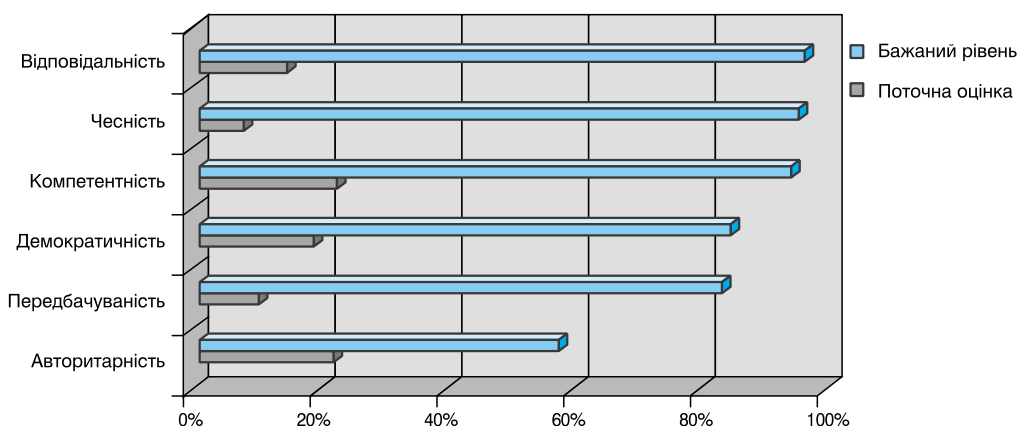
На думку експертів, розчарування у парламентаризмі — це явище, притаманне не лише Україні, а майже всім країнам СНД. Російський політолог В. Амелін відзначає, що «все більше число громадян розчаровується у представницькій демократії і виборах як політичному інституті»⁸. Розчарування і невдоволення громадян діяльністю парламенту лідери окремих країн СНД — Росії, Казахстану, Киргизії — своєчасно спрямували (через механізм ре-

ферендуму) на розширення повноважень президента. Дослідження УЦЕПД свідчать, що в разі проведення запланованого на 16 квітня 2000 р. референдуму населення України висловить недовіру нинішній Верховній Раді, підтримає пропозицію Президента Л.Кучми щодо скорочення чисельності народних депутатів (з 450 до 300), а за певних умов — і розпуск парламенту.

На думку експертів УЦЕПД, достроковий розпуск Верховної Ради не викликав би масових акцій протесту серед населення України. Суспільна свідомість вже готова до посилення ролі Президента у політичному житті держави. Розширення його владних повноважень підтримала б значна частина населення (а тих, хто не визначився, неважко переконати за допомогою новітніх виборчих технологій). На жаль, негативне ставлення до діяльності Верховної Ради спричиняє негативне ставлення до парламентаризму взагалі. Дуже небезпечно, якщо у масовій свідомості закріпиться стійке несприйняття ролі парламенту у політичному житті країни. Україна обрала шлях розбудови правової демократичної держави з чітким розподілом повноважень і відповідальності між різними гілками влади. Не можна допустити приниження ролі законодавчого органу — це порушило б систему стримувань і противаг, важливих для стабільного розвитку суспільства.

УРЯД УКРАЇНИ

Відповідність Уряду України визначеним критеріям ідеальної влади



Результати опитування свідчать, що Уряд України більше відповідає визначеному образу ідеальної влади порівняно з парламентом. Однак оцінки громадян загалом залишаються дуже низькими; лише один показник «дотягнув» до рівня 20% підтримки громадян (див. діаграму). «Чесним» нинішній Уряд вважають 8,8% опитаних, «передбачуваним» — 13%. Вищі, порівняно з Верховною Радою, оцінки заслужили «компетентність» (25%) та «авторитарність» (25%).

⁶ Моніторинг ставлення громадян до рішень та дій Президента України, Кабінету Міністрів і Верховної Ради. — Інститут соціальної та політичної психології АПН України, Київ, липень 1999, с. 13.

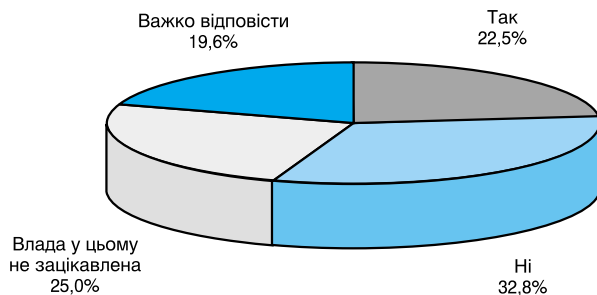
⁷ Украинский политический и экономический индекс. — Социс-Геллап, Киев, июнь 1996, с. 12.

⁸ Амелин В. Влияние отношений представительства на избирательный процесс// Вестник Московского государственного университета. Серия 18. Социология и политология. — Москва, 1998, №4, с. 49.

тентність» та «авторитарність» Уряду (відповідно 20,5% і 19,8% респондентів). Більше половини (54%) населення вважає, що Уряд України є «корумпованим».

Як видно з наступної діаграми, **32,8% респондентів переконані, що нинішня влада «не здатна виробити програму дій і послідовно втілювати її в життя»**; ще **25% громадян вважають, що вона у цьому навіть «не зацікавлена»**. Така оцінка, на жаль, має під собою певне підґрунтя. За роки незалежності жоден із восьми урядів так і не зміг реалізувати задекларовані програмні цілі. Програма діяльності Кабінету Міністрів на чолі з прем'єром В. Пустовойтенком, який пропрацював більше, ніж інші уряди (понад два роки), не була навіть затверджена парламентом.

Чи здатна нині діюча влада виробити програму дій і втілювати її в життя?



Великі надії сьогодні покладаються на нову команду урядовців на чолі з В. Ющенком. Однак ситуація залишається складною і помітних змін на краще поки що не видно. Водночас на пропозицію Кабінету Міністрів, парламент скасував пільги для багатьох категорій населення. Це вимушений крок, адже задекларовані соціальні зобов'язання держави не підкріплені ресурсами⁹. Однак запроваджені заходи будуть дуже болісно сприйняті населенням і не додадуть популярності Уряду.

За даними «Соціс-Геллап»¹⁰, В. Ющенку особисто сьогодні «повністю довіряють» 31% громадян — це найвищий показник серед українських політиків. Однак загалом Уряду «повністю довіряють» лише 14% опитаних. Отже, довіра громадян до виконавчої влади — а це важлива передумова відродження економіки — сьогодні є низькою. Свого часу Президент США Р. Ніксон говорив: «Лідер повинен мати волю робити непопулярні кроки, коли вони необхідні... І коли він вважає необхідним робити непопулярні кроки, він зобов'язаний пояснити це людям, заручитися їх підтримкою і добитися схвалення своїх дій»¹¹. На жаль, складається враження, що нинішній Уряд не має цілеспрямованої і добре продуманої стратегії висвітлення своєї діяльності в ЗМІ.

Довіра до Уряду України загалом є низькою. Це ускладнює проведення реформ, стримує вжиття необхідних непопулярних заходів. Якщо населення розчарується у діяльності Уряду В. Ющенка, це матиме досить серйозні наслідки: люди можуть втратити надію на можливість поступового виходу України із кризового стану. Не виключено, що за цих умов у владних колах може переважити думка про необхідність призначення «прем'єра-силовика», посилення ознак авторитаризму у діяльності виконавчої влади. Проведене УЦЕПД опитування свідчить про неготовність населення України сприйняти «правління військових» — сьогодні його підтримали б лише 7,1% громадян.

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

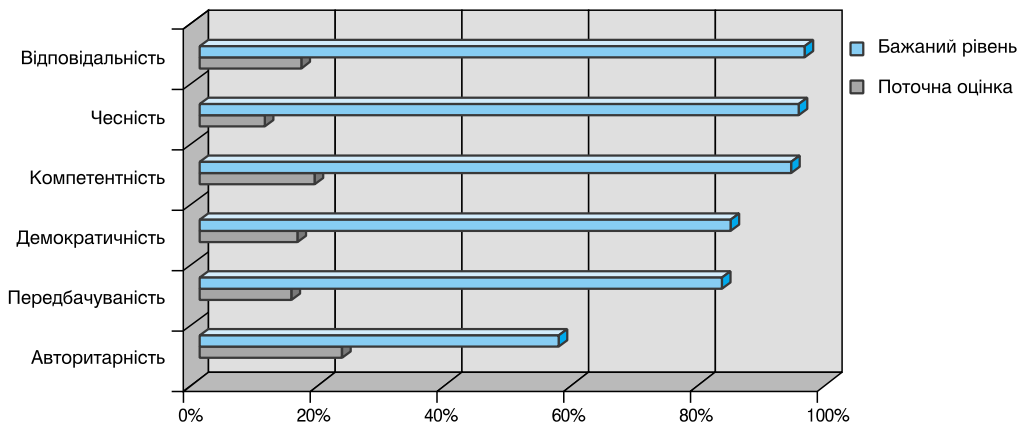
Місцеві органи державної влади найбільше наближені до громадян. Від їх безпосередньої діяльності залежить ставлення населення до влади в країні загалом. Дані опитування УЦЕПД свідчать, що громадяни досить критично оцінюють діяльність місцевих органів державної влади (див. діаграму на наступній сторінці), а отже, не пов'язують з ними вирішення власних проблем.

⁹ Проблеми наповнення доходної частини бюджету-2000 викладені у статті експерта УЦЕПД В. Скаршевського, яка розміщена в цьому журналі.

¹⁰ Интерфакс-Украина, 21 февраля 2000 г.

¹¹ Reich R. The Power of Public Ideas. — Cambridge, Massachusetts, 1988, p. 179.

Відповідність місцевих органів державної влади України визначеним критеріям ідеальної влади

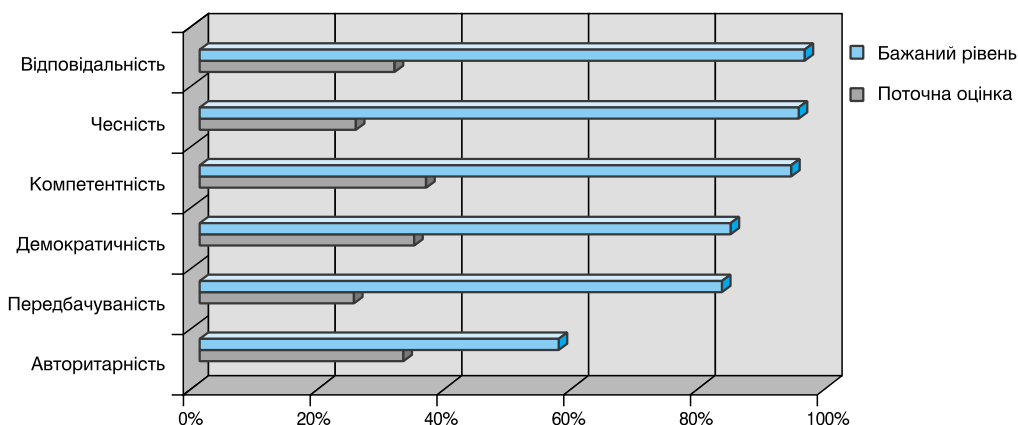


Кожен п'ятий (22,2%) респондент переконаний в «авторитарності» дій місцевих органів влади. Лише один із десяти (10,7%) характеризує їх діяльність як «чесну». Викликає тривогу, що більше половини (54,8%) опитаних громадян вважають місцеві органи влади «корумпованими».

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Опитування УЦЕПД показало, що порівняно з іншими суб'єктами державної влади оцінка Президента України найбільше наближається до визначених респондентами критеріїв ідеальної влади. Водночас лише окремі позитивні оцінки діяльності глави держави перевищують рівень 30% опитаних (див. діаграму).

Відповідність Президента України визначеним критеріям ідеальної влади



«Відповідальним» діючого Президента України вважають 30,3% респондентів, «чесним» — 24,3%, «компетентним» — 35,2%, «демократичним» — 33,4%, «передбачуваним» — 24%, «прозорим у своїй діяльності» — 23% громадян. Майже третина опитаних (31,7%) переконана, що глава держави є «авторитарним» лідером.

Діяльність апарату Президента України громадяни оцінюють більш критично: 46,5% респондентів вважають

апарат глави держави «корумпованим»; значно менше (15,5%) опитаних переконані, що його роботі притаманна «прозорість дій», «чесність» (11,3%) і «відповідальність» (17%).

Досить помітну різницю в оцінках Президента України і його апарату (який, власне, готує більшість пропозицій і організаційно забезпечує роботу глави держави) можна пояснити такими причинами. По-перше, діяльність Президента України широко висвітлюється у ЗМІ, робота ж апарату має досить закритий (непрозорий для пересічних громадян) характер. По-друге, після виборів президентські структури зазнали суттєвих змін, на відповідальні посади були призначені нові люди, маловідомі широкому загалу. Що ж до високого показника «корумпованості»

апарату, то тут помітним є вплив друкованих ЗМІ — мало не щодня на шпальти газет виносяться повідомлення про олігархів у найближчому оточенні глави держави, про приховані ними в іноземних банках прибутки, про розкрадання державних коштів тощо. Очевидно, громадяни так чи інакше пов'язують ці повідомлення (які спростовуються не завжди переконливо) з діяльністю апарату Президента України.



Попри загалом невисокі оцінки діяльності, у масовій свідомості громадян Президент України найбільшою мірою відповідає визначеному шляхом опитування ідеальному образу влади.

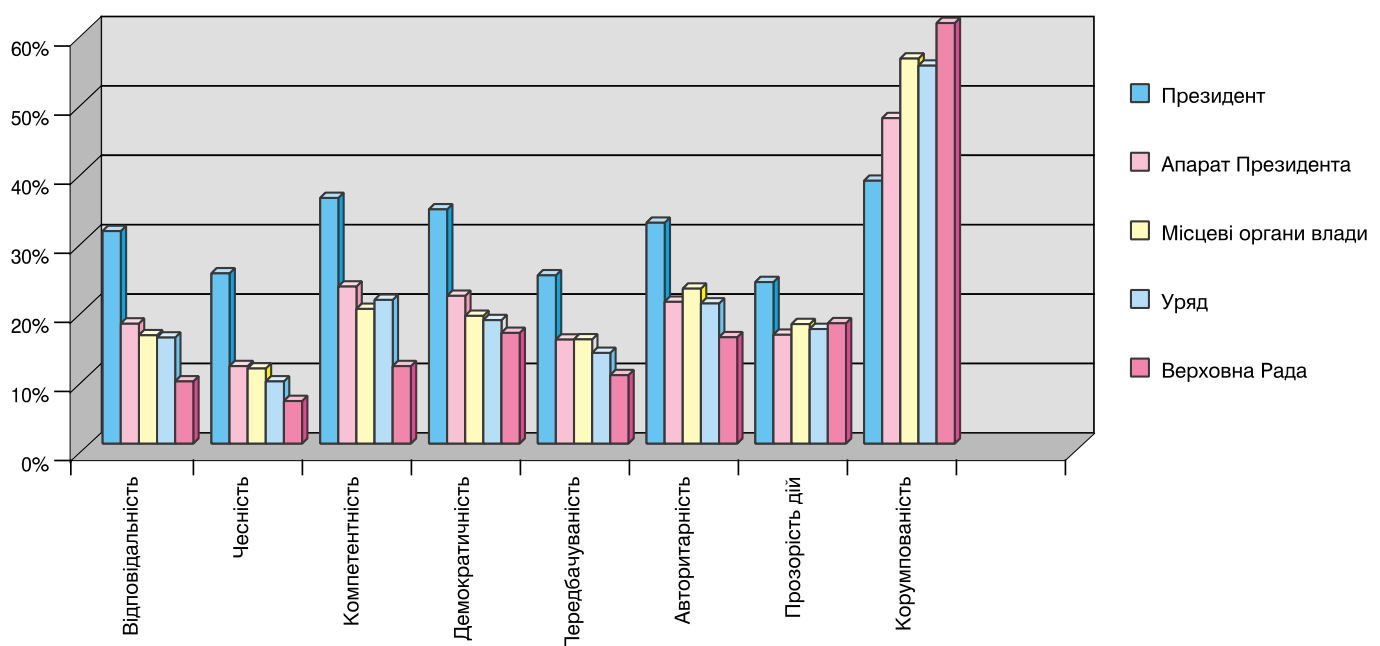
ПОРІВНЯЛЬНА ОЦІНКА

Опитування УЦЕПД засвідчило, що органам державної влади України ще далеко до визначеного респондентами ідеалу (див. *діаграму*). Найвищі оцінки громадян отримав Президент України, але й він щонайбільше на третину відповідає ідеальному образу влади в очах українців.

Населення України оцінює діяльність органів державної влади, виходячи насамперед із наявності робочих місць, рівня життя і реальних доходів, стабільності розвитку економіки, доступності медицини та освіти, ефективності боротьби із злочинністю тощо. Успіхи у цих сферах поки що пересічним громадянам не дуже помітні.

Негативне ставлення населення до владних структур поглиблюють численні факти корупції, хабарництва і зловживання державними службовцями (політичними діячами) своїм службовим становищем. Лише 2% громадян вважають, що «майже ніхто в країні не бере хабарів». Більшість же опитаних дотримується протилежної точки зору: «беруть хабарі, використовуючи службове становище, майже всі» — так вважають 12% респондентів, «багато хто» — 49%, «дехто» — 29%. Високий рівень корумпованості органів державної влади відзначають 35–60% респондентів (див. *діаграму*).

Порівняльна оцінка органів державної влади



Системна криза влади в Україні віддзеркалюється у масовій свідомості населення. Надто великою є невідповідність нинішніх державних органів визначеним громадянами критеріям. Найбільші надії пересічні громадяни пов'язують з інститутом президентства, який потенційно спроможний забезпечити рішучі і динамічні дії влади, а саме це сьогодні потрібно Україні для подолання кризи.

ЯКУ ФОРМУ ПРАВЛІННЯ ПІДТРИМУЮТЬ ГРОМАДЯНИ?

За даними опитування УЦЕПД, населення України підтримує демократичні засади державної влади. Переважна більшість (61,2%) громадян згодні з тим, що, «можливо, при демократичній системі й існують проблеми, але вона краща, ніж будь-яка інша система правління». Однак в умовах кризового стану суспільства формування демократичних цінностей проходить не просто. Значна частина (41,5%) опитаних вважає, що «у демократичній системі мало діла і дуже багато базікання». Щоб процес демократизації держави став незворотним, треба рішуче проводити адміністративну реформу (змінювати функції владних структур, не обмежуючись лише структурними змінами), формувати інститути громадянського суспільства, якісно змінювати характер відносин між владою і громадянами.

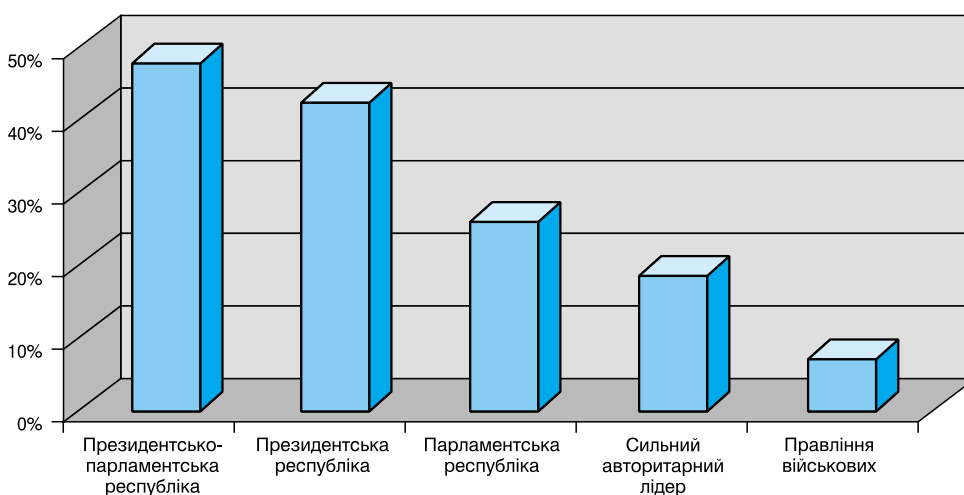
Під час опитування респондентам було запропоновано оцінити прийнятність для України різних форм правління (результати показано на наступній діаграмі¹²). Значна частина населення вважає, що найбільш прийнятною для нашої країни була б президентсько-парламентська або президентська республіка (47,6% та 42,3% опитаних відповідно). Парламентську республіку як можливу форму правління в Україні підтримують 26% опитаних. Фахівці вважають, що правосвідомості українців загалом притаманне сприйняття сильної влади, обмеженої представницьким органом. В XVII столітті у період Гетьманщини разом діяли досить сильний глава держави (гетьман), уряд, «чорна» рада (в якій брали участь усі козаки) і старшинська рада¹³. Саме старшинська рада стримувала авторитарні тенденції у діяльності гетьмана та охлократію «чорної» ради.

Сьогодні Україна є президентсько-парламентською республікою, яку підтримує майже половина (47,6%) населення. Отже, можна стверджувати, що наведені вище невисокі оцінки діяльності влади мають причиною не організаційні засади державного устрою, а скоріше недостатньо високу ефективність нинішніх державних органів.

Як видно з діаграми, лише 18,6% опитаних висловилися на підтримку «сильного авторитарного лідера, якого не обмежують ані парламент, ані закони». «Правління військових» підтримали ще менше — лише 7,1% громадян. Дуже важливо, що певне розчарування населення діючою владою, низький рівень довіри до неї поки що не призвели до кардинальної зміни ціннісних політичних орієнтацій суспільства, до посилення авторитарних тенденцій у масовій свідомості громадян України.

Опитування УЦЕПД засвідчило, що ініціативу Комуністичної партії України щодо проведення референдуму про скасування інституту президентства підтримують лише 15,6% громадян; проти вис-

Оцінка громадянами України різних форм державного устрою



¹² Враховано респондентів, які вважають дану форму правління «дуже доброю» і «скоріше доброю».

¹³ Жданов І. Державно-правова сутність козацьких рад як прояв демократичних традицій українського народу// Наукові праці Кам'янець-Подільського педагогічного університету: історичні науки, — Кам'янець-Подільський, 1999, т. 3(5), с.30.

ловилися 49,4% опитаних, не визначилися — 35%. Ці дані також говорять про важливу роль, яку населення відводить Президентові у системі державної влади України¹⁴.

Результати дослідження свідчать, що (попри соціально-економічні негаразди) рівень довіри до демократії в Україні залишається досить високим. Авторитарні тенденції у масовій свідомості ще не набрали загрозливого характеру. Населення розчароване не формою державного правління, а діяльністю конкретних органів влади. У масовій свідомості українців помітним є стереотип сильної влади, який сьогодні асоціюється з інститутом президентства. Очевидних передумов для встановлення авторитарного режиму, а тим більше — диктатури будь-якого типу, сьогодні у суспільстві не існує. За цих умов глава держави повинен діяти рішуче і ефективно, в рамках Конституції України і чинного законодавства.

ПОЛІТИКА В ЖИТТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Незважаючи на бурхливе політичне життя в Україні (вибори Президента, призначення нового Уряду, гостра криза у парламенті), у свідомості пересічних громадян політичні проблеми все більше

відходять на другий, а то й на третій план і вважаються такими, що не мають помітного впливу на їх життя¹⁵. Важливість політики у своєму житті визнали під час опитування лише 20% громадян. Дещо вищим цей показник є серед громадян пенсійного віку. Натомість серед людей віком 18–28 років він не перевищує 14%. Таким чином, аполітичні настрої більше поширюються серед молоді.

У 1999 р. в Україні зменшилися інфляція і темпи падіння ВВП, було вперше за останні роки зафіксовано зростання промислового виробництва (на 4,3%). Однак у житті пересічних громадян відчутних змін на краще не відбулося. Реальні доходи населення, порівняно з 1998 р., зменшилися на 10,9%; реальна зарплата — на 5,4%. За даними офіційної статистики¹⁶, в Україні проживає більше одного мільйона сімей, у яких середній дохід на члена родини не досягає 50 грн. (\$9) на місяць; 100 тисяч сімей мають цей показник на прилизливому рівні \$4. Зрозуміло, що за цих умов громадян України більше хвилюють не політичні, а соціально-економічні проблеми — це несвоєчасна виплата зарплати і пенсії (60,9% респондентів), падіння рівня життя (58,9%) і проблеми працевлаштування (44,3%).

Політики ж і державні діячі нерідко переймаються зовсім іншими (менш актуальними або зовсім неактуальними для населення) проблемами. Серед них — приєднання України до союзу Росії і Білорусі, вступ до НАТО, участь у роботі Міжпарламентської асамблеї СНД, денонсація угод про без'ядерний статус України і т.п. Опитування УЦЕПД показують, що ці політичні баталії мало цікавлять пересічних громадян. Наприклад, поряд з іншими проблемами можливість вступу до НАТО «найбільше хвилює» лише 1,9% респондентів; такий же відсоток опитаних турбує «можливість відновлення СРСР».

Загалом громадська активність населення України сьогодні спрямована на вирішення соціально-економічних проблем. Має місце певна невідповідність між тим, що хвилює населення, і проблемами, якими переймається політична еліта.



¹⁴ Результати референдуму, якщо він все-таки відбудеться, будуть провальними для комуністів і не додадуть їм авторитету. За даними «Соціс-Геллап», рік тому (у березні 1999 р.) за скасування посади Президента проголосувало 6 17% громадян. Сьогоднішні розкольніцькі тенденції у Комуністичній партії України, можливе створення іншої партії лівої спрямованості (Української комуністичної партії) скоріш за все перетворять проблему референдуму на другорядну, зроблять його проведення малоімовірним.

¹⁵ Майже половина (48%) громадян вважає, що політичні переконання «не впливають» на їх поведінку у повсякденному житті, «не сильно впливають» (38%), «сильно впливають» — лише для 10% опитаних.

¹⁶ «Интерфакс-Украина», 26 февраля 2000 г.

ПОЛІТИЧНІ ОРІЄНТАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

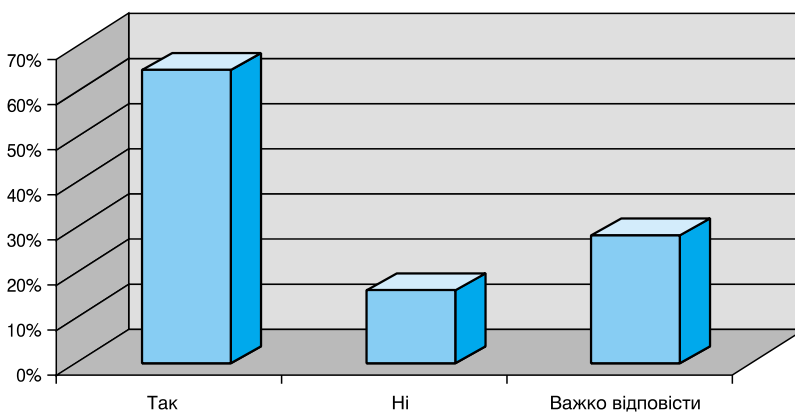
За даними опитувань УЦЕПД, 18,5% громадян визначили свої політичні погляди як ліві; 29,9% вважають себе центристами; 16,8% відносять себе до категорії правих¹⁷. Більш глибока деталізація отриманих результатів дає такий спектр політичних орієнтацій населення: 9,6% — крайні ліві; 8,9% — ліві центристи; 29,9% — центристи; 10,4% — праві центристи; 6,4% — крайні праві. Таким чином, лівоцентристських, центристських і правоцентристських поглядів дотримується половина (49,2%) респондентів. Протягом останніх років спостерігається збільшення числа громадян з центристськими поглядами: лютий 1996 р. — 18%¹⁸, лютий 2000 р. — 29,9%.

Примітно, що політичний портрет нинішньої Верховної Ради відрізняється від політичних уподобань громадян, які обирали парламент. Справді, два роки тому партії лівого спрямування¹⁹ отримали 38% голосів²⁰. Партії центристської орієнтації²¹ мали підтримку 23,85% виборців. Таким чином, представництво лівих у Верховній Раді дещо завищене порівняно з політичними орієнтаціями населення²².

Сьогодні ліві політичні сили України переживають складні часи. Вони деморалізовані перемогою Л. Кучми на президентських виборах і результатами «революції» правої більшості у парламенті. Ліві сьогодні розпорошені, їх роздирають внутрішні розколи. Отже, створюються сприятливі умови для перемоги на дострокових парламентських виборах (якщо вони відбудуться) тих політичних партій, які будуть експлуатувати центристські ідеї і водночас використовувати свою наближеність до влади²³. Не можна виключати і повторення в Україні російського варіанту, тобто утворення у парламенті стійкої і впливової пропрезидентської більшості, подальшого обмеження впливу лівих, відсторонення їх від вирішення найбільш важливих питань.

Опитування УЦЕПД показало, що половина громадян України сьогодні дотримується лівоцентристських, центристських і правоцентристських поглядів. Це добре підґрунтя для зміцнення центристських партій. Радикальні політичні погляди не знаходять підтримки громадян, соціальна база партій крайнього спрямування сьогодні в Україні є вкрай слабкою. У разі проведення дострокових парламентських виборів можна прогнозувати подальше зменшення впливу лівих сил і більше представництво центристів у Верховній Раді.

Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання?



ПРОГНОЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

За даними опитування УЦЕПД, у референдумі готові взяти участь 77,1% громадян, що за два місяці до голосування є досить високим показником. Аналіз показує, що Президент України може твердо розраховувати на підтримку населенням п'яти із шести виснесених на референдум пропозицій. Поки що громадяни не підтримують лише утворення в Україні двопалатного парламенту.

61,8% респондентів²⁴ (див. діаграму) висловили недовіру Верховній Раді XIV скликання і підтримують закріплення у

¹⁷ Третина (34,8%) респондентів не змогла чітко визначити свою позицію.

¹⁸ Моніторинг громадської думки населення України. — Центр «Соціальний моніторинг», Український НДІ проблем молоді, Київ, квітень 1997, с. 7.

¹⁹ Комуністична партія України, Соціалістична партія України, Селянська партія України і Прогресивна соціалістична партія України.

²⁰ Якщо врахувати партію «Громада», за яку проголосувала значна частина протестуючого електорату, то ця цифра зростає до 42,7%.

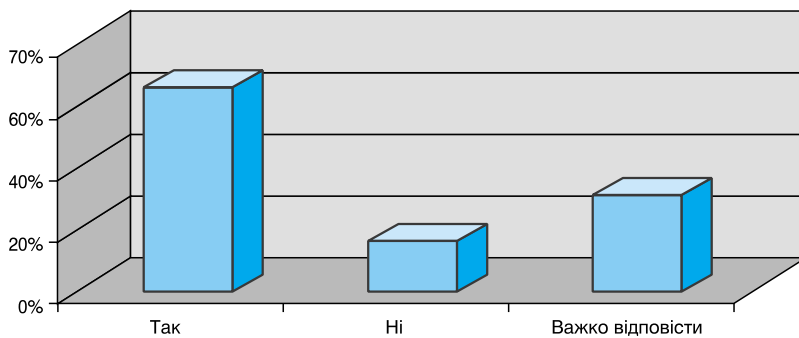
²¹ Народний Рух України, Народно-демократична партія України, Партія зелених України і Соціал-демократична партія України (об'єднана).

²² Це пояснюється такими причинами: (1) лівих підтримує протестуюча частина електорату — люди голосують не за лівих, а скоріше проти діючої влади; (2) на відміну від лівих, центристський електорат є малоорганізованим; (3) пропорційно-мажоритарна виборча система передбачає отримання партіями-переможницями додаткових місць у парламенті за рахунок партій-невдач, які не подолали на виборах 4% бар'єру. На останніх парламентських виборах Комуністична партія України отримала 25% голосів, що еквівалентно 63 депутатським мандатам. За рахунок же перерозподілу комуністи отримали загалом 84 депутатські мандати.

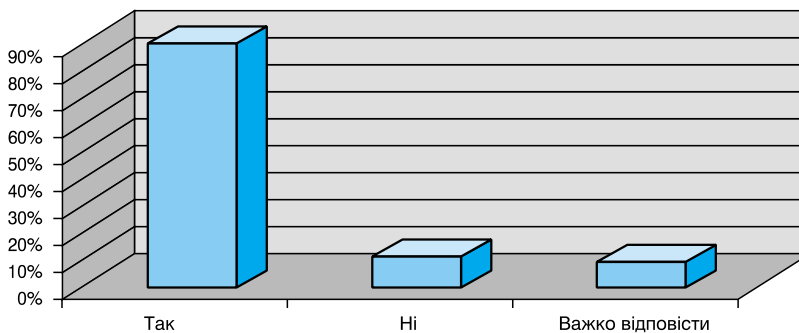
²³ На роль таких партій вже сьогодні претендують Демократичний союз України, Соціал-демократична партія України (об'єднана), Народно-демократична партія України і партія «Трудова Україна».

²⁴ Тут і далі по тексту відповіді на запитання референдуму подано у відсотках до числа респондентів, які готові взяти участь у голосуванні.

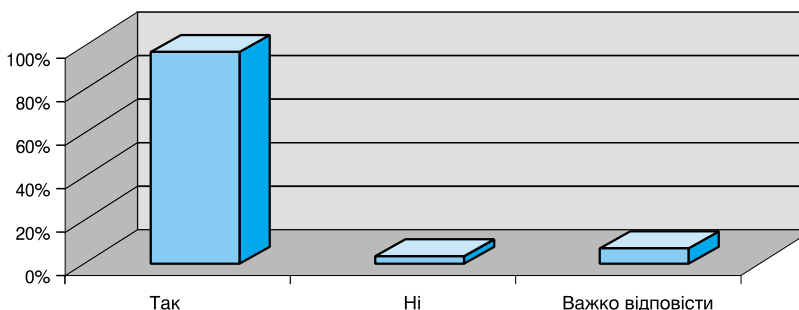
Підтримка громадянами пропозиції щодо надання Президенту права достроково припиняти повноваження Верховної Ради



Чи згодні Ви з потребою обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України?



Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300?



Конституції України правового механізму припинення повноважень парламенту у зв'язку із висловленням йому недовіри.

60,7% опитаних вважають можливим достроковий розпуск Верховної Ради, якщо вона не змогла протягом одного місяця утворити конструктивну більшість або протягом трьох місяців — затвердити поданий Урядом державний бюджет (див. діаграми).

Обмеження депутатської недоторканності підтримали 84,5% громадян, а пропозиції щодо зменшення загальної кількості депутатів (з 450 до 300) — 90,8% опитаних.

Запитання щодо роботи Верховної Ради ставилися респондентам на фоні глибокої парламентської кризи. Зрозуміло, що тимчасова бездіяльність парламенту також обумовила невисокі оцінки населенням його діяльності. Не в останню чергу пропозиція щодо зменшення кількості депутатів була підтримана і з фінансових мотивів — платники податків не бажають утримувати 450 депутатів, які до того ж працюють, на їх думку, неефективно.

Прийняття Конституції України шляхом проведення всеукраїнського референдуму підтримують 74,1% опитаних (див. діаграму на наступній сторінці). Громадська думка стосовно цього питання є досить стабільною. За даними «Соціс-Геллап»²⁵, ще у 1996р. більше половини (56%) громадян вважали, що «народ повинен приймати Конституцію в ході референдуму».

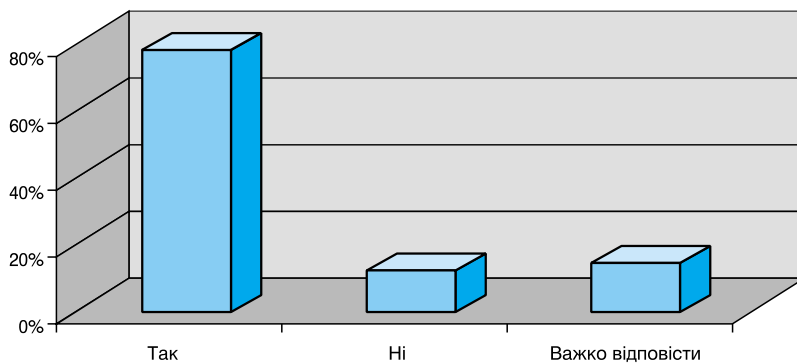
Половина (49,9%) населення України вважає, що якщо Конституція буде затверджуватися на референдумі, то на нього треба виносити не один, а декілька проектів Основного закону. На нашу думку, таким чином можна унеможливити реалізацію російського варіанту 1993 р. — тоді Б. Єльцин виніс на референдум лише один проект Конституції РФ, явно спрямований на посилення президентських повноважень, і громадянам не було з чого вибирати.

Єдина пропозиція, що не має досі підтримки більшості населення України, — це формування двопалатного парламенту: «за» висловилися 45% опитаних, «проти» — 24,2% (див. діаграму на наступній сторінці).

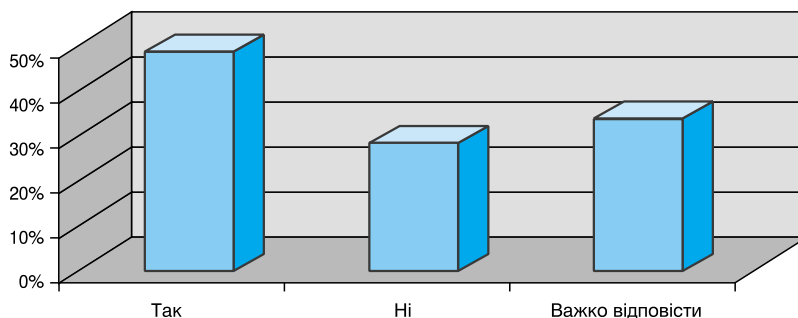
Досить великим є число тих, хто вагається з відповіддю на окремі запитання референдуму: 24,7% респондентів не визначилися зі своїм ставленням до Верховної Ради; 26,1% — вагалися відповісти на запитання, чи варто розпускати парламент, якщо він не зможе сформувати конструктивну більшість; 30,9% респондентів не

²⁵ Украинский политический и экономический индекс. — Социс-Геллап, Киев, июнь 1996, с. 18.

Чи згодні Ви з тим, що Конституція України повинна прийматися всеукраїнським референдумом?



Чи підтримуєте Ви потребу формування двопалатного парламенту в Україні, одна із палат якого представляла б інтереси регіонів України та сприяла б їх реалізації?



змогли висловити своє ставлення до ідеї двопалатного парламенту. Однак загалом громадська думка вже сформована, і ці голоси принципово не вплинуть на результати референдуму.

Діюча влада повинна бути готова до втілення усіх рішень референдуму в життя — так вважають 53,5% опитаних. Така рішуча позиція більшості населення свідчить про необхідність радикальних змін у діяльності владних структур. На нашу думку, це також додатковий чинник, що може стримати бажання взагалі проводити референдум. Якщо буде висловлено недовіру парламенту (а згідно з даними опитувань саме так і станеться), то главі держави буде важко пояснювати громадянам, чому Верховна Рада не розпускається і не призначаються дострокові парламентські вибори²⁶. Водночас вже є певні ознаки того, що в розпуску Верховної Ради, за підсумками референдуму, не зацікавлені не лише парламентська більшість (що зрозуміло), але й Президент України.

Президент України може розраховувати на підтримку населенням як мінімум п'яти із шести пропозицій, винесених на референдум. Громадська думка вже загалом сформована; великих несподіванок напевне не буде. Подальша доля Верховної Ради буде залежати від можливості її конструктивної співпраці з Президентом і Урядом. Глава держави зберігає ефективні важелі впливу на роботу парламенту.



²⁶ У відповідності до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» рішення референдуму є обов'язковими для виконання і не потребують додаткового затвердження. Зрозуміло, що у випадку зменшення числа народних депутатів з 450 до 300 парламент не зможе діяти у своєму нинішньому складі.

МОТИВИ ГОЛОСУВАННЯ: ВПЛИВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

На прикладі агітації «за» або «проти» референдуму експерти УЦЕПД проаналізували вплив ЗМІ на суспільну свідомість громадян України. Під час опитування респондентам були запропоновані кліше, які часто використовуються ЗМІ, наприклад: «зняття депутатської недоторканності призведе до політичного тиску на депутатів» або «всі повинні бути рівні перед законом» тощо. Через призму подібних кліше можна виявити мотивацію громадян, яка визначає їхню позицію з питань, що виносяться на референдум.

Більше половини (55,1%) опитаних підтримують проведення референдуму тому, що «влада повинна радитися з народом». Водночас кожен четвертий респондент (25,6%) вважає, що це — «даремна витрата державних коштів»²⁷.

Серед громадян, які підтримують зняття депутатської недоторканності, 89,8% переконані, що «усі громадяни повинні бути рівні перед законом». Водночас 4,8% респондентів виступають проти такого рішення, оскільки це «може бути використано для тиску на народних депутатів».

Значна частина населення вважає, що треба посилити відповідальність за свої дії не лише Верховної Ради (саме на це спря-

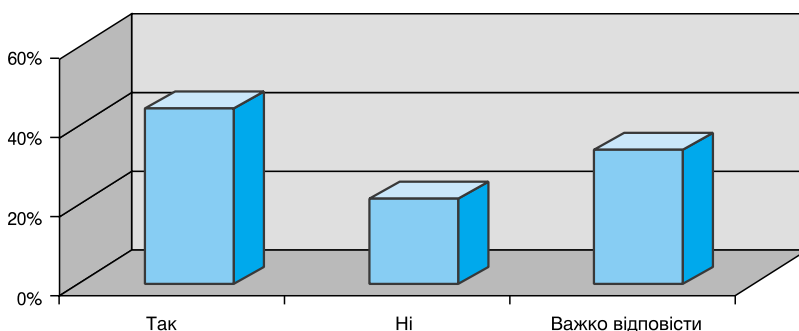
мовані запитання референдуму), але й Президента України. За даними опитувань УЦЕПД, 43,9% громадян виступають за спрощення процедури імпічменту Президента України, тому що «вона не виправдано складна» (див. діаграму).

Що ж до аргументів на підтримку двопалатного парламенту, то 37,4% респондентів вважають, що «інтереси регіонів у Верховній Раді зараз не представлені». Найбільше таких у Криму і в західних областях України. Серед тих, хто ставиться негативно до створення двопалатного парламенту, 13,1% респондентів переконані, що такий крок буде «сприяти федералізації, а в перспективі — і розпаду України». Майже третина (31,1%) громадян не змогли визначитися з цього питання. **На думку експертів УЦЕПД, це свідчить про недостатнє розуміння населенням принципів формування і функціонування двопалатного парламенту**²⁸.

Для порівняння: під час обговорення проекту Конституції України (1996р.) прихильників двопалатного парламенту було вдвічі менше, ніж сьогодні; не змогли визначити свою позицію — більше половини (56%) громадян²⁹ (сьогодні таких — 31,1%). Таким чином, застосування ЗМІ новітніх виборчих технологій (в т.ч. і наведених вище кліше) дозволяє суттєво впливати на суспільну свідомість населення.

Кліше, які використовуються ЗМІ («всі повинні бути рівними перед законом», «влада повинна радитися з народом» тощо), чітко закріпилися у масовій свідомості громадян і впливають на формування їх позиції напередодні референдуму. Можна прогнозувати подальші суттєві зміни громадської думки на користь двопалатного парламенту, якщо владні структури остаточно визнаються з цього питання (і загалом стосовно доцільності проведення референдуму).

Як Ви вважаєте, чи повинна бути спрощена процедура відсторонення від посади (імпічменту) Президента України?



²⁷ Таким чином, населення підтримує проведення цього досить дорогого заходу (за даними ЦВК, «рада з народом» коштуватиме платникам податків 50 млн. грн.; в бюджет-2000 закладена цифра у 30 млн. грн.).

²⁸ У президентському оточенні також навряд чи існує єдина узгоджена позиція щодо формування верхньої палати парламенту (звучали пропозиції призначити її склад, обирати прямим голосуванням, обирати від обласних рад і т.п.). Зрозуміло, що варіант з призначенням «сенаторів» уявляється неприйнятним з огляду на принципи розподілу влади, норми демократії, можливу негативну реакцію міжнародної спільноти. В разі обрання членів верхньої палати буде утворено не лише додатковий важіль стримування, але й ще один центр сили, з яким Президентів України доведеться непросто співпрацювати. Посилиться вплив регіонів, буде проведено перерозподіл владних повноважень, неминуха тимчасова (але досить тривала) дезорганізація законодавчого процесу. Якої сили можуть набрати українські «сенатори», ілюструє приклад Росії (Рада Федерації так і не дала згоди на відставку Генерального прокурора Ю. Скуратова).

²⁹ Украинский политический и экономический индекс. — Социс-Геллап, Киев, июнь 1996, с. 17.

ЧИ ЗАГРОЖУЮТЬ УКРАЇНІ МАСОВІ АКЦІЇ ПРОТЕСТУ?

За нинішніх умов проведення довгоочікуваних реформ неминуче призведе до вжиття непопулярних заходів, які будуть негативно сприйматися значною частиною населення. Підтримуючи ініціативу Уряду В. Ющенка, Верховна Рада вже прийняла ряд таких рішень, спрямованих на відміну пільг для багатьох категорій населення. Попереду — підвищення до 100% оплати за житло і комунальні послуги, зростання цін на транспорт тощо. Якою буде реакція населення на ці та інші непопулярні заходи? Чи не загрожують Україні масові акції протесту? Чи є в країні передумови для соціального вибуху?



О п и т у в а н н я УЦЕПД показали, що у масовій свідомості громадян України ще не накопичений критичний потенціал для масштабного соціального вибуху (його можливість хвилює лише 5,9% громадян). Масові акції протесту будуть проводитися переважно в рамках, визначених чинним законодавством.

Більше половини (56,2%) громадян «ніколи не стали б брати участі» навіть у дозволених акціях протесту; готові до цього — 26,6% респондентів. Кожен четвертий (25,9%) із числа опитаних готовий підписувати петиції — ще живе в нас віра в ефективність масових скарг і листів тудиш. До участі у недозволених акціях

протесту потенційно готові 9% громадян; 1,4% респондентів стверджують, що вони вже брали участь у таких заходах. У захопленні адміністративних будинків і підприємств потенційно могли б взяти участь 3,7% опитаних (див. діаграму).

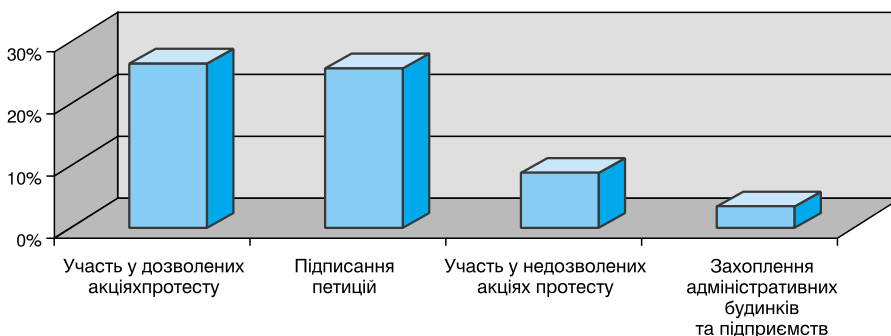
Найбільшу готовність до участі в несанкціонованих заходах виявили громадяни віком 29–41 років. Вони ж готові стати «головною рушійною силою» під час захоплення адміністративних будинків і підприємств.

За даними опитувань, найбільша готовність до проведення незаконних мітингів і демонстрацій, захоплення адміністративних будинків і підприємств помітна у промислових регіонах України. У цих регіонах проживає більш «мобільне» і організоване населення — це шахтарі, робітники крупних підприємств, які місяцями не отримують зарплати і потерпають від скрутного економічного становища.

Між потенційно високою готовністю населення до участі в акціях протесту і власне участю громадян у подібних заходах існує чимала дистанція. На запитання «Чому Ви не брали участі в активних політичних діях?» 39,3% респондентів заявили, що вони не вважають «такі заходи дієвими, тому що влада все одно їх ігнорує»³⁰. Для 34,8% опитаних поки що «не було приводу» для участі в акціях протесту; інертність оточення стримує 8,2%; відсутність лідера — 14,2% опитаних. На наш погляд, сьогодні в Україні справді відсутні авторитетні лідери, здатні очолити акції протесту у масштабах країни. Крім того, за своєю ментальністю громадяни України більше схильні до несилових методів вирішення проблем.

Наведені дані свідчать про невисоку ймовірність у найближчому майбутньому масових акцій протесту (особливо таких, як захоплення адміністративних будинків і підприємств, несанкціоновані мітинги і демонстрації). Масове невдоволення людей поступово трансформується у соціальну апатію: населення бореться за виживання з опорою на власні сили і можливості, не сподіваючись на серйозну допомогу з боку держави. Значна частина громадян переконана, що ніякі акції протесту не спонукають органи влади до змін на краще. Треба бути готовими до страйків і мітингів у промислових і шахтарських регіонах з вимогами переважно соціально-економічного характеру.

Готовність громадян взяти участь в акціях протесту



³⁰ Відповіді подано у відсотках до числа респондентів, які поки що не брали участі у зазначених акціях протесту, але потенційно могли б взяти в них участь.

ВИСНОВКИ

У масовій свідомості громадян України віддзеркалюється системна криза владних структур, що підкреслює невідповідність між бажаним образом влади і реальною оцінкою дій нинішніх державних органів, низьким рівнем довіри до інститутів влади. До визначеного населенням ідеального образу далеко всім інститутам держави, однак найменше йому відповідає Верховна Рада України.

Критичні оцінки Верховної Ради спричиняють загальне негативне ставлення до парламентаризму як інституту демократичної держави. Достроковий розпуск Верховної Ради не викличе масових акцій протесту; навпаки, такий крок Президента України підтримає переважна більшість населення (чого не можна сказати про самих народних депутатів).

Рівень довіри до влади загалом є вкрай низьким — це ускладнює і частково стримує проведення радикальних реформ. Непопулярні заходи, вжиті Урядом В. Ющенка, можуть призвести до розчарування його діяльністю і втрати населенням сподівань на виведення України із економічної кризи.

Попри негаразди, населення України зберігає надію на демократичні механізми вирішення нагальних проблем суспільства. Авторитарні тенденції не набули у громадській свідомості загрозливого характеру, тим більше — немає передумов для встановлення в Україні диктатури.

Свої надії населення України пов'язує з більш рішучими діями Президента України і схиляється до підтримки президентсько-парламентської або президентської республіки як більш ефективних форм правління на етапі трансформації суспільства.

Радикальні політичні сили не мають в Україні достатньої соціальної бази. Створюються сприятливі умови для перемоги на дострокових парламентських виборах (якщо вони відбудуться) тих політичних партій, які будуть експлуатувати центристські ідеї, для зменшення представництва крайніх політичних сил у новому парламенті.

Найвірогідніше, 16 квітня ц.р. (якщо референдум відбудеться) діючому главі держави буде пролонговано кредит довіри населення, отриманий ним у листопаді 1999 р. Після проведення референдуму Президент України отримає додаткові важелі впливу на роботу Верховної Ради. Прогнозовані результати референдуму, не в останню чергу, обумовлені вкрай негативним сприйняттям роботи Верховної Ради та масованою пропагандою в ЗМІ.

Політична активність громадян загалом не буде виходити за межі, визначені чинним законодавством. Спрямованість масових акцій протесту буде переважно економічною; політичні акції, скоріш за все, будуть нечисельними.

БЮДЖЕТ-2000: бездефицитность, какой она есть*

Виктор Скаршевский

Не маячит надежда мне —
То мелькнет, то куда-то денется.
И в загадочной этой стране
Ничего никогда не изменится.

Андрей Макаревич, песня «Баранье стадо»

К ЧЕМУ МЫ ЭТО

Принятие бездефицитного бюджета на 2000 год тесно связано с требованием МВФ по предоставлению очередных траншей по кредиту EFF и, соответственно, возобновлением кредитования со стороны Мирового банка.

Бездефицитный бюджет подразумевает намерение государства жить по средствам: сколько зарабатываем — столько и тратим. Но, когда доходы бюджета, по сути, фиктивны (нереальны), бездефицитность теряет смысл, потому что государство будет не в состоянии выполнить свои обязательства, записанные в расходной части.

Приведенный ниже анализ Госбюджета свидетельствует о завышении доходной части минимум на 5 млрд. грн. Примечательно, что эксперты МВФ и Мирового банка заметили лишь приемлемую для себя «неувязочку» — всего-то полмиллиарда гривен. Вероятней всего, МВФ желает, сохранив лицо, рефинансировать возврат собственных кредитов (в 2000 году Украина должна выплатить МВФ около \$850 млн.) — другими словами, предоставить Украине в 2000 году кредитов именно на эту сумму (в прошлом году эти суммы удивительным образом совпали). Иначе станет достоянием широких кругов несостоятельность политики МВФ в отношении не только каких-то далеких стран-реципиентов международной помощи, но и Украины.

Кроме того, депутатам, под дамокловым мечом референдума, не оставалось ничего иного,

как принять любой проект бюджета, даже ущемляющий интересы некоторых из них самих (чего только стоит согласие депутатов на приостановление действия льгот для совместных предприятий!). Парламентарии даже не постеснялись 228 голосами проголосовать «пакетом» три явно не совместимые статьи: о плательщиках взносов в Госинофонд, об отмене льгот самым разным категориям граждан и... о порядке финансирования налоговых администраций. Как говорится, голосуй — иначе будешь готовиться к досрочным выборам.

В принципе, уже все свыклись с мыслью, что принятие бюджета — это действие скорее политическое, нежели экономическое. Но, как говорится, политикой сыт не будешь и очень интересно узнать, что же готовит правительство для нас с вами, простых налогоплательщиков и получателей бюджетных денег.



* Стаття була опублікована 19 лютого 2000 р. у газеті «Зеркало недели». Подається мовою оригіналу.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА БЮДЖЕТА

ВВП

Правительство не смогло удержаться от прогноза экономического роста и в 2000 году — рост реального ВВП на 1%. В этом нет ничего удивительного, так как последние четыре года разные составы Кабмина упорно прогнозируют экономический рост.

Производство

Планируется также рост объемов промышленного производства — на 4,6%, что несколько выше, чем в 1999 году (4,3%). На первый взгляд, положительная тенденция. Но, преимущественно, показатель роста производства достигается за счет увеличения задолженностей (как между предприятиями, так и перед бюджетом), т.е. за счет ухудшения финансового состояния предприятий (объем просроченной дебиторской задолженности в промышленности за январь–ноябрь 1999 года увеличился на 15,5 млрд. грн., или в 3,8 раза больше, чем в 1998 году).

Цены

Рост цен в этом году не должен превышать аналогичный показатель в 1999 году и, по прогнозу, составит 19% (в годовом исчислении). Нетрудно предположить, что относительно низкий уровень инфляции будет достигнут, как и в прежние годы, в основном за счет снижения реальных доходов населения (сокращения платежеспособного спроса). Так, в 1999 году реальные денежные доходы населения сократились на 10,9% по отношению к 1998 году, что снизило платежеспособный спрос населения и привело к сокращению розничного товарооборота на 5,2% и объема платных услуг — на 7,8%. И это произошло несмотря на масштабные погашения по социальным задолженностям в год президентских выборов.

Обменный курс

Среднегодовой обменный курс прогнозируется на уровне 5,78 грн./\$ (на конец года 6,02 грн./\$). Реалистичность этого прогноза зависит, в первую очередь, от двух факторов: обслуживания выплат по внешнему долгу, а также от выбранной системы валютного режима в 2000 году. Если будет выбран режим привязки к корзине валют (а именно это предлагает Президент в проекте послания к Верховной Раде), то неизбежно скачкообразное поведение обменного курса, что и происходило в прошлые годы во времена валютного коридора. Кстати, Президент уже предлагал Нацбанку в декабре прошлого года рассмотреть возможность перехода к currency board, предусматривающему привяз-

ку гривны к одной или группе валют, однако НБУ ответил, что считает такую привязку нецелесообразной.

Как видим, прогнозные показатели могут быть выполнены — как и в прошлые годы — за счет ухудшения финансового состояния предприятий и снижения уровня жизни населения. На этих прогнозных показателях и основан проект бюджета-2000.

РЕАЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТА

Который год мы слышим заявления правительства о реальности очередного проекта бюджета. От этого, к сожалению, реальность документа не увеличивается, скорее наоборот.

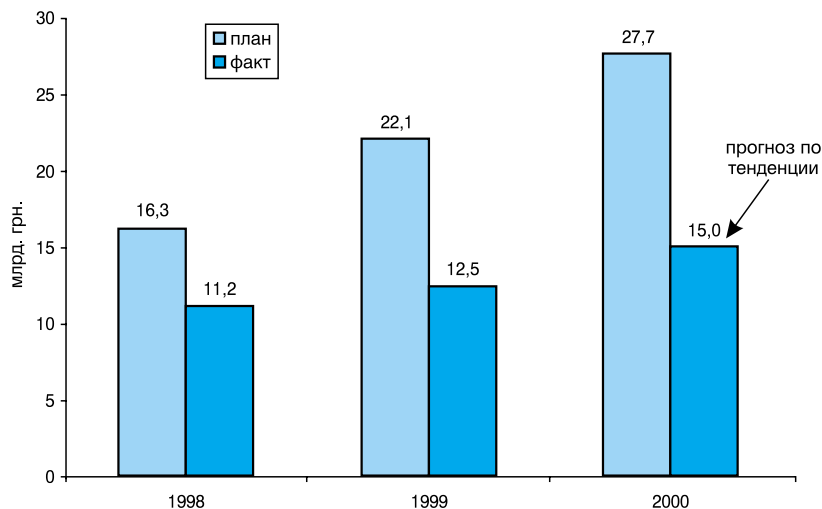
Судите сами. Доходная часть Государственного бюджета на 2000 год планируется в размере 33,4 млрд. грн., в т.ч. доходы общего фонда Госбюджета — в сумме 28,7 млрд. грн. и доходы специального фонда — в сумме 4,6 млрд. грн. Если рассмотреть исполнение доходной части бюджета в прошлые годы исключительно «живыми» деньгами (т.е. исключая недежные формы расчетов), то становится очевидной нереальность бюджета-2000 (см. *график 1*).

Как хорошо видно на графике, в 2000 году планируется увеличение доходной части Госбюджета в два раза по сравнению с фактическим исполнением в 1999 году.

Если учесть ожидаемую инфляцию 19% и рост реального ВВП на 1% (по прогнозу Минэкономики), то доходная часть Государственного бюджета в денежной форме составит 15,0 млрд. грн. Далее: допустим, что ввод в действие законов, которые отменяют налоговые льготы (в первую очередь по НДС), повышают ставки некоторых сборов (в первую очередь, акцизных), и другие законы, направленные на расширение налоговой базы, прибавят к денежным поступлениям бюджета еще 4,5 млрд. грн.

Прибавим к этой сумме ожидаемое увеличение поступлений от приватизации в 2000 году на 2 млрд. грн. по сравнению с прошлым годом (что, скорее всего, невыполнимо). Учитывая предусмотренный в проекте бюджета зачет с силовыми структурами в сумме 1 млрд. грн., получим переоценку поступлений в Госбюджет более чем на 5 млрд. грн. (или на 18,1%). Т.е., денежные поступления даже при оптимистическом сценарии (отмена налоговых льгот, выполнение программы приватизации, роста реального ВВП, умеренной инфляции) составят немногим более 22 млрд. грн. вместо 27,7 млрд. грн. ожидаемых.

График 1. Денежные доходы Госбюджета (без целевых фондов)



Естественно, при завышенной доходной части бюджета будет нарастать недоимка по платежам в бюджет и, соответственно, возникнет бюджетная задолженность, которая создаст условия для проведения неденежных расчетов с бюджетом (взаимозачеты, векселя).

С этой точки зрения, вероятность продолжения практики проведения неденежных расчетов с Государственным бюджетом в 2000 году очень высокая, если не 100-процентная (прецеденты уже есть: постановление КМУ от 24 января №115). Это произойдет несмотря на то, что правительство приняло ряд постановлений, которые запрещают проведение таких расчетов, и ликвидировало ГП «Укрспецфин» — главный субъект проведения неденежных расчетов.

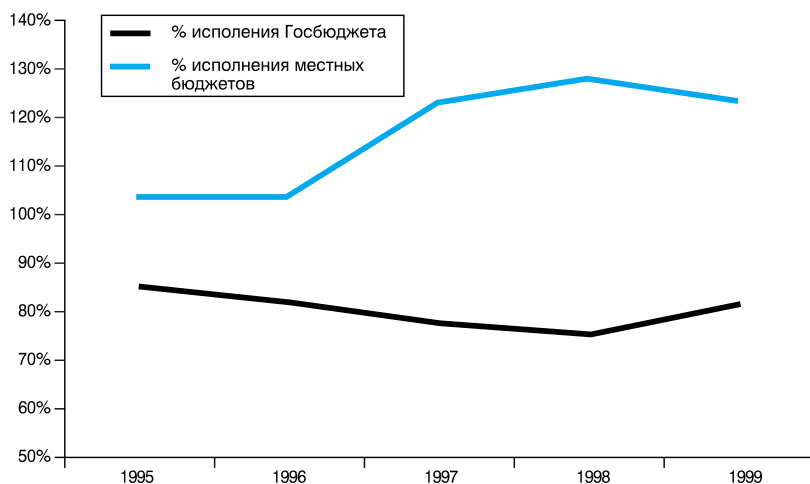
Таким образом, нереальность доходной части бюджета может привести к следующим основным последствиям:

- накопление новой бюджетной задолженности;
- создание значительного давления со стороны налогоплательщиков на возобновление неденежных форм расчетов с Государственным бюджетом, так как будут созданы предпосылки для таких расчетов (недоимка по платежам в бюджет и бюджетная задолженность);
- секвестр на протяжении бюджетного года, что негативно скажется на доверии к правительству да и к власти в целом;
- усиление фискального и административного давления на легально работающие предприятия. Так, только в 1999 году налоговой милицией было обеспечено дополнительное поступление в бюджеты всех уровней около 2,3 млрд. грн.

Как мы уже отмечали, указанные последствия противоречат задекларированным намерениям правительства, в первую очередь это касается запрещения неденежных расчетов с бюджетом. Кстати, включение налога на прибыль в Госбюджет в полном объеме не приведет к росту денежных поступлений, так как на местном уровне налог на прибыль исполнялся преимущественно зачетами.

Более того, в бюджете запланированы взаимозачеты по долгам за энергоносители, что приведет к «зачетным» ожиданиям и будет стимулировать накопление новых долгов. По большому счету реструктуризация долгов предпочтительней зачетов. Как минимум, процесс реструктуризации более прозрачен и при его осуществлении можно выдвинуть жесткие условия к должникам (в случае неисполнения — банкротство), а также проконтролировать исполнение этих условий. Исходя из этого, правительству из двух зол следовало бы выбрать меньшее — реструктуризацию долгов, а не масштабный зачет.

График 2. Исполнение Государственного и местных бюджетов

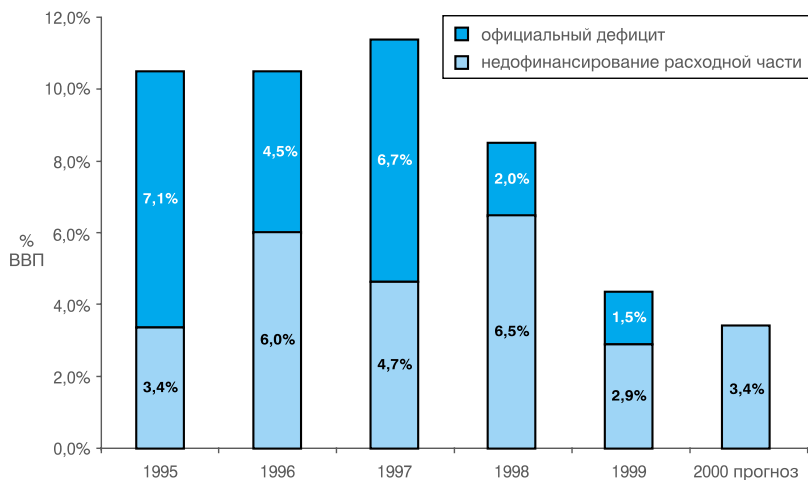


ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА

При необоснованно завышенной доходной части Государственного бюджета (как было показано выше минимум на 5 млрд. грн.), для поддержания объявленного нулевого дефицита правительство, вероятнее всего (как и в прошлые годы), пойдет на увеличение бюджетной задолженности (см. график 3).

Это означает, что при официально бездефицитном бюджете закладывается «скрытый» дефицит бюджета в размере около 5 млрд. грн. или 3,4% ВВП (с учетом нара-

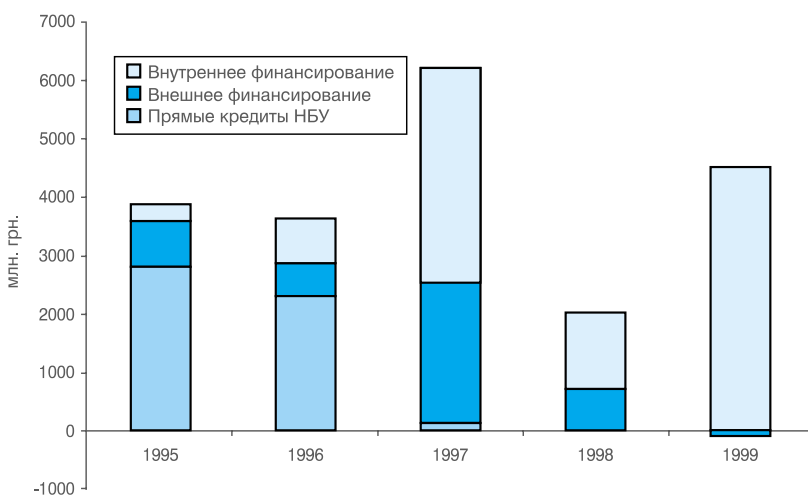
График 3. Официальный и фактический дефицит бюджета, %ВВП



стания бюджетной задолженности). Исходя из этого, Кабмин не только не сможет рассчитаться в полном объеме по социальным задолженностям прошлых лет, но и вынужден будет наращивать текущую бюджетную задолженность.

В экономическом меморандуме правительства, который был подан в пакете с проектом бюджета-2000, подготовленным ко второму чтению, утверждается, что при нулевом дефиците бюджета (см. график 4), а также из-за отказа финансирования Нацбанком правительственных расходов (через участие на первичном рынке ОВГЗ) произойдет увеличение ресурсов в банков-

График 4. Структура финансирования официального дефицита бюджета



ской системе на 3,4 млрд. грн., а это, в свою очередь, приведет к снижению процентных ставок по кредитам и увеличению кредитования реального сектора экономики. На самом деле, не все так просто и механистично. В нерыночной украинской экономике увеличение ресурсов в банковской системе практически не влияет на процентные ставки, так как эти ресурсы автоматически (при отсутствии альтернативных надежных и доходных объектов вложения) направляются на валютный рынок, что приводит к девальвационному давлению на курс гривны.

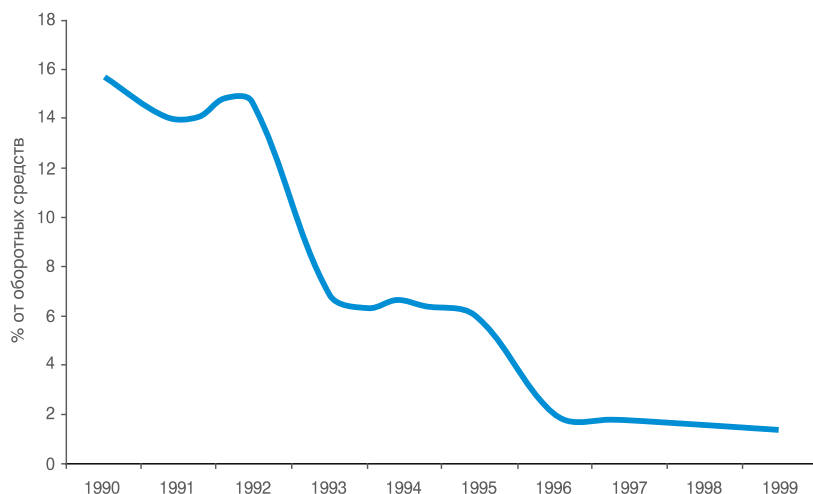
Совсем свежий февральский пример подтверждает это: снижение учетной ставки (с 45 до 35%) и уменьшение нормы резервирования (с 17 до 16%) увеличило ресурсы банков на 100 млн. грн. и привело к девальвации официального курса гривны на 2,2% за две недели.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

В прошлые годы практиковалось перекрестное субсидирование в масштабах целой страны, т.е. посредством бюджета происходило перераспределение ресурсов от эффективно работающих предприятий на поддержку хронически убыточных, производящих неликвидную продукцию. Общеизвестно, что такая политика приводит к повышению налогового и административного давления на эффективно работающие предприятия и, соответственно, заставляет их переносить свою деятельность в теневой сектор экономики.

Вероятность радикального изменения налоговой политики уже в этом году весьма незначительна — налоговой администрации в 2000 году необходимо собрать на 8 млрд. грн. больше (почти в 1,5 раза), чем в прошлом году. Скорее всего, для исполнения этого задания будут применяться старые проверенные методы. Об этом говорит хотя бы факт продолжения практики принятия правительственных постановлений о дополнительных мерах по мобилизации доходов в Государственный бюджет, в которых доводятся задания областям и министерствам по погашению недоимки по платежам в бюджет. Как показывает многолетний опыт, ни одно из аналогичных постановлений не было исполнено в полном объеме, но сам процесс их исполнения, вследствие чрезмерно активных действий налоговой администрации по выполнению доведенного плана любой ценой, приводил к ухудшению условий хозяйственной деятельности многих предприятий, в первую очередь — производящих ликвидную продукцию и имеющих денежные оборотные средства (см. график 5).

График 5. Денежные оборотные средства предприятий



Далее. При острой нехватке бюджетных денег порядка 5—6 млрд. грн. (за счет прямых расходов бюджета и предоставления налоговых льгот) ежегодно расходуется на поддержание убыточных предприятий.

В нынешнем году правительство намерено отказаться от этой порочной практики. Следовательно, можно предположить, что за этим последует банкротство убыточных предприятий и, как следствие, увеличится официальный уровень безработицы. В самом деле, в этом году прогнозируется увеличение официального уровня безработицы на 2,2% (до 6,5%). Но, на фоне фактической безработицы (с учетом скрытой), которая по экспертным оценкам составляет более 30%, — этого явно недостаточно для оздоровления убыточного сектора экономики, составляющего даже по официальным данным более 50%. Более того, новым законом о банкротстве до 2004 года запрещено банкротство предприятий самой неэффективной и убыточной отрасли — агропромышленного комплекса (85% убыточных предприятий). Это вызывает большие сомнения в реализации правительством объявленного моратория на предоставление налоговых льгот, реструктуризацию по платежам в бюджет, списание долгов и пр.

Нельзя не отметить и противоречивость отечественной налоговой политики. С одной стороны, правительством объявлен курс на расширение налоговой базы и последующее снижение налоговых ставок. Так, вместе с проектом бюджета правительство подало пакет законопроектов, в которых предусматривается отмена мно-

жества налоговых льгот. Однако такая отмена не приведет к механическому увеличению доходов бюджета, так как во многих случаях эти льготы являлись основным источником существования большинства неэффективно работающих предприятий. Другими словами, отмена льгот приведет к прекращению их деятельности, а не к увеличению доходов бюджета.

С другой стороны, реализация курса на расширение налоговой базы вызывает некоторые сомнения. Так, в проекте послания Президента к Верховной Раде в нескольких местах (несмотря на объявленный мораторий по созданию свободных экономических зон) говорится о расширении действия свободных экономических зон, что подразумевает предоставление налоговых льгот целым регионам, что, соответственно, приведет к сужению налоговой базы. Создается впечатление, что у исполнительной власти не существует согласованной позиции о проблеме налоговых льгот, поэтому нельзя исключать, что одни льготы будут заменены другими.

ПЕРСПЕКТИВЫ

В условиях значительных выплат в этом году по внешнему долгу и неэффективной структуры промышленного производства (около 60% составляют сырьевые и энергоемкие отрасли при низкой доле перерабатывающих отраслей) радикального изменения существующей тенденции поступлений в госбюджет уже в 2000 году ожидать не стоит.

Более того, можно сколько угодно снижать налоги, отменять налоговые льготы, увеличивать прозрачность бюджета и так далее — это все необходимые и давно назревшие действия. Но эти действия не приведут к ожидаемому эффекту, если не будут решены фундаментальные проблемы: защита прав собственности (прежде всего, на доходы), введение частной собственности на землю, банкротство неэффективных предприятий, стабильное законодательство. Только в этих условиях возможно будет решить вопрос наполнения бюджета и создать предпосылки для динамичного развития экономики в целом.

ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ СВОДНОГО БЮДЖЕТА (МЛН. ГРН.)

ДОХОДЫ	План 1999	Факт 1999	Исполнение 1999, %	План 2000	План 2000/ Факт 1999, %
Налоговые поступления	25 345.4	24 808.8	97.9	28 435.1	114.6
Налоги на доходы, налоги на прибыль, налоги на увеличение рыночной стоимости	8 640.0	10 804.5	125.1	11 665.6	108.0
Подходный налог с граждан	3 940.0	4 433.8	112.5	4 860.0	109.6
Налог на прибыль предприятий	4 700.0	6 370.7	135.5	6 805.6	106.8
Налоги на собственность	383.0	296.1	77.3	370.0	125.0
Налог с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов	383.0	296.1	77.3	370.0	125.0
Сборы за использование природных ресурсов	1 832.8	1 449.3	79.1	1 667.1	115.0
Плата за специальное пользование водными ресурсами	238.9	122.8	51.4	170.0	138.5
Плата за землю	1 100.0	1 094.4	99.5	1 210.0	110.6
Внутренние налоги на товары и услуги	12 396.9	10 448.1	84.3	12 333.4	118.0
Налог на добавленную стоимость	8 302.7	8 130.3	97.9	9 716.8	119.5
Акцизный сбор с отечественных товаров	1 962.7	1 542.1	78.6	1 650.0	107.0
Акцизный сбор с импортных товаров	859.9	210.4	24.5	400.0	190.1
Лицензии на предпринимательскую и профессиональную деятельность	964.1	271.2	28.1	258.5	95.3
Налоги на международную торговлю и внешние операции	1 649.2	1 236.8	75.0	1 759.6	142.3
Ввозная пошлина	1 587.8	850.3	53.6	1 649.2	194.0
Другие налоги	443.4	574.0	129.4	639.3	111.4
Местные налоги и сборы	425.0	440.5	103.7	460.0	104.4
Единый налог на предпринимательскую деятельность	0.0	11.7		50.7	434.3
Неналоговые поступления	5 594.5	3 238.5	57.9	9 834.9	303.7
Доходы от собственности и предпринимательской деятельности	1 216.6	1 403.6	115.4	3 748.0	267.0
Поступление от превышения валовых доходов над расходами НБУ	0.0	0.0		500.0	
Поступление в бюджет сумм процентов банков за пользование временно свободными бюджетными средствами	118.7	102.8	86.6	93.8	91.2
<i>Рентная плата за нефть, которая добывается в Украине</i>	30.0	7.4	24.8	37.9	509.3
<i>Рентная плата за природный газ, который добывается в Украине</i>	303.7	60.0	19.8	178.2	297.0

ДОХОДЫ	План 1999	Факт 1999	Исполнение 1999, %	План 2000	План 2000/ Факт 1999, %
Поступление дивидендов (части прибыли) от субъектов предпринимательской деятельности, образованных при участии Государственных предприятий и организаций	0.0	0.0		275.0	
Поступление средств от приватизации государственного имущества	720.0	821.7	114.1	2 643.1	321.7
Административные сборы и платежи, доходы от неkomмерческой и побочной продажи	499.3	328.8	65.8	657.3	199.9
Плата за аренду имущества предприятий, которые состоят в государственной и коммунальной собственности	61.6	58.8	95.5	60.7	103.3
Государственная пошлина	414.9	257.4	62.0	262.1	101.8
Поступление от штрафов и финансовых санкций	146.8	129.4	88.2	156.3	120.8
Другие неналоговые поступления	3 731.9	1 376.7	36.9	5 273.3	383.0
Поступления средств от реализации избыточного вооружения, военной и специальной техники, другого имущества Вооруженных Сил Украины и других, образованных согласно законодательству, военных формирований и правоохранительных органов	208.0	215.6	103.7	845.1	391.9
<i>Отчисление от платы за транзит природного газа через территорию Украины (в 2000 поступления части выручки от реализации газа, которая получается как плата за транзит природного газа через территорию Украины)</i>	1 616.3	136.8	8.5	1 005.4	734.8
<i>Поступление средств в счет погашения задолженности, которая возникла вследствие невыполнения юридическими лицами своих обязательств по погашению и обслуживанию предоставленных на условиях возвращения кредитов, привлеченных государством или под государственные гарантии</i>	300.0	58.8	19.6	100.0	170.2
Собственные поступления бюджетных учреждений и организаций				1 729.8	
<i>Поступление специальных средств</i>				1 525.9	
Дополнительные сборы на выплату пенсий				756.4	
Доходы от операций с капиталом	412.6	435.2	105.5	23.0	5.3
Поступление средств от Государственного комитета Украины по материальным резервам	400.0	400.1	100.0	0.0	0.0
Целевые фонды	2 899.5	3 856.5	133.0	3 401.4	88.2
Сбор на обязательное социальное страхование в Фонд социального страхования Украины	0.0	0.0		1 304.9	

ДОХОДЫ	План 1999	Факт 1999	Исполнение 1999, %	План 2000	План 2000/Факт 1999, %
Сбор в Чернобыльский фонд	400.0	283.0	70.8	157.9	55.8
Сбор на обязательное социальное страхование на случай безработицы в Государственный фонд содействия занятости населения Украины	554.0	550.8	99.4	596.8	108.4
Сбор в Государственный инновационный фонд Украины	739.9	1 065.9	144.1	1 182.9	111.0
Платежи в Фонд Украины социальной защиты инвалидов	40.0	54.5	136.2	40.0	73.4
Сбор за загрязнение окружающей природной среды в Фонд охраны окружающей природной среды	43.6	58.6	134.4	43.6	74.4
Отчисление и сбор на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования	1 122.0	1 745.2	155.5	0.0	0.0
ВСЕГО ДОХОДОВ	34 252.0	32 339.6	94.4	41 694.4	128.9

ФОРМИРОВАНИЕ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ СВОДНОГО БЮДЖЕТА (МЛН. ГРН.)

РАСХОДЫ	План 1999	Факт 1999	% исполнения 1999	План 2000 (общий фонд)*	План 2000/Факт 1999
Государственное управление	1 159.0	1 495.3	129.0	2 127.2	142.3
Функционирование законодательной власти	71.5	72.7	101.8	77.4	106.4
Функционирование исполнительной власти	514.5	866.0	168.3	883.9	102.1
Содержание Президента Украины и его аппарата	25.2	25.2	100.0	22.9	91.0
Содержание финансовых и фискальных органов	515.4	497.2	96.5	1 051.0	211.4
Судебная власть	132.0	102.1	77.3	195.2	191.3
Международная деятельность	549.5	252.8	46.0	702.3	277.9
Международное сотрудничество	495.5	245.0	49.4	631.2	257.6
Реализация международных соглашений	54.1	7.8	14.4	63.1	813.4
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	511.2	291.3	57.0	506.3	173.8
Фундаментальные исследования	237.0	156.4	66.0	214.6	137.2
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	274.2	128.4	46.8	291.8	227.2
Национальная оборона	1 702.8	1 529.0	89.8	1 498.7	98.0
Содержание Вооруженных Сил Украины	1 441.1	1 347.5	93.5	1 306.1	96.9
Закупка вооружения и военной техники	100.0	67.2	67.2	64.1	95.4
Капитальное строительство	33.0	35.3	107.0	9.9	28.0

РАСХОДЫ	План 1999	Факт 1999	% исполнения 1999	План 2000 (общий фонд)*	План 2000/ Факт 1999
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1 708.7	1 664.5	97.4	1 766.3	106.1
Органы внутренних дел	573.7	573.9	100.0	566.4	98.7
Внутренние войска Министерства внутренних дел Украины	78.0	71.5	91.6	126.4	176.8
Пограничные войска Украины	174.8	161.9	92.7	221.0	136.5
Служба безопасности Украины	238.4	229.8	96.4	247.2	107.6
Образование	4 661.8	4 644.8	99.6	5 102.4	109.9
Здравоохранение	3 927.2	3 777.6	96.2	4 306.2	114.0
Социальная защита и социальное обеспечение	4 304.3	4 119.5	95.7	6 142.1	149.1
Выплата пенсий и помощи	876.0	751.5	85.8	1 899.8	252.8
Льготы ветеранам войны и труда	249.0	624.7	у 2,5 р.	264.4	42.3
Помощь семьям с детьми	405.9	244.9	60.3	535.0	218.5
Другие виды социальной помощи (жилищно-коммунальные)	1 137.5	954.2	83.9	1 261.6	132.2
Пенсии военнослужащим и лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел	1 120.0	1 119.9	100.0	1 565.4	139.8
Жилищно-коммунальное хозяйство	294.8	1 190.4	у 4,0 р.	460.0	38.6
Жилищное хозяйство	100.8	593.4	у 5,9 р.	224.0	37.7
Коммунальное хозяйство	194.0	567.0	у 2,9 р.	236.0	41.6
Культура и искусство	353.0	410.4	116.3	353.6	86.1
Средства массовой информации	156.1	165.9	106.2	137.7	83.0
Физическая культура и спорт	133.4	202.9	152.1	164.6	81.1
Промышленность и энергетика	2 105.7	1 831.8	87.0	1 667.0	91.0
Топливо-энергетический комплекс	1 596.0	1 616.6	101.3	1 603.0	99.2
Расходы, связанные с реструктуризацией угольной промышленности	421.0	361.3	85.8	900.0	249.1
Государственная поддержка угледобывающих предприятий	1 100.0	1 099.7	100.0	623.0	56.7
Конверсия и развитие предприятий оборонного и машиностроительного комплексов	90.0	50.6	56.2	45.0	89.0
Строительство	1 132.5	1 085.4	95.2	419.0	38.6
Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и охота	527.9	531.2	100.6	521.2	98.1
Водное хозяйство	193.1	184.9	95.8	201.6	109.0
Сельскохозяйственное производство	119.5	139.2	116.4	102.2	73.4

РАСХОДЫ	План 1999	Факт 1999	% исполнения 1999	План 2000 (общий фонд)*	План 2000/ Факт 1999
Финансирование бюджетных учреждений агропромышленного комплекса	82.8	73.8	89.2	88.5	120.0
Транспорт, дорожное хозяйство, связь, телекоммуникации и информатика	1 165.7	1 974.3	169.4	760.2	38.5
Дорожное хозяйство	1 122.0	1 696.7	151.2	489.8	28.9
Другие услуги, связанные с экономической деятельностью	161.5	93.3	57.8	476.0	510.2
Мероприятия, связанные с ликвидацией последствий Чернобыльской катастрофы и социальной защитой населения	1 746.8	1 445.2	82.7	1 812.7	125.4
Расходы на социальную защиту граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы	1 310.1	1 118.0	85.3	1 574.2	140.8
Охрана окружающей природной среды и ядерная безопасность	85.5	59.0	68.9	97.5	165.4
Пополнение государственных запасов и резервов	416.8	397.8	95.5	16.0	4.0
Обслуживание государственного долга	3 545.1	3 059.3	86.3	5 957.6	194.7
Обслуживание внутреннего государственного долга	1 536.0	1 250.7	81.4	1 854.0	148.2
Обслуживание внешнего государственного долга	2 009.1	1 808.5	90.0	4 103.5	226.9
Целевые фонды (1999 без Фонда соцстраха)	825.0	963.4	116.8	0.0	0.0
Фонд социального страхования Украины	0.0	0.0		0.0	
Государственный фонд содействия занятости населения Украины	554.0	521.1	94.1	0.0	0.0
Государственный инновационный фонд Украины	187.4	248.3	132.5	0.0	0.0
Фонд охраны окружающей природной среды	43.6	50.8	116.7	0.0	0.0
Фонд Украины социальной защиты инвалидов	40.0	51.9	129.8	0.0	0.0
Расходы, не отнесенные к основным группам	4 048.7	2 828.7	69.9	691.6	24.4
Расходы на погашение задолженности по обесцененным денежным сбережениям граждан в учреждениях Сберегательного банка и страховых взносах бывшему Укргосстраху и выкуп облигаций Государственной целевой беспроцентной ссуды 1990 года	200.0	10.0	5.0	200.0	1995.2
Расходы на покрытие задолженностей, которые возникли в предыдущие годы по заработной плате работников бюджетных учреждений, денежному обеспечению, стипендиях и других социальных выплатах	2 098.7	1 718.9	81.9	108.2	6.3
ВСЕГО РАСХОДОВ	35 492.0	34 265.8	96.5	36 032.7	105.2

* для сопоставимости с 1999 годом из расходов сводного бюджета исключен специальный фонд, который вводится только в 2000 году. Специальный фонд (5,66 млрд. грн.) формируется за счет трех основных источников: (1) части целевых фондов (2 млрд. грн.); (2) собственных доходов бюджетных учреждений и организаций (1,73 млрд. грн.); (3) реализации излишнего вооружения (825 млн. грн.).

БЕЗРОБІТТЯ В УКРАЇНІ: оцінки і прогнози

Олександр КОРНІЄВСЬКИЙ

В статті аналізується стан зайнятості населення України, наводяться кількісні оцінки прихованого безробіття та його причини. Виділяються основні тенденції на ринку праці, в т.ч. у регіональному розрізі. Даються прогноз розвитку ситуації на кінець 2000р. і рекомендації щодо підвищення зайнятості населення.

ОФІЦІЙНА СТАТИСТИКА

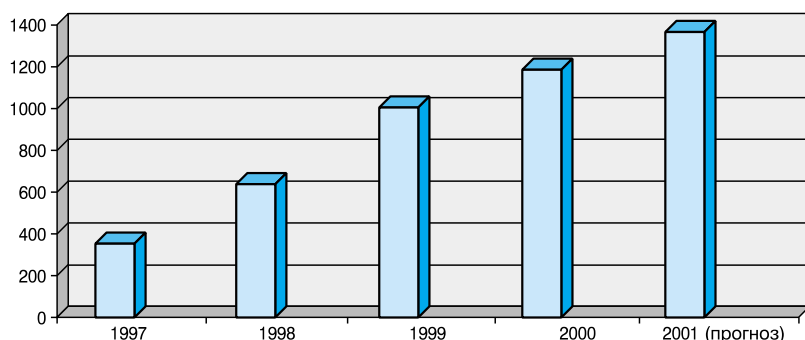
Аналіз показників, що характеризують рівень безробіття в Україні, свідчить про усталеність темпів його зростання протягом останніх п'яти років. Цю негативну тенденцію підтверджують дані Державного комітету статистики України (далі — Держкомстату). Загальна кількість офіційно зареєстрованих безробітних протягом 1997—1999 рр. збільшилася з 350 тис. чол. до 1,2 млн. чол. Станом на 1 січня 2000 р. не мали роботи 4,3% працездатного населення України¹.

ПРИХОВАНЕ БЕЗРОБІТТЯ

Реальне число безробітних значно перевищує показники Держкомстату. Базуючись на даних опитувань, фахівці Українського інституту соціальних досліджень стверджують, що рівень *прихованого* безробіття складає в Україні 28—32%². За нашими оцінками, **безробітними можна вважати 35—40% населення працездатного віку, тобто 7—8 млн. громадян України.** Це люди, які взагалі не мають роботи, перебувають у довготривалих вимушених відпустках або працюють лише один-два дні на тиждень. Варто зазначити, що далеко не всі громадяни, які втратили роботу, реєструються в центрах зайнятості. Одна з причин — низький рівень державної допомоги по безробіттю: у грудні 1999 р. її середній розмір не перевищував \$9.

Прихованою формою безробіття можна вважати і поширене останнім часом переведення частини працівників бюджетних установ на роботу з отриманням 50% і навіть 25% посадового окладу. Звичайно, офіційна статистика залишає ці категорії громадян поза увагою, оскільки вони не є ані незайнятими, ані безробітними у відповідності до критеріїв, визначених Законом України «Про зайнятість населення».

Кількість безробітних (тис. осіб)



Найбільш вразливі верстви населення — це жінки і молодь. Так, із загального числа безробітних жінки складають майже дві третини (62%), а кожному третьому безробітному (30,5%) не виповнилося 28 років. Такими є офіційні статистичні дані.



¹ Інформаційний бюлетень Державного комітету статистики України «Стан ринку праці у грудні 1999 року».

² Яременко О. Соціальна політика та деякі проблеми зайнятості населення України// Соціальна політика в Україні та сучасні стратегії адаптації населення. Збірник наукових публікацій. — Київ, 1998, с. 26.

ПРОГНОЗ У РОЗРІЗІ РЕГІОНІВ

На початку 2000 р. на обліку перебувало 1,2 млн. безробітних. За прогнозом фахівців державного центру зайнятості, наприкінці року їх число досягне 3,2 млн.³ Окремі експерти⁴ дають ще більш песимістичний прогноз: впродовж 2000 р. до послуг державної служби зайнятості звернуться понад 3,6 млн. громадян, а на кінець року рівень зареєстрованого безробіття досягне 6,9%. За нашими оцінками, цей показник становитиме 5,0–5,5%.

Аналіз показує, що впродовж останніх років безробіття зростає в усіх без винятку регіонах України; найбільшими темпами — у Дніпропетровській області (у сім разів за три роки), у Донецькій, Сумській, Харківській, Черкаській та Чернігівській областях (у чотири рази за цей же період).

У 1999 р. найвищий рівень безробіття був зафіксований у Чернігівській, Львів-

ській, Житомирській та Рівненській обл. (понад 7%); найнижчий — у м. Києві та в Одеській обл. (близько 1%).

Невтішним є прогноз на 2000 рік (див. карти). За нашими розрахунками, проблема безробіття загостриться у Житомирській, Львівській, Рівненській, Сумській та Чернігівській областях. Рівень зареєстрованого безробіття тут може досягти 9–10%. У цих регіонах можна прогнозувати зростання соціальної напруги і накопичення протестного потенціалу громадян.

Погіршення ситуації на ринку праці загострює й інші соціальні проблеми: збільшується число розлучень, самогубств, зростає злочинність, поширюються алкоголізм і наркоманія, зростає захворюваність тощо. Фахівці стверджують⁶, що приріст безробіття на 1% спричиняє зростання злочинності на 4,2%. Експерти Ради по вивченню продуктивних сил України вважають, що в окремих регіонах процес зростання безробіття може взагалі набутися некерованого характеру⁷.

Рівень зареєстрованого безробіття⁵

1997	1,3%
1998	2,3%
1999	3,7%
2000	4,3%
2001	5,0–5,5% (прогноз)

Рівень зареєстрованого безробіття в регіонах України в 1996–2000 рр.

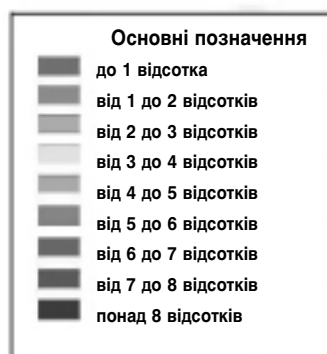
а) станом на 01.01.1997 р.



б) станом на 01.01.2000 р.



в) станом на 01.01.2001 р. (прогноз)



³ ДІНАУ, 20 січня 2000 р.

⁴ Гаража С. «УНІАН інформує». — Товариш, січень 1998 р., с. 3.

⁵ Дані Державного комітету статистики України станом на 1 січня кожного року.

⁶ Сільська молодь України в період політичних та економічних трансформацій: настрої, орієнтації, сподівання. Авторський колектив: Бородин Є., Ганюков О., ДуPLENKO П. та інші. — Київ, 1998, с. 34.

⁷ Пухлій В. «Вот и в Украине есть свой миллион безработных — и это не предел!» — Регион, 13 февраля 1999 г., с.12–13.

РИНОК ПРАЦІ

Негативною є динаміка показників, що характеризують ринок праці в Україні. Середня тривалість пошуку роботи безробітними у вересні 1999 р. склала дев'ять місяців, тривалість незайнятості — 19 місяців. Більше половини (58,4%) безробітних не мали роботи понад рік. Стрімко зростає число громадян, що перебувають у стані безробіття понад три роки, — майже в три рази протягом 1999 р.

Попит і пропозиція робочої сили на ринку праці

Рік	Потреба у працівниках	Навантаження на одне вільне робоче місце
1997	35200 чол.	10 чол.
1998	34800 чол.	18 чол.
1999	34600 чол.	29 чол.
2000	50700 чол.	24 чол.

Розрив між попитом на робочу силу та її пропозицією залишається критично великим, про що свідчать дані Держкомстату, наведені у таблиці. Особливо напруженою є ситуація у західних регіонах України. Так, у Волинській області на кожну вакансію приходить 72 чол., в Івано-Франківській — 78 чол., Тернопільській — 83 чол., Рівненській — 90 чол., у Львівській області — 102 чол. на кожну вакансію.

Протягом кількох років число вакансій в Україні залишалося на рівні 30–40 тис. робочих місць — це неприпустимо мало, порівняно з мільйонами безробітних. Минулого року число вільних робочих місць збільшилося і станом на 1 січня 2000 р. досягло 50,6 тис. Однак протягом останніх трьох місяців спостерігалось скорочення потреби підприємств у працівниках — майже на 8000 чол. порівняно із жовтнем 1999 р. Неважко спрогнозувати, що **рішучі дії Уряду В. Юшенка щодо скорочення бюджетних витрат, впровадження адміністративної реформи, банкрутства збиткових підприємств будуть супроводжуватися вивільненням сотень тисяч працівників. Ситуація на ринку праці загостриться ще більше.**

Україна вимушено стає експортером кваліфікованої робочої сили — науковців, лікарів, будівельників, водіїв, працівників сільського господарства тощо. Люди їдуть на роботу в країни ближнього й далекого зарубіжжя (Росія, Чехія, Польща, Угорщина, Італія, Португалія, Ізраїль, США)⁸.



ПРИЧИНИ ЗАГОСТРЕННЯ СИТУАЦІЇ

Причин дисбалансу між попитом робочої сили і наявністю робочих місць багато. Серед них — спад виробництва, банкрутство підприємств, руйнація усталених господарських зв'язків тощо. На нашу думку, **однією з головних причин стрімкого зростання безробіття є втрата для вітчизняного виробника свого власного, внутрішнього ринку.** Магазины і ринки України переповнені імпортними товарами, переважна більшість з яких може вироблятися (і ще зовсім недавно вироблялася) на вітчизняних підприємствах, причому якість українських товарів часто значно вища, а ціна — більш доступна. Однак невважена митна і податкова політика Уряду України призвела до того, що в багатьох сегментах внутрішнього ринку присутність іноземної продукції сягає 90%; водночас більшість вітчизняних підприємств зупинено, решта — працюють з мінімальним навантаженням. Показовими є дані за 1999 р.:

- *виробництво м'яса на душу населення в Україні становило 4,5 кг на місяць, тоді як у 1990 р. цей показник був на рівні 80 кг, — падіння у 18 разів;*
- *виробництво вітчизняного взуття дозволяло забезпечити лише 10% населення України: одна пара взуття припадала на 4–5 чол., тоді як у 1990 р. вироблялося 3–4 пари на одного жителя;*
- *у серпні 1999 р. на підприємствах України було вироблено лише 4500 телевізорів, 1500 радіоприймачів, 1400 магнітофонів, 15 мотоциклів. Такі показники в десятки — сотні разів менші тих, що були десять років тому⁹.*

Фахівці Ради по вивченню продуктивних сил України наголошують і на інших причинах зростання безробіття — це вихід з-під контролю процесу банкрутства підприємств, що втратили спроможність ефективно функціонувати в ринкових умовах; досягнення межі в розвитку «тіньової» економіки; низька професійно-кваліфікаційна і територіальна мобільність населення; збереження в побутовій свідомості населення надій на відновлення державою функції забезпечення повної зайнятості¹⁰.

⁸ На думку експертів, зменшення рівня зареєстрованого безробіття в Івано-Франківській області протягом 1999р. (на 1%) пояснюється саме зростанням трудової міграції жителів регіону за кордон.

⁹ Розрахунки зроблені на основі експрес-інформації Державного комітету статистики України «Виробництво найважливіших видів промислової продукції по місяцях 1997, 1998 і 1999 років» від 9 вересня 1999 р.

¹⁰ Пухлій В..., с. 13.

МОЖЛИВІ КРОКИ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

На наш погляд, треба більш уважно підійти до вивчення світового досвіду боротьби з безробіттям і використати прийнятні для України підходи. Заслужують уваги наступні можливі заходи, спрямовані на підвищення зайнятості населення.

1. Більш активно впроваджувати практику організації громадських і сезонних робіт. На фоні падіння економіки і зростання безробіття в період великої депресії і повоєнного розвитку в США було започатковано систему громадських робіт. З ініціативи Президента Ф. Рузвельта було створено мільйони дешевих робочих місць — це будівництво автострад, насадження скверів і парків, облаштування національних заповідників тощо.

Громадські роботи не вимагають дорогого високотехнологічного обладнання або тривалої спеціальної підготовки людей. Вони могли б виконуватися з використанням наявних в Україні матеріалів (глина, пісок, каміння, щебінь, саджанці, насіння) і техніки (автомобілі, трактори, грейдери). На виконання громадських робіт люди, що не мають роботи, погодилися б навіть за невисоку (70–100 грн.) зарплату. На нашу думку, під проекти розгортання громадських робіт можна йти і на грошову емісію — додаткової інфляції не буде, оскільки отримані кошти люди понесуть у магазини, а не до обмінних пунктів. Є підстави розраховувати і на певну фінансову допомогу з боку міжнародних організацій — західні партнери підтримали б рішучі дії Уряду України щодо запобігання екологічним негараздам і одночасно зниження соціальної напруги у суспільстві. Сьогодні ж участь у громадських роботах беруть лише 3000 громадян України — це 0,25% від загального числа офіційно зареєстрованих безробітних¹¹.

2. Стимулювати інвестиції у реальний сектор економіки. Виходячи, наприклад, з досвіду Китаю, створити спеціальні інвестиційні фонди у сільській місцевості, через які фінансувати розвиток переробних потужностей, виробництва будівельних матеріалів, швейної продукції, сувенірів тощо. За розрахунками фахівців, у цих сферах може бути зайнято близько третини сільського населення¹².

Розв'язання проблем безробіття залежить від ефективних дій усіх гілок влади, спрямованих на підйом реального сектора економіки України. Успіхи саме на цьому напрямі дозволять запобігти масовим акціям протесту і забезпечити підтримку населенням України курсу ринкових реформ.

3. Вдосконалити нормативно-правову базу, зокрема прийняти Закон України «Про сприяння зайнятості випускників загальноосвітніх шкіл, професійних училищ, вищих навчальних закладів», а також законодавчі акти, спрямовані на збереження зайнятості працюючих громадян при зміні власника, приватизації або банкрутстві підприємств, зміні їх спеціалізації тощо¹³.

4. Налагодити пристосовану до ринкових умов систему професійної підготовки та перекваліфікації незайнятого населення. Запровадити гнучкі (модульні) навчальні плани і програми за професіями, що користуються попитом на ринку праці. Відомо, що економія на перепідготовці фахівців призводить до зростання тривалості періоду безробіття, а в кінцевому підсумку — до збільшення обсягів виплат по безробіттю.

5. Стимулювати розвиток малого підприємництва, що сприятиме створенню додаткових робочих місць, більш оперативному перерозподілу вивільненої робочої сили з різних галузей економіки, а також пом'якшить наслідки перепрофілювання державних підприємств.

6. По-новому організувати роботу державної служби зайнятості, забезпечити її фінансування у повному обсязі, вдосконалити інформаційну базу моніторингу зовнішнього та внутрішнього ринків праці¹⁴. Громадяни країн з ринковою економікою переживають трагедію безробіття легше, ніж наші співвітчизники, тому що там «не економлять» на службах зайнятості. В розвинених державах система соціального захисту безробітних формується з двох підсистем — соціального страхування і соціальної допомоги на випадок безробіття¹⁵. Їх правовою основою є відповідні закони і угоди в рамках загальнодержавних систем соціального партнерства.

7. Переглянути критерії оцінки діяльності керівників органів державної влади на місцях. На наш погляд, основними критеріями для керівників обласних (районних) державних адміністрацій мають стати (1) число створених (за період після призначення на посаду) нових робочих місць; (2) обсяги залучених (за цей же період) внутрішніх і зовнішніх інвестицій у розвиток регіону. Керівників, які не здатні досягти успіху на цих двох напрямках, треба міняти, оскільки за нинішніх умов їх діяльність провалюватиме соціальну напругу в регіонах і недовіру до державних структур України загалом.

¹¹ Інформаційний бюлетень Державного комітету статистики України «Стан ринку праці у грудні 1999 року».

¹² Яременко О., Комарова Н. Молодь на ринку праці: деякі оцінки// Молодь України: стан, проблеми, шляхи розв'язання. Випуск 5. — Київ, 1996, с. 16.

¹³ Сільська молодь України в період політичних та економічних трансформацій... — с. 40–41.

¹⁴ Заходами щодо сприяння зайнятості населення у 2000р. планується охопити 816 тис. чол., працевлаштувати на постійні робочі місця — 530 тис. чол., направити на громадські роботи — 147 тис. чол., на сезонні роботи — 18,6 тис. чол.; для 139 тис. чол. планується організувати професійну підготовку (повідомлення заступника директора Державного центру зайнятості Кучерука В., ДІНАУ, 20 січня 2000 р.). Однак заплановані показники не будуть досягнуті, з огляду на брак коштів і слабку матеріальну базу.

¹⁵ На основі рекомендацій Міжнародної організації праці, Конвенція 1988 року, №168.

ВОЄННА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: опитування експертів

Анатолій ГРИЦЕНКО,
Леонід ПОЛЯКОВ,
Микола СУНГУРОВСЬКИЙ

В першому номері журналу було розміщено аналітичну доповідь «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт?» У доповіді проаналізовано поточний стан Збройних Сил та інших військових формувань України, викладено пропозиції Українського центру економічних і політичних досліджень (УЦЕПД) щодо можливих напрямів реформування Воєнної організації держави.

Доповідь була обговорена 4 лютого 2000 р. на засіданні Круглого столу у конференц-залі готелю «Русь», м. Київ. В роботі Круглого столу взяли участь понад 100 експертів, в т.ч. депутати Верховної Ради, представники адміністрації Президента України, апаратів Уряду і РНБО України, міністерств економіки, закордонних справ, усіх силових структур, науковці і практики, незалежні експерти з неурядових аналітичних структур, дипломати і співробітники іноземних представництв, журналісти провідних ЗМІ України.

Під час роботи Круглого столу було проведено опитування експертів. Кожному із учасників було запропоновано заповнити анкету «Проблемні питання воєнної реформи в Україні» і таким чином висловити своє ставлення до внесених експертами УЦЕПД пропозицій.

Аналіз результатів опитування, в якому взяли участь 50 експертів, свідчить про підтримку основних положень аналітичної доповіді УЦЕПД учасниками Круглого столу. Водночас в ході обговорення було висловлено цікаві альтернативні пропозиції щодо напрямів реформування військової сфери, змісту і термінів проведення конкретних заходів. Всі вони заслуговують уваги державної Комісії з воєнної реформи, яку експерти УЦЕПД пропонують Президентові України утворити невідкладно.

Основні підсумки обговорення аналітичної доповіді «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт?» зводяться до наступного.

НЕОБХІДНІСТЬ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

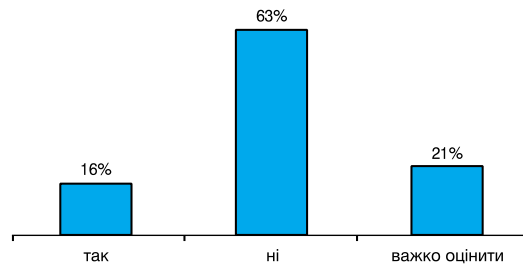
З самого початку засідання стало очевидним, що значний інтерес присутніх до теми Круглого столу робить зайвим обговорення першого питання порядку денного: «Чи потрібна воєнна реформа в Україні?» — 100% опитаних відповіли «так» на це запитання. Учасники Круглого столу неодноразово наголошували, що, незважаючи на труднощі, потрібно зробити все можливе, щоб цього разу воєнна реформа була успішною, щоб вдалося уникнути фальстарту. Без перебільшення, від успіху реформи значною мірою залежить майбутнє України.

В аналітичній доповіді УЦЕПД стверджується, що Збройні Сили та інші військові формування України ще не спроможні відсто-



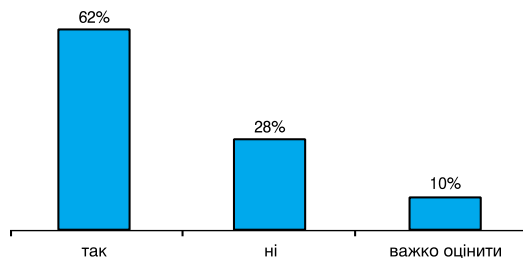
яти суверенітет держави на випадок серйозної воєнної загрози. Переважна більшість (63%) учасників опитування погоджується з такою оцінкою (див. діаграму).

«Воєнна організація здатна надійно захистити суверенітет України від воєнних загроз»

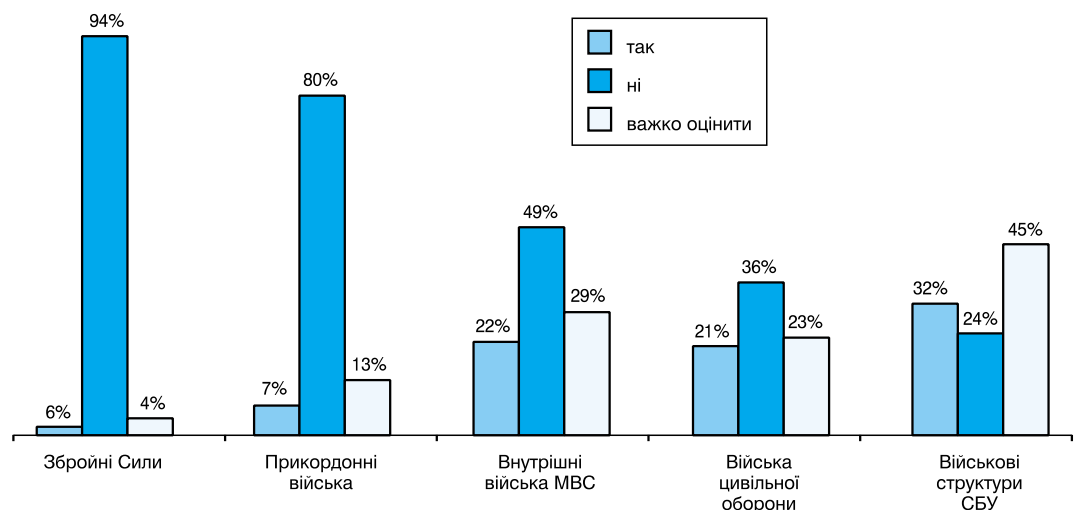


Однак ситуація не є безнадійною. Більшість (62%) опитаних експертів погодились із твердженням експертів УЦЕПД, що передумови для успішного проведення військової реформи в Україні існують.

«Передумови для успішного проведення воєнної реформи в Україні існують»



«Силові структури забезпечені необхідними ресурсами для виконання покладених на них функцій»



З боку народних депутатів України прозвучали заперечення в тому, що до керівництва Верховної Ради і профільних парламентських комітетів шойно прийшли більш прагматичні політики, здатні забезпечити підтримку курсу реформ Президента України. З новими лідерами військовим буде не легко працювати — саме через їх відповідальність і вимогливість, вміння рахувати гроші і намір вимагати від військових серйозного обґрунтування кожної статті бюджетних витрат. Але є підстави вважати, що новоутворена парламентська більшість зможе більш ефективно підтримати воєнну реформу в Україні.

ЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ НЕОБХІДНИМИ РЕСУРСАМИ

Рівень забезпеченості силових структур ресурсами учасники Круглого столу загалом оцінили як невідповідний потребам. Цікавими є оцінки експертів щодо забезпеченості кожного окремого військового формування, наведені на діаграмі. Значною мірою вони співпали з висновками експертів УЦЕПД, які стверджують, що «помітно краще фінансуються Служба безпеки, Внутрішні війська; гірше — Збройні Сили і Війська цивільної оборони; найгірше — Прикордонні війська». Досить високий відсоток експертів, яким «важко оцінити» рівень фінансування силових структур, зорієнтованих на виконання внутрішніх функцій (таких 23–45%), свідчить про необхідність більшої прозорості для суспільства діяльності Військ цивільної оборони МНС, Внутрішніх військ МВС, а також військових структур Служби безпеки України.

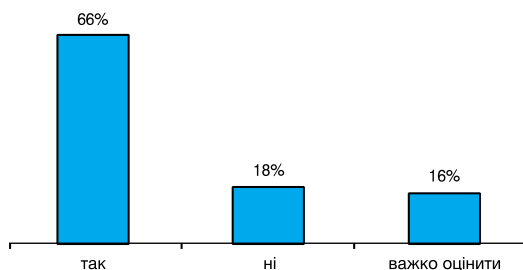
Учасники Круглого столу наголошували, що без покращання стану фінансування військ про реформування Воєнної організації говорити важко. Звучали й досить різкі заяви, на зразок «армія мало кому потрібна і займається самовиживанням на рівні партизанської боротьби», «Міноборони виходить із збереження того потенціалу, який ми мали, але держава не може його утримувати», «воєнний бюджет не дає шансів на реалізацію воєнної реформи», «будуть гроші — будуть і реформи» тощо. Наводився приклад про те, що в Австрії на одну важку одиницю військової техніки і особовий склад до неї виділяється \$1,2 млн. на рік, а в Україні — лише \$31 тис. Серед причин, що стримують виконання Державної програми будівництва та розвитку ЗС, було названо неадекватний прогноз економічних можливостей України.

Теза про те, що проблема реформ лежить в економічній площині, була досить поширеною. Ряд учасників підтримали позицію УЦЕПД, зауважуючи, що перед початком реформування війська керівники держави мають визначити певні критичні цифри фінансування силових структур. Наприклад, один із учасників дискусії обґрунтовував оборонний бюджет України на рівні як мінімум \$1 млрд. Представники НАТО також підкреслили важливість вихідних установок для планування реформ: треба точно знати, які ресурси держава готова виділити на реформування. Іноземні експерти висловили думку, що найважливішим чинником національної безпеки України буде не воєнна, а економічна безпека держави. Військові вчені України бачать вихід із ситуації в оптимізації чисельності військ, обмеженні обсягу і завдань ЗС та інших військових формувань: якщо не вистачає ресурсів, то треба скорочувати чисельність і зменшувати обсяги завдань.

ЧИСЕЛЬНІСТЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР

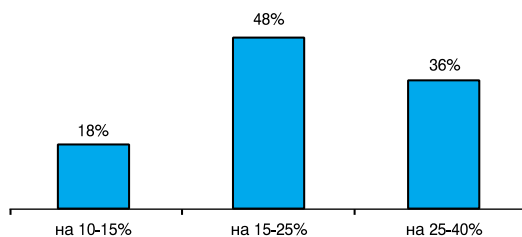
Більшість (66%) учасників погодились із висновком авторів аналітичної доповіді про те, що Воєнна організація України є надмірно чисельною (див. діаграму).

«Воєнна організація України є надто чисельною»



Ніхто із учасників Круглого столу не поставив під сумнів необхідність скорочення чисельності силових структур України. Розділилися лише думки відносно розмірів можливого скорочення, про що свідчить наступна діаграма. Більше третини (36%) опитаних підтримали запропоновані УЦЕПД кількісні параметри Воєнної організації, які передбачають скорочення чисельності силових структур на 25–40%. Водночас майже половина (48%) опитаних експертів відстоює менші обсяги скорочення військ — на 15–25%.

Варто зазначити, що за умови збереження нинішніх темпів скорочення армії (приблизно на 40 тис. чол. щорічно) визначений УЦЕПД орієнтир чисельності в 150–170 тис. військових і 50 тис. цивільних на рубежі 2005 р. буде досягнутий Міноборони навіть на рік раніше, тобто вже в 2004 р. Таким чином, в аналітичній доповіді УЦЕПД ставляться реальні і досяжні цілі.



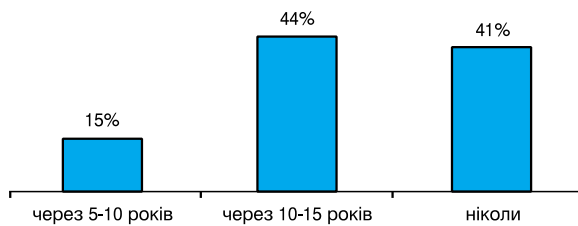
«Загальну чисельність особового складу силових структур можна скоротити»

Обговорення аналітичної доповіді підтвердило загальне розуміння того факту, що скорочення Воєнної організації — це не самоціль, а тим більше не кінцева мета її реформування. Сформульований експертами УЦЕПД принцип — «в ході реформування боєздатність силових структур має нарощуватися (принаймні не знижуватися)» — поділяють і військові, і цивільні фахівці.

ЗОВНІШНІЙ ВИМІР ВОЄННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

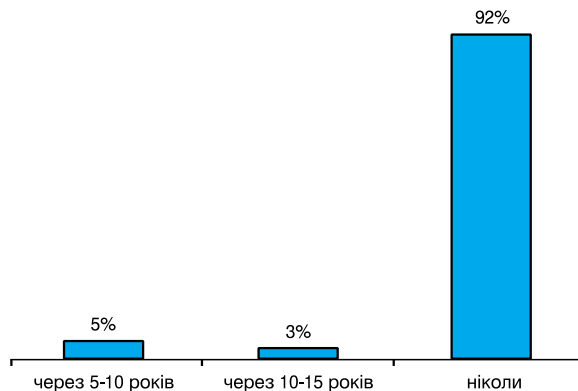
Зовнішні аспекти воєнної реформи привернули значну увагу учасників Круглого столу. Не всі погодились з пропозицією УЦЕПД зберігати позаблоковий статус України принаймні на наступні 10–15 років (хоча, як видно з діаграми, таку думку поділяють загалом 85% опитаних експертів). Водночас 15% опитаних вважають можливим приєднання України до НАТО вже через 5–10 років, загальне ж число прихильників вступу до альянсу становить серед експертів 59% (див. діаграму на наступній сторінці).

«Україна має приєднатися до НАТО»



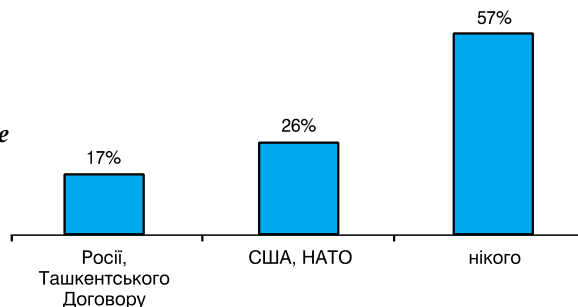
Прихильників приєднання України до Ташкентського Договору серед опитаних експертів виявилося значно менше — лише 8%. Натомість переважна більшість (92%) вважає участь України у системі колективної безпеки СНД (яка, на нашу думку, поступово трансформується в оборонний союз) недоцільною навіть у більш віддаленому майбутньому¹.

«Україна має приєднатися до Ташкентського Договору»



Тезу авторів аналітичної доповіді про те, що «Україна не має союзників, більше того — вона не має жодного надійного партнера», підтвердили відповіді на наступне запитання. На випадок воєнної загрози Україна може розраховувати лише на власні сили — так вважають 57% опитаних експертів.

«В разі воєнної загрози Україна може розраховувати на воєнну допомогу»



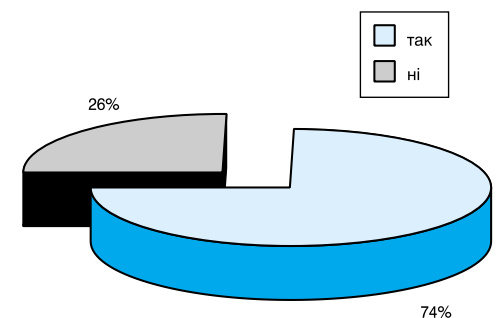
Невизначеність пріоритетів воєнної (і загалом зовнішньої) політики України не задовольняє ні авторів аналітичної доповіді УЦЕПД, ні учасників її обговорення. Було неодноразово підкреслено нагальну необхідність прийняття нової Воєнної доктрини України, яка б містила досяжні пріоритети воєнної і військово-технічної політики, а також умови застосування Збройних Сил, інших військових формувань України. Учасники дискусії наголошували на необхідності посилити роль вищого керівництва держави у визначенні воєнно-політичних орієнтирів України.

Попри невіру більшості (57%) опитаних у реальність воєнної допомоги Україні в разі загрози, загалом підтверджено висновок УЦЕПД: «в разі загрози ззовні Україна могла б (теоретично) розраховувати на певну воєнну допомогу з боку РФ (так вважають 17% опитаних) або США (26% опитаних), в залежності від напрямку загрози».

ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ВІЙСЬКОВОЮ СФЕРОЮ

Учасники обговорення поділяють думку експертів УЦЕПД щодо необхідності зміцнення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією України. Мали місце заяви про те, що «за відсутності реформ треба питати з Уряду, а не з військових». Пропозиція УЦЕПД щодо призначення на посаду міністра оборони України цивільної особи була підтримана 3/4 опитаних (див. діаграму).

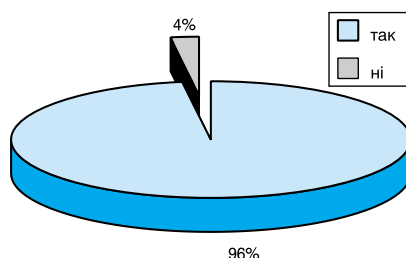
«На посаду міністра оборони треба призначити цивільного»



¹ Під час дискусії на Круглому столі неодноразово повторювалася теза про те, що Україна опинилась у буферній зоні між двома центрами сили і стала своєрідним товаром у геополітичних торгах Росії і США.

Водночас пропозиція УЦЕПД щодо підвищення ролі начальника Генерального штабу ЗС України у прийнятті воєнно-політичних рішень шляхом включення його до складу Ради національної безпеки і оборони України була підтримана більш одностайно (96%). На жаль, в указі Президента України, який визначає новий склад РНБО України, прізвище начальника Генштабу генерала В. Шкідченка поки що не значиться².

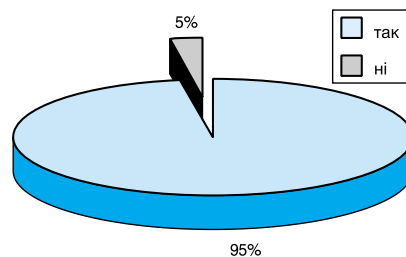
«Начальник Генерального штабу має бути членом РНБО України»



Учасники Круглого столу вважають, що воєнна реформа в Україні буде успішною за умови плідної співпраці Міністерства оборони, інших силових і загалом урядових структур, а також неурядових аналітичних центрів. Представники Генерального штабу, Генеральної військової інспекції, апарату РНБО України підкреслили, що вже сам факт проведення Круглого столу, а тим більше — відкрите обговорення проблем військового будівництва, оприлюднення детальної інформації про стан силових структур свідчать про відкритість військових для суспільства, доцільність включення представників неурядових аналітичних центрів до складу міжвідомчих робочих груп, які готують пропозиції щодо реформування війська.

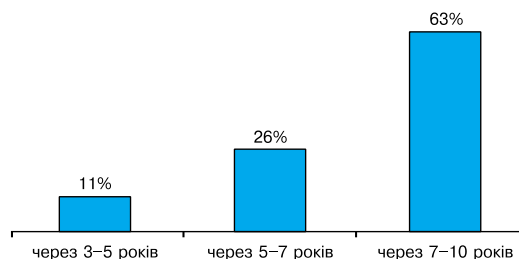
Майже всі (95%) опитані експерти підтримують пропозицію УЦЕПД щодо щорічного видання Білої книги «Оборонна політика України», яка б мала стати важливою ланкою у відносинах між військовими, Урядом і суспільством загалом.

«Уряд має щорічно публікувати Білу книгу «Оборонна політика України»»



КОМПЛЕКТУВАННЯ СИЛОВИХ СТРУКТУР

Практично всі учасники Круглого столу переконані у доцільності переходу України у майбутньому на комплектування війська за контрактом. Однак мали місце суттєві розбіжності відносно терміну переходу до професійної армії. Представники Генштабу відстоювали позицію військового відомства щодо терміну щонайменше у 15 років. Примітно, що учасники Круглого столу ставлять під сумнів розрахунки Генштабу (див. діаграму) і вважають можливим перехід на повністю професійну армію значно раніше: 63% — в 2007–2010 рр., 26% — в 2005–2007 рр., 11% — в 2003–2005 рр.



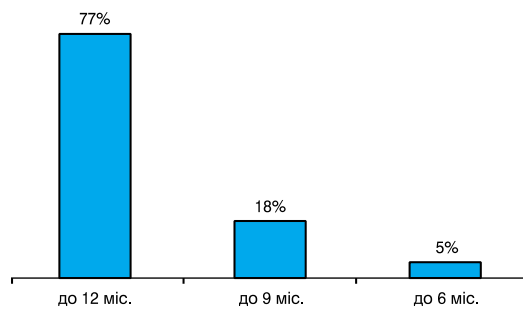
«Україна може перейти на повністю професійну армію»

Таким чином, пропозиція УЦЕПД щодо завершення (в основному) переходу на професійну армію у 2005р. із залишенням призовників у Сухопутних військах може розглядатися як компромісна за підсумками опитування експертів.

В аналітичній доповіді УЦЕПД запропоновано скоротити термін строкової військової служби до 12 місяців. Цю пропозицію підтримали понад 3/4, або 77%, опитаних експертів. На нашу думку, відповідний указ Президент України міг би підписати вже сьогодні, маючи за мету перейти на скорочений термін служби призовників з весни наступного року.

² Указ було підписано 2 лютого 2000р., тобто за два дні до проведення Круглого столу. Склад РНБО може змінюватися — про це свідчить попередня практика, тому можливість введення начальника ГШ до складу РНБО виключати не треба. Експерти УЦЕПД підтримують рішення Президента Л.Кучми щодо введення до складу РНБО командувача Прикордонних військ генерала Б.Олексієнка; в аналітичній доповіді наголошувалося на посиленні уваги глави держави саме до цього військового формування.

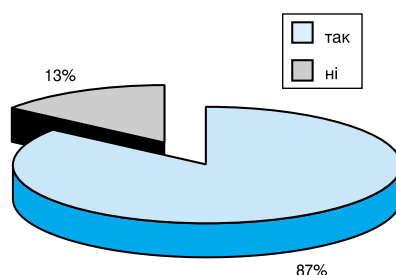
**«Термін служби
призовників треба
скоротити»**



ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Ніхто з учасників дискусії не поставив під сумнів висновок аналітичної доповіді про те, що Воєнна організація України є структурно надмірною. Представник апарату РНБО України висловив думку, що наявність кількох державних структур, які виконують одну функцію, не суперечить світовому досвіду; наводились приклади, коли в США 15, а то й 23 структури виконують схожі завдання. Це дійсно так, але експерти УЦЕПД вважають, що в нинішніх економічних умовах Україна не може дозволити собі утримувати надмірні паралельні структури. Наведені нижче діаграми підтверджують, що таку думку поділяють більше двох третин опитаних експертів.

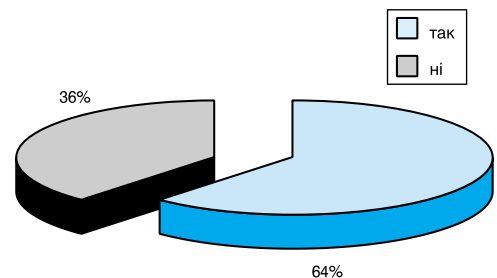
**«ВПС і ППО доцільно об'єднати
в один вид Збройних Сил»**



Пропозицію УЦЕПД щодо об'єднання Військово-повітряних сил і Військ протиповітряної оборони в єдиний вид ЗС України, як це зроблено практично в усіх країнах світу, підтримали 87% опитаних. Представники Генштабу і Міноборони не висловили своє ставлення до цього, на думку більшості, очевидного кроку.

Досить активно дискутувалася пропозиція УЦЕПД щодо об'єднання двох флотів — морських сил Прикордонних військ і Військово-морських сил, які входять до складу ЗС України. Після обговорення переважна більшість (64%) опитаних експертів все-таки підтримала пропозицію УЦЕПД.

**«ВМС і морські сили Прикордонних
військ доцільно об'єднати»**



Окремі учасники дискусії пропонували передати Прикордонні війська у повному складі Міністерству внутрішніх справ України, мотивуючи це тим фактом, що подібна система виявилася ефективною у багатьох країнах Європи.

КОМІСІЯ З ВОЄННОЇ РЕФОРМИ

Тон дискусій, із дещо конфронтаційного на початку обговорення доповіді, ставав все більш конструктивним. Хоча повного консенсусу, звичайно, досягнуто не було. Зокрема, розділилися думки щодо організаційних засад планування воєнної реформи в Україні.

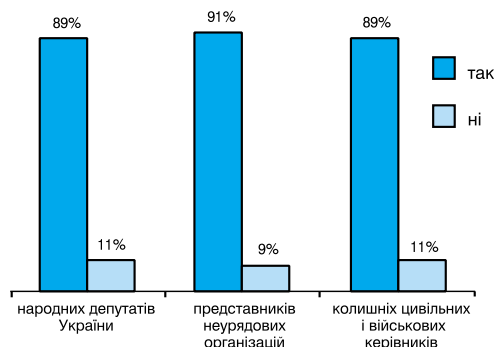
Генерали з апарату РНБО України, Генеральної військової інспекції, Генерального штабу вважають недоцільним утворення державної Комісії з воєнної реформи. На їх думку, можна обмежитися міжвідомчою робочою групою під керівництвом міністра оборони генерала О. Кузьмука, яка внесе пропозиції щодо коригування третього етапу Державної програми будівництва та розвитку ЗС України на період до 2005 р.³

Експерти УЦЕПД і більшість учасників дискусії вважають, що воєнна реформа виходить далеко за рамки одного з військових формувань. Реформування військової сфери України не належить до компетенції міністра оборони або начальника Генерального штабу. Тому експерти УЦЕПД пропонують Президентові України невідкладно утворити державну Комісію з воєнної реформи.

³ За участю зазначених структур (очевидно, і присутніх на Круглому столі генералів) така робоча група вже утворена і відповідний указ Президента України вже підписано.

Учасники Круглого столу були майже одностайними (див. діаграму) щодо необхідності залучення до практичної роботи по реформуванню Воєнної організації народних депутатів України, представників неурядових організацій, а також колишніх цивільних і військових керівників.

«До складу міжвідомчої Комісії з воєнної реформи треба включити:»



Дещо несподіваними стали результати опитування експертів щодо кандидатури на посаду голови Комісії з воєнної реформи. Майже половина (48%) опитаних не змогли назвати прізвище особи, здатної очолити таку відповідальну справу. Ряд експертів вважає, що Комісію має очолити особисто Президент України — Верховний Головнокомандувач ЗС України. Очевидно, переважило бажання підняти важливі проблеми військового будівництва на найвищий рівень. Однак, на нашу думку, цей варіант є малоімовірним і нереальним, з огляду на завантаженість глави держави. Експерти УЦЕПД вважають, що голову Комісії з воєнної реформи бажано звільнити від виконання інших посадових обов'язків.

Кандидатури на посаду голови Комісії, запропоновані учасниками Круглого столу, за кількістю поданих голосів розподілилися наступним чином:

Більшість із кандидатур є досить відомими і авторитетними фігурами. Водночас неважко помітити, що серед них явно домінують військові. На нашу думку, це викликано тим, що навіть серед самих опитуваних переважали діючі або колишні військові. З іншого боку, запропонований перелік кандидатур підтвердив традиційне уявлення про те, що військові справи мають вирішувати військові, які краще в цьому розбираються, ніж цивільні фахівці. Це ще один аргумент на користь необхідності зміцнення демократичного цивільного контролю над військовими в Україні та організації професійної підготовки цивільних фахівців, що мають відношення до вирішення оборонних завдань.

В аналітичній доповіді УЦЕПД було сформульовано критерії вибору кандидата на посаду голови Комісії з воєнної реформи. Одна з головних умов — це особистісна сумісність Президента Л.Кучми з головою Комісії, високий рівень довіри у відносинах з главою держави. Бажано також, щоб Комісію очолила цивільна особа. На наш погляд, головою Комісії не повинен бути керівник одного з військових формувань, це не сприятиме вирішенню загальнодержавних завдань. Очевидно, що більшість із запропонованих учасниками Круглого столу кандидатів не відповідає цим критеріям. З іншого боку, значна частина фахівців із цього списку могла б взяти участь у роботі Комісії з воєнної реформи після її утворення.

А. Лопата	генерал-полковник, колишній начальник Генерального штабу ЗС України	23%
Є. Марчук	генерал армії України, секретар РНБО України	20%
В. Горбулін	радник Президента України, колишній секретар РНБО України	17%
А. Гриценко	полковник, президент УЦЕПД, колишній керівник Аналітичної служби апарату РНБО України	7%
К. Морозов	генерал-полковник, заступник Голови Місії України при НАТО, колишній міністр оборони України	7%
В. Гречанинов	генерал-майор, президент Атлантичної ради України, колишній радник Президента України з військових питань	3,7%
О. Кузьмук	генерал армії України, міністр оборони України	3,7%
Б. Патон	президент Національної академії наук України	3,7%
І. Пустовий	генерал-лейтенант, колишній начальник Головного управління зовнішніх зв'язків Міноборони України	3,7%
В. Тютюнник	генерал-майор, завідувач відділу апарату РНБО України	3,7%
В. Шарий	генерал-майор, начальник Національного науково-дослідного центру оборонних технологій і воєнної безпеки України	3,7%
В. Шкідченко	генерал-полковник, начальник Генерального штабу ЗС України	3,7%

РЕАЛІЗАЦІЯ ПЛАНІВ РЕФОРМУВАННЯ

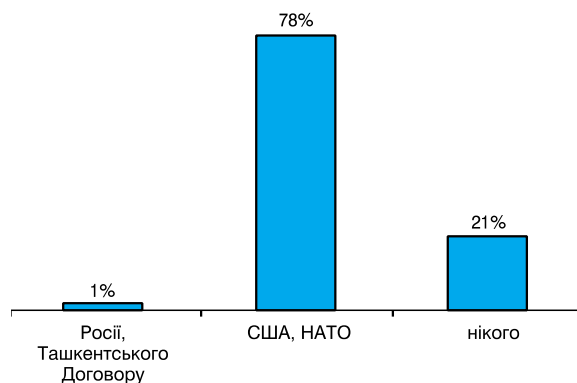
Найгостріші протиріччя і розбіжності мали місце при обговоренні конкретних пропозицій УЦЕПД щодо напрямів реформування, термінів виконання окремих заходів, а також можливостей держави щодо їх реалізації. Найбільш критично були налаштовані представники Міноборони, які вважали за правомірне говорити не про початок загальнодержавної військової реформи, а про коригування існуючої Державної програми будівництва та розвитку ЗС. Натомість окремі учасники з числа колишніх військових керівників зауважували, що до цього часу мали місце не реформи, а скоріше невдалі спроби реформування; вони підкреслювали негативний і надмірно великий вплив суб'єктивних факторів (частотої зміни керівництва Міноборони, необґрунтованих волонтаристських рішень) на будівництво армії.

Під час обговорення порушувалося чимало важливих питань, вносилися пропозиції, які не знайшли достатнього висвітлення в аналітичній доповіді УЦЕПД, однак заслуговують уваги і підтримки. До таких можна віднести пропозицію щодо введення інституту капеланів у військових формуваннях України, посилення військово-патріотичного виховання молоді, створення системи соціально-психологічного моніторингу у військах, більш активного вивчення досвіду локальних воєнних конфліктів тощо.

З приводу того, хто із зарубіжних партнерів зможе надати практичну допомогу Україні у проведенні військової реформи, переважна більшість учасників Круглого столу (78%) визначила Сполучені Штати і НАТО (див. діаграму). Присутня на Круглому столі керівник офісу зв'язку НАТО в Україні пані С.Понд підтвердила, що альянс зацікавлений в утвердженні демократичної суверенної України і може надати їй допомогу у проведенні військової реформи.

Таку ж, сприятливу для України, позицію західних партнерів було підтверджено під час відвідання УЦЕПД двома високими делегаціями — під керівництвом спеціального радника Генерального секретаря НАТО К.Доннеллі, а також колишнього міністра оборони США доктора У.Перрі 13 і 14 лютого ц.р. відповідно. Одна з необхідних умов поглиблення співпраці з Україною у війсьній сфері, на чому наголошують наші партнери, — це готовність піти далі декларацій, дійсно активне реформування військової сфери відповідно до нових реалій.

«В реформуванні силових структур України може розраховувати на практичну допомогу»



ВИСНОВКИ

Результати обговорення аналітичної доповіді УЦЕПД «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт?» на Круглому столі можна вважати загалом успішними. Раніше закрита для широкого публічного обговорення, тема військової реформи в Україні привернула увагу вітчизняних і зарубіжних ЗМІ: робота Круглого столу висвітлювалася в 18 друкованих виданнях, інформаційними агентствами, а також на радіо і телебаченні.

Обговорення аналітичної доповіді за участю вітчизняних та іноземних фахівців показало, що викладені експертами УЦЕПД оцінки і пропозиції є достатньо обґрунтованими, реалістичними і такими, що заслуговують на увагу урядовців. Як показало анкетування учасників Круглого столу, переважна більшість опитаних високо оцінила глибину аналізу і практичну спрямованість пропозицій, що містяться в доповіді. Звичайно, окремі пропозиції потребують більш детального аналізу, їх впровадження передбачає відповідне ресурсне забезпечення, внесення змін до чинного законодавства тощо. Але їх не можна відкидати лише тому, що вони відрізняються від того, що пропонують окремі військові керівники; їх потрібно вивчати і впроваджувати. *Проведення Воєнної реформи не по-*

Винна стримувати і відсутність бюджетних коштів; скоріше навпаки — катастрофічна обмеженість ресурсів є однією із основних причин, що змушують Уряд України невідкладно реформувати обтяжливе і водночас не-боєздатне військо. Що ж до етапів і термінів впровадження конкретних заходів, звичайно, потрібне виважене балансування планів і програм за ресурсною ознакою. На жаль, саме цього не було зроблено під час розробки нинішніх програм будівництва та розвитку силових структур, інакше їх заборгованість не перевищувала б обсяги бюджетного фінансування.

Обмін думками з військовими і цивільними фахівцями дав можливість більш точно визначити причини, що стримували попередні спроби реформування війська, уточнити наведені в аналітичній доповіді УЦЕПД цифри, оцінки і висновки. Наприклад, є підстави стверджувати, що Управління будівництва та розвитку ЗС Генерального штабу на чолі з генералом Д. Уманцем (яке згадувалося в аналітичній доповіді) в 1994–1995 рр. підготувало ряд виважених пропозицій щодо ліквідації в ЗС України надмірних структур, а також реформування центрального апарату Міноборони; їх реалізація дала б помітний позитивний ефект. На жаль, окремі пропозиції були відхилені тодішнім керівництвом. Цьому управлінню вдалося також унеможливити впровадження багатьох витратних проектів, які готувалися без належної координації на загальнодержавному рівні. В ході дискусії з учасниками Круглого столу отримано також додаткові аргументи, що підтверджують можливість об'єднання ВМС і морських сил Прикордонних військ, доцільність виведення із бойового складу ВМС надто дорогого в обслуговуванні крейсера, можливість скорочення терміну строкової військової служби до 12 місяців вже з наступного весняного призову тощо.

Незважаючи на побоювання окремих гостей, що після Круглого столу військові і цивільні все одно підуть кожен своїм шляхом, є підстави стверджувати, що заради майбутнього українського війська, заради стабільної, сильної демократичної України нам вдасться порозумітися.

Український центр економічних і політичних досліджень продемонстрував готовність відкрито обговорювати болючі проблеми, сприймати інші, альтернативні точки зору, бажання активно включитися у вирішення практичних завдань після утворення державної Комісії з воєнної реформи. УЦЕПД має намір проводити подібні круглі столи для обговорення військових питань і у майбутньому.



СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ АРМІЇ: духовний стан українських офіцерів

Олександр РАЗУМЦЕВ

Важливим чинником реформування Збройних Сил (ЗС) України є духовний стан їхньої еліти — офіцерського корпусу. Офіцери складають порівняно незначну за чисельністю частину особового складу ЗС України (28%), однак зрозуміло, що їх роль у реформуванні армії є визначальною.

Кризовий стан економіки України негативно впливає на суспільство загалом, однак особливості служби в армії спричиняють додаткові матеріальні і моральні збитки офіцерів¹. Невдачі рішення Верховної Ради² щодо відміни пільг ще більше ускладнить матеріальне становище військових.

Духовний стан офіцерів характеризують три основні показники: ставлення до свого соціального статусу, соціальний настрій, а також етичні аспекти їх професійної діяльності. У статті аналізується кожен із зазначених показників. Це дає змогу оцінити духовний стан офіцерів ЗС, а також його можливий вплив на реформування українського війська.

1. СТАВЛЕННЯ ОФІЦЕРІВ ДО СВОГО СОЦІАЛЬНОГО СТАТУСУ

Воно формується під впливом двох чинників: власної оцінки офіцерами соціального статусу своєї професії, а також оцінки військової професії суспільством. Ці два чинники є взаємообумовленими. Якщо суспільство високо оцінює статус професії військових, то відповідно і ставлення офіцерів до свого соціального статусу є позитивним. Якщо немає належної уваги з боку урядових структур і загалом громадян до армії і до проблем військових, то це не може не вплинути на сприйняття офіцерами цінностей самого суспільства.

Проведені соціологічні дослідження³ дають можливість оцінити вплив соціальних, економічних і політичних процесів у

суспільстві на трансформацію системи цінностей українських офіцерів.

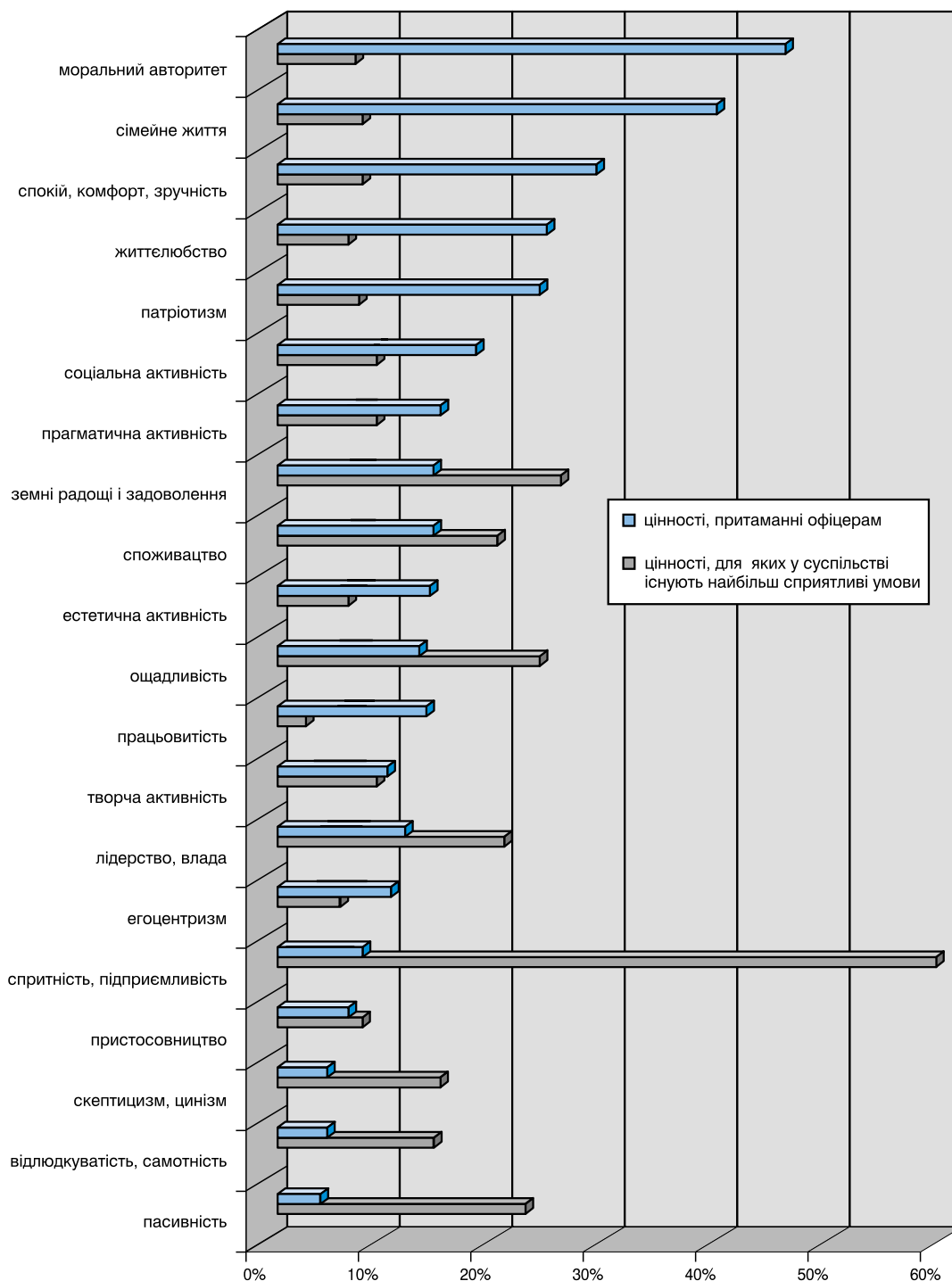
Аналіз отриманих результатів (див. *діаграму*) засвідчив помітну *розбіжність* між цінностями, притаманними офіцерам, і тими, для яких у суспільстві (на думку респондентів) існують найбільш сприятливі умови.

Загалом це негативно впливає на духовний стан офіцерів. **Пригнічуються такі соціально значимі цінності, як моральний авторитет, сімейне життя, спокій, життєлюбство, соціальна активність і патріотизм.** Водночас середовище стимулює явно негативні цінності: **споживацтво, пасивність, відлюдкуватість, цинізм і скептицизм.** На думку більшості офіцерів (див. *діаграму*), сьогодні українське суспільство найбільше сприяє такому стилю поведінки, що характеризується **спритністю і підприємливістю.** Актуальними залишаються також орієнтація у суспільстві на **лідерство і владу, ощадливість та вміння пристосуватися.**

¹ Власне житло мають 25% офіцерів, однак серед тих, хто проходить службу у сільській місцевості, — лише 16%. Майже 45% офіцерів змушені жити в кімнатах гуртожитків без будь-яких зручностей або орендувати житло. У 7% офіцерів дружини з дітьми проживають окремо. Інша важлива проблема — це відсутність роботи для членів сімей військовослужбовців. Загалом не можуть знайти роботи дружини 35% офіцерів, в окремих містечках таких — майже 52%.

² 18 лютого 2000 р.

³ Будучи докторантом Національної академії оборони України, автор досліджував проблеми військової соціології. Протягом кількох років під його керівництвом були проведені опитування різних категорій військовослужбовців ЗС України.



Аналіз результатів опитувань показує (таблиця 1), що досить помітними є розбіжності у поглядах офіцерів різних вікових груп. Для молодих офіцерів із вислугою до п'яти років пріоритетним є сімейне життя і життєлюбство. Серед

офіцерів, що прослужили в армії більший термін, найбільше цінуються моральні якості; цей показник коливається від 45% в офіцерів з вислугою 5–15 років до 64,3% серед офіцерів з вислугою понад 25 років.

Ціннісні орієнтації офіцерів різних вікових груп (% опитаних, що дали відповідь)

Таблиця 1

Показники	Термін служби в армії, роки				
	до 5	5 – 15	16 – 20	21 – 25	понад 25
моральний авторитет	30,2	45,1	49,4	46,4	64,3
сімейне життя	39,5	38,3	42,9	32,1	7,1
спокій, комфорт, зручність	30,2	31,5	23,4	25,0	14,3
життєлюбство	34,9	24,1	18,2	17,9	7,1
патріотизм	9,3	21,6	35,1	28,6	7,1
соціальна активність	18,6	14,8	23,4	14,3	21,4
прагматична активність	11,6	16,7	11,7	14,3	21,4
земні радощі та задоволення	25,6	15,4	3,9	17,9	0,0
споживацтво	30,2	11,7	11,7	14,3	0,0
естетична активність	20,9	9,9	14,3	14,3	7,1
ощадливість	20,9	11,1	11,7	14,3	14,3
працьовитість	11,6	11,7	13,0	14,3	7,1
творча активність	16,3	11,1	7,8	14,3	7,1
лідерство, влада	16,3	9,9	13,0	7,1	14,3
егоцентризм	20,9	11,7	3,9	3,6	0,0
спритність, підприємливість	14,0	7,4	5,2	3,6	0,0
приспосовництво	7,0	7,4	5,2	7,1	0,0
скептицизм, цинізм	9,3	3,1	3,9	7,1	0,0
відлюдкуватість, самотність	7,0	3,1	3,9	7,1	0,0
пасивність	4,7	4,3	1,3	0,0	0,0

Як видно з таблиці 1, сімейне життя є важливою цінністю — їй відводять другу позицію офіцери з вислугою в 5–25 років. Серед офіцерів, що прослужили в ЗС понад 25 років, суспільні цінності (моральний авторитет, соціальна активність) значно переважають над особистими (сімейне життя, комфорт, земні радощі та задоволення тощо).

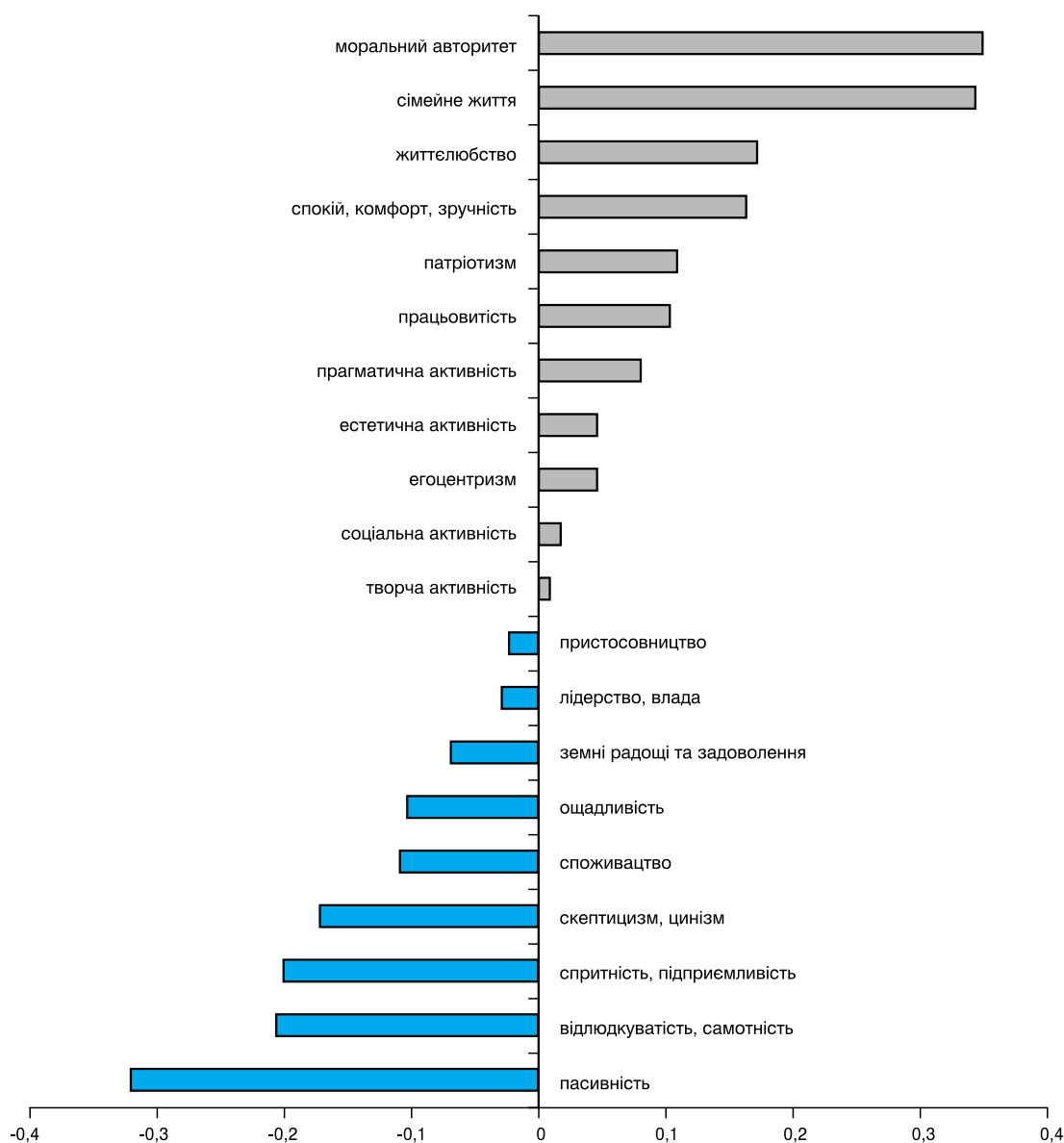
Окремі результати опитувань є дещо несподіваними і потребують глибокого вивчення. Зрозумілим є негативне ставлення офіцерів до споживацтва, пристосовництва, скептицизму, цинізму і пасивності. Однак, на наш погляд, не зовсім нормальним є помітно негативне ставлення офіцерів до лідерства, влади, спритності та підприємливості. Водночас, з точки зору надійності цивільного контролю над військовими, відсутність в офіцерів прагнення до влади є, безумовно, позитивним чинником.

УЗАГАЛЬНЕНИЙ РЕЙТИНГ ЗАГАЛЬНОЛЮДСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ ОФІЦЕРІВ

Цікаво, як офіцери оцінюють своїх колег. Визначаючи систему їхніх цінностей, більшість опитаних вказали на сім'ю і сімейне життя. Другу і третю позиції займають високі моральні якості, спритність і підприємливість (на думку окремих респондентів, шахрайство). Вагомі позиції мають земні радощі і задоволення, зручність і комфорт, споживацтво та ощадливість. Таким чином, своє оточення офіцери оцінюють досить критично.

Виходячи з отриманих даних, можна зробити такий висновок: за нинішніх умов трансформація системи цінностей в офіцерському середовищі піде шляхом підвищення позитивного ставлення до ощадливості, підприємництва, подальшого зниження соціальної активності. Цей чинник треба враховувати при плануванні воєнної реформи.

Узагальнений рейтинг загальнолюдських цінностей офіцерів

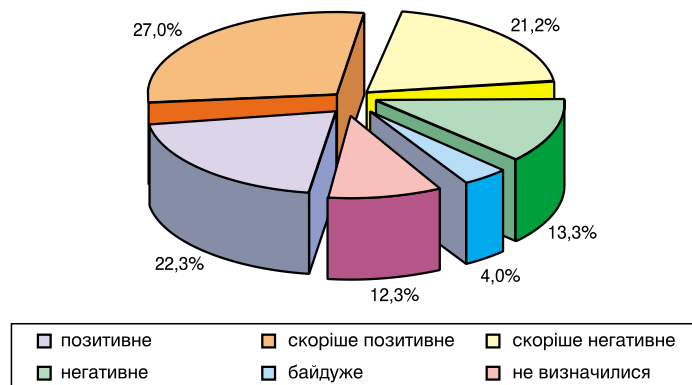


Попри труднощі, офіцери залишаються вірними своєму військовому обов'язку. Соціологічні дослідження показують, що число офіцерів, які *загалом позитивно* ставляться до свого соціального статусу військового, протягом останніх п'яти років залишається досить стабільним — на рівні близько 50% (див. наступну діаграму).

Позитивне ставлення до свого соціального статусу, яке поділяють 22,3% опитаних, більшою мірою притаманне офіцерам з вислугою до п'яти років (таких 32,6%), представникам командної ланки і тилового забезпечення; найменше — офіцерам з вислугою в 11–15 років.

Ставлення офіцерів до свого соціального статусу характеризується досить критичним ставленням до цінностей суспільства (оточення) і загалом позитивним уявленням про власні, притаманні офіцерам, цінності. Таким чином, за показником «**ставлення до свого соціального статусу**» духовний стан офіцерів є досить суперечливим. З огляду хоч і на стабільний, але невисокий (50%) позитивний рівень цього показника є підстави говорити про певні ознаки відчуженості офіцерів від суспільства, якому вони служать. На складному перехідному етапі офіцерам все складніше зберігати притаманні військовим ідеали і цінності.

Ставлення офіцерів до свого соціального статусу військового



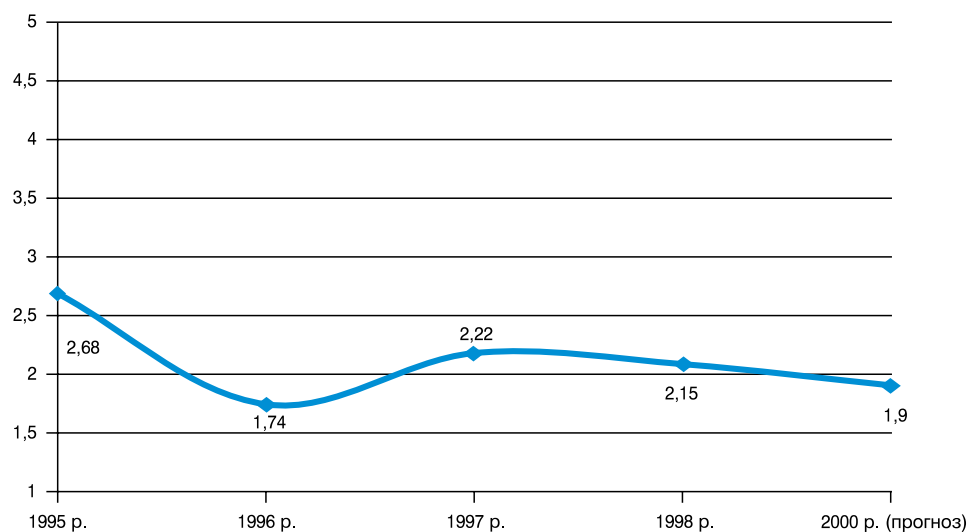
2. СОЦІАЛЬНИЙ НАСТРІЙ ОФІЦЕРІВ

Соціальний настрій спонукає людей до діяльності, він же позначається і на їхній поведінці. Проведені опитування свідчать, що соціальний настрій офіцерів протягом останніх років був переважно негативним. Як видно з графіка, за шкалою від «1» (апатія, депресія) до «5» (підйом, ентузіазм) він не доходив навіть до середньої позначки «3», а у 1996 р.⁴ — взагалі впав до мінімальної позначки на рівні 1,74.

Найбільш негативний соціальний настрій спостерігається серед офіцерів із вислугою понад 25 років (таблиця 2), хоча

в цій категорії є і певний прошарок, який відчуває себе цілком оптимістично. Найменше тих, хто перебуває у стані апатії і депресії, серед молодих офіцерів з вислугою до п'яти років. У цій же групі та у групі з вислугою в 5–10 років помітно більше офіцерів, що переважно перебувають у стані підйому та ентузіазму. Але якщо в офіцерів з вислугою до п'яти років цей стан має більш природні, демографічні корені (викликані особливостями вікового сприйняття світу), то у групі з вислугою в 5–10 років спостерігається поляризація соціального настрою. Вона віддзеркалює процес службової диференціації, різні умови життя і службової діяльності.

Динаміка соціального настрою офіцерів



⁴ На нашу думку, однією з причин були чергові кадрові перестановки у керівництві Міністерства оборони і Генерального штабу.

Соціальний настрій офіцерів залежно від терміну служби
(% опитаних, що дали відповідь)

Таблиця 2

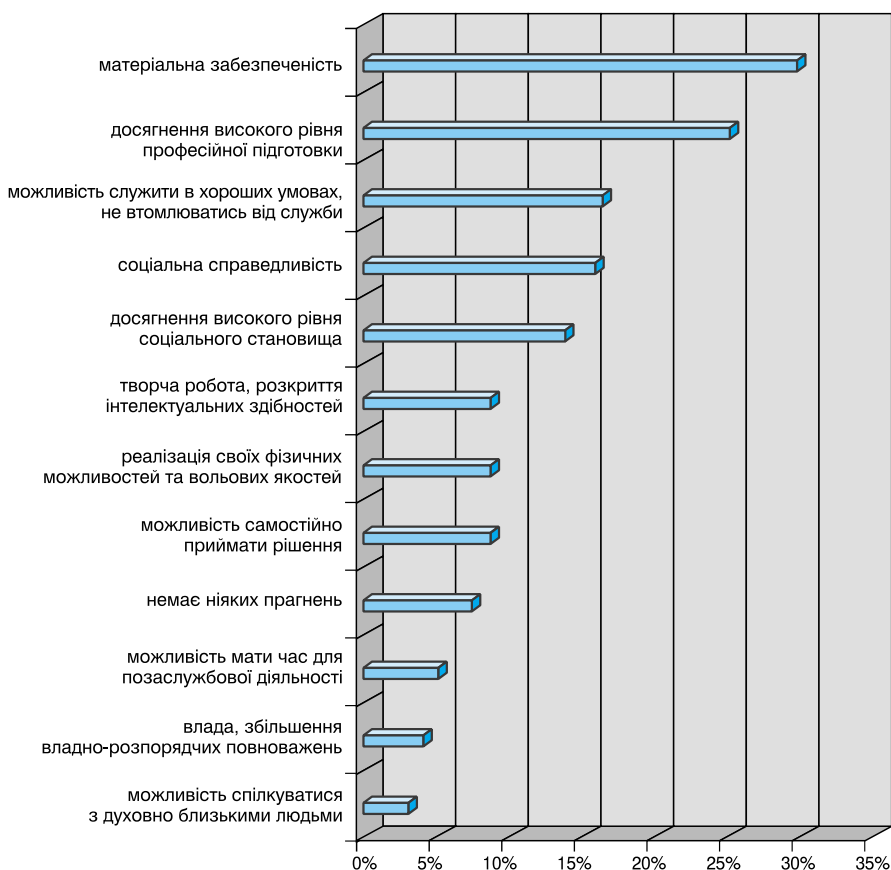
Показники	Термін служби в армії, роки					
	до 5	5 – 10	11 – 15	16 – 20	21–25	понад 25
1 — апатія, депресія	19,0	22,3	18,8	26,3	24,2	38,2
2	26,2	38,0	34,9	31,1	35,4	32,4
3	38,1	23,9	35,8	37,1	28,3	17,6
4	14,3	11,4	8,7	4,8	9,1	5,9
5 — підйом, ентузіазм	2,4	4,3	1,8	0,6	3,0	5,9

Аналіз результатів опитувань показує, що у найбільш пригніченому стані перебувають офіцери інженерно-технічного складу. Військовослужбовці тилу мають достатньо стабільний психологічний стан. Офіцери виховної роботи не можуть бути у стані депресії (можливо, за традицією або звичкою), однак підтримувати ентузіазм стає дедалі важче.

3. ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОФІЦЕРІВ

В українському суспільстві відбувається загальна трансформація цінностей: від аскетизму, жертвності, пріоритету суспільного над особистим — до загальноновизнаних у світі цінностей (особистість, її матеріальні і духовні пріоритети). Наступна діаграма підтверджує, що ця тенденція не обминула і ЗС України.

Рейтинг цінностей професійної діяльності офіцерів



Опитування підтверджують, що майже третина (29,3%) офіцерів на перше місце у службовій діяльності ставить досягнення матеріальної забезпеченості. Другу позицію стабільно займає прагнення до високого рівня професійної підготовки. Ці два показники можна умовно об'єднати в один блок під назвою «добра робота за добру винагороду». Це важлива передумова професіоналізації армії.

Як видно з діаграми, другий (за значимістю для офіцерів) блок складають цінності соціального змісту: прагнення до хороших умов служби, соціальної справедливості і високого соціального становища. Таким чином, дані опитувань свідчать про важливість соціальних аспектів реформування ЗС України.

Наступний блок складають професійні цінності творчої роботи офіцера — це можливість реалізувати свої інтелектуальні, фізичні і вольові якості, самостійно приймати рішення.

Відсутність будь-яких прагнень у професійній діяльності офіцерів, на щастя, займає низьку позицію у загальному рейтингу (7,3%). Що ж до структури цієї категорії «повністю пасивних» офіцерів, то третина з них (2,9%) висловила намір залишити військову службу, решта ж (4,4%) — хотіли б і надалі служити в армії. Якщо пасивність першої категорії офіцерів можна зрозуміти, то друга, на наш погляд, — це просто баласт офіцерського корпусу ЗС України.

На загальному фоні, помітно відрізняються пріоритети тих 22,3% офіцерів (*див. розділ 1*), хто позитивно ставиться до свого соціального статусу військового. Їхні орієнтири більше відповідають інтересам держави і суспільства, бо на першому місці впевнено (43,8%) стоїть досягнення високого рівня професійної підготовки. Матеріальна забезпеченість для цієї категорії офіцерів також є важливою, однак значення цього показника (22,7%) є найнижчим порівняно з іншими категоріями офіцерів. Для тих, хто поважає свій соціальний статус військового, дуже важливим фактором є соціальна справедливість. **Таким чином, для 22,3% українських офіцерів пріоритетною цінністю є сама військова служба, яка повинна мати відповідне матеріальне забезпечення; умови служби є менш визначальними. Цю категорію офіцерів по-доброму називають «військовими романтиками».**

Трансформація системи цінностей військової професії відбувається неоднако-

во серед офіцерів різних категорій. Для молодих офіцерів з вислугою до п'яти років вищим є прагнення досягти високого рівня професійної підготовки, реалізувати свої фізичні можливості, вольові якості; для них більш притаманне бажання служити в хороших умовах, не втомлюватися від служби, мати час для позаслужбової діяльності. Водночас серед молодих офіцерів майже вдвічі більше тих, кому важко визначити цінності військової професії.

Досить цікавою є категорія офіцерів з вислугою в 11–15 років. Серед них зростає вага професійно значимих цінностей: досягнення високого рівня професійної підготовки, високого соціального становища, можливість самостійно приймати рішення.

Опитування свідчать, що значна частина офіцерів з вислугою в 16–20 років розчарувалася у військовій службі і не змогла реалізувати свій потенціал. Може, тому ці офіцери не висловлюють ні прагнення до високого соціального становища, ні бажання самостійно приймати рішення.

Цікавими є ціннісні орієнтації офіцерів з вислугою понад 25 років. Серед них значно більше тих, хто прагне досягти високого рівня професійної підготовки, соціального становища, реалізувати свої фізичні можливості і вольові якості, самостійно приймати рішення. Водночас серед цих досвідчених офіцерів майже у чотири рази більше тих, хто не прагне ні до чого і планує звільнитися з армії.

Характерними є ціннісні орієнтації офіцерів за ознакою «склад військ». Серед командирів більше цінуються можливість самостійно приймати рішення, влада, творча робота, розкриття інтелектуальних здібностей. Штабні офіцери віддають пріоритет соціальній справедливості. Для офіцерів в органах виховної роботи важливою є можливість спілкуватися з духовно близькими людьми. Що ж до офіцерів тилу, то дані опитувань стабільно підтверджують їх прагнення підвищити рівень професійної підготовки і зайняти достойне соціальне становище. Найбільше невизначеності серед офіцерів інженерно-технічного складу. Вони стали до певної міри «зайвими людьми» і не відчують задоволення від служби в армії. В умовах обмеженого фінансування Збройних Сил, відсутності коштів на технічне забезпечення ця категорія офіцерів фактично залишилася без роботи.

РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНOSTІ ОФІЦЕРІВ СВОЄЮ СЛУЖБОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Не відчуває задоволення від своєї службової діяльності майже 51% опитаних офіцерів і лише 22% дають позитивну відповідь на це запитання; решта — не визначилися. Частка «невдоволених» залежить від терміну служби в армії: вона зростає від 45% серед молодих офіцерів (менше 10 років) до 58% серед офіцерів з «критичною» вислугою в 16–20 років.

Найбільше задоволені своєю службовою діяльністю офіцери тилу (29,6%), найменше таких (18,4%) — серед офіцерів інженерно-технічної служби. Найбільша поляризація думок — у штабних офіцерів; найбільше тих, що не визначилися, — серед офіцерів командної ланки та органів виховної роботи. В цілому ж не визначилися 21,3% опитаних.

Найменше своєю службовою діяльністю задоволені командири взводів та офіцери дивізійної (бригадної) ланки, трохи більше — ротної ланки. Серед командирів взводів найбільше й тих, хто не визначився. Найбільше задоволених своєю службою серед офіцерів центрального апарату Міноборони та штабів видів ЗС. Дані опитувань підтверджують поширену в офіцерському середовищі думку про складність служби на рівні полку: саме серед офіцерів полкової ланки найбільша поляризація серед тих, хто позитивно або негативно оцінює задоволення своєю службовою діяльністю.

ОЦІНКА ОФІЦЕРАМИ ПЕРСПЕКТИВ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

Відчуття перспективи військової служби є дуже важливим показником рівня духовності офіцерів. На жаль, отримані дані свідчать, що лише 34,9% офіцерів бачать для себе якісь перспективи на військовій службі (хоча серед тих 22% офіцерів, хто відчуває задоволення від своєї службової діяльності, оптимістів значно більше — 61%). Найбільш перспективними себе вважають офіцери з вислугою в 11–15 років — це насамперед представники командного складу і служб тилу.

Не бачать для себе перспективи, але поки що будуть продовжувати службу в армії 47,3% офіцерів (більше таких серед офіцерів інженерно-технічної служби та в органах виховної роботи). Тих, хто планує звільнитися раніше визначеного віковими обмеженнями терміну, найбільше серед офіцерів з вислугою в 16–20 років (18,9%), серед молодих офіцерів з вислугою до п'яти років (11,4%), офіцерів інженерно-технічної служби (16,7%) і штабної ланки (16%). Загалом внаслідок відсутності перспектив на військовій службі збираються звільнитися з армії 12,5% офіцерів (6% опитаних планують зробити це найближчим часом, решта 6,5% — протягом року).

Викликає тривогу, що лише 17% офіцерів позитивно оцінюють перспективи військової служби і хотіли б, щоб їхні діти теж стали професійними військовими; 66% офіцерів — проти того, щоб їхні діти продовжили військову династію.



ВИСНОВКИ

Офіцери складають незначну частину (28%) від загальної чисельності особового складу ЗС України, однак їх роль у реформуванні армії є визначальною. Соціологічні дослідження засвідчують, що духовний стан офіцерів навряд чи можна вважати сприятливим для здійснення воєнної реформи.

Протягом останніх років ставлення офіцерів до свого соціального статусу було суперечливим — це знайшло своє відображення у системі їхніх ціннісних орієнтацій.

Загалом офіцери залишаються вірними своєму військовому обов'язку. Позитивне ставлення до свого соціального статусу підтверджують 50% опитаних.

Українські офіцери відкриті для демократичного цивільного контролю над військовою сферою; прагнення до влади їм не притаманне. Водночас офіцери досить критично настроєні до суспільства, яке переживає болісний і надто тривалий період трансформації. На думку офіцерів, сьогодні у суспільстві пригнічуються соціально значимі цінності (моральний авторитет, патріотизм) і заохочуються такі негативні риси, як споживацтво, пасивність, цинізм і скептицизм.

Знижується соціальна активність офіцерів. Водночас зростає їх позитивне ставлення до підприємництва, набуває значимості ощадливість. Ці тенденції треба враховувати при плануванні воєнної реформи.

Позитивне ставлення до свого соціального статусу більшою мірою притаманне молодим офіцерам з вислугою до п'яти років (32,6%); найменше — офіцерам з вислугою в 11–15 років. Переважно негативне ставлення офіцерів середньої ланки до свого соціального статусу є тривожним сигналом, оскільки незабаром саме ця категорія офіцерів прийде на керівні посади у Збройних Силах.

Соціальний настрій офіцерів протягом останніх років був переважно негативним. Найбільше це помітно серед офіцерів з вислугою понад 25 років. Більш оптимістично налаштовані молоді офіцери з вислугою до 10 років.

Оцінка етичних аспектів професійної діяльності офіцерів дає підстави як для оптимізму, так і для тривоги. Майже половина офіцерів (47,3%) не бачить перспектив на військовій службі, але поки що звільнятися не збирається. Останню надію на позитивні зміни ці офіцери ще не втратили, тобто на їх активну участь у реформуванні армії загалом можна розраховувати. Число офіцерів, що не мають абсолютно ніяких прагнень у своїй професійній діяльності і водночас мають намір продовжувати службу в ЗС (так званий «баласт»), складає, на щастя, лише 4,4%.

Майже третина (29,3%) офіцерів на перше місце у службовій діяльності ставить досягнення матеріальної забезпеченості. Другу позицію займає прагнення досягти високого рівня професійної підготовки. Таким чином, офіцери налаштовані на «добру роботу за добру винагороду» — це сприятлива передумова для професіоналізації армії.

Лише 17% офіцерів позитивно оцінюють перспективи служби в ЗС і хотіли б, аби їхні діти теж стали професійними військовими. На жаль, надто багато (66%) офіцерів не бажають, щоб їхні діти стали офіцерами, — це не може не викликати тривоги.

Не дають підстав для оптимізму і останні непопулярні рішення владних структур щодо зменшення соціальних гарантій військовим. Вони призведуть до подальшого зниження духовного стану офіцерів, а з пригніченими кадрами на успіх воєнної реформи розраховувати важко.

На нашу думку, потрібно створити ефективну систему моніторингу соціально-психологічних процесів в армії. Вкрай необхідним є залучення соціологів і психологів до розробки і реалізації програми реформування армії.