

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 5 (65)

2005

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Головний редактор Людмила Шангіна
Макет Павло Войтенко
Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна підтримка Антон Балицький

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

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

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

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

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

Кореспондент — стор. 87, 89;
Прес-служба Президента України — стор. 92;
Українформ — стор. 91.

© Центр Разумкова, 2005

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

З М І С Т

100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ПОГЛЯД НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ	
РОЗДІЛ 1.	
ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА	3
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій	
Інститут конкурентного суспільства	
Міжнародний центр перспективних досліджень	
Центр Разумкова	
Центр ринкових реформ	
РОЗДІЛ 2.	
ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА	20
Центр політико-правових реформ	
Центр Разумкова	
Фонд "Європа XXI"	
РОЗДІЛ 3.	
СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА	32
Міжнародний центр перспективних досліджень	
Центр Разумкова	
РОЗДІЛ 4.	
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ	38
Центр Разумкова	
РОЗДІЛ 5.	
НОВА ВЛАДА: СУСПІЛЬНІ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАННЯ	52
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій	
Центр Разумкова	
СТАН ВИКОНАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРЕЗИДЕНТА	69
ВИСНОВКИ	71
СТАТТІ	
100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ПОГЛЯД З РЕГІОНІВ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ)	
Олександр ЛИТВИНЕНКО	76
ЛЕТНИЙ ВЗГЛЯД НА ВЕЩІ, или КОММЕНТАРИИ К ПРОЧИТАННЫМ СЛОВАМ	
Людмила ШАНГИНА	86

Над матеріалами працювали:

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій: Ігор Бураковський (голова правління / директор, координатор проекту), Олександра Бетлій, Віталій Бігдай, Олена Білан, Тетяна Вахненко, Галина Герасим, Оксана Кузяків, Наталія Лещенко, Вероніка Мовчан, Олег Нів'євський, Катерина Оніщенко, Іван Полтавець, Ганна Чухай, Олег Шеремет
Інститут конкурентного суспільства: Дмитро Ляпін (віце-президент), Черничко Наталя
Міжнародний центр перспективних досліджень: Віра Нанівська (директор), Євгенія Ахтирко, Олексій Блінов, Людмила Котусенко
Фонд "Європа XXI": Інна Підлуська (президент), Галина Усатенко
Центр політико-правових реформ: Ігор Коліушко (президент), Роман Куйбіда, Віктор Тимошук, Микола Яковина
Центр Разумкова: Анатолій Рачок (генеральний директор), Олександр Барановський, Андрій Биченко, Олександр Литвиненко, Михайло Міщенко, Михайло Пашков, Володимир Саприкін, Микола Сунгуровський, Людмила Шангіна, Валерій Чалий, Юрій Якименко
Центр ринкових реформ: Володимир Лановий (президент)

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

100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ПОГЛЯД НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

Минули перші 100 днів перебування при владі нового Президента України Віктора Ющенка і діяльності Уряду на чолі з Прем'єр-міністром Юлією Тимошенко¹. Цей термін є достатнім, щоб оцінити не тільки серйозність офіційно проголошених намірів нової влади, а й ефективність її перших кроків у різних сферах економіки, внутрішньої та зовнішньої політики.

Нова влада одержала надзвичайно складний і суперечливий спадок. За попереднього режиму в країні відбулося напівкримінальне зрощення політики і капіталу. Утворена внаслідок цього владна система підпорядкувала своїм інтересам розвиток економіки, політичного і громадського простору. У владних структурах від найнижчого до найвищого рівнів буяли корупція, протекціонізм і зневага до інтересів рядових громадян. Народ опинився поза сферою впливу на свою власну долю, що призвело, з одного боку, до соціальної апатії, а з іншого — до небувалої за масштабами трудової міграції. Опозиція ж, яка намагалася представляти суспільні, а не кланово-корпоративні інтереси, опинилася в інформаційній ізоляції і піддавалася жорсткому тиску силових структур, які іноді важко було назвати “правоохоронними органами”.

Після перемоги на президентських виборах представника нової команди перед владою постало завдання не виправлення окремих недоліків, а радикальної трансформації в усіх сферах життєдіяльності суспільства, усунення негативних тенденцій розвитку країни, які подекуди набули катастрофічного характеру. Цим зумовлюються об'єктивні труднощі, з якими зіткнулася нова влада у перші 100 днів своєї діяльності.

Нова влада проголосила відкритість, чесність і прозорість принципами своєї діяльності. Це заохочує структури громадянського суспільства до більш активної участі в моніторингу та аналізі програм і дій, наданні кваліфікованих висновків і рекомендацій.

Оцінка діяльності влади неурядовими організаціями є важливим та дієвим інструментом демократичного контролю за тими, кому суспільство довірило управління державою. Ось чому консорціум у складі незалежних аналітичних центрів України вирішив запропонувати українському суспільству, Президенту та Уряду свої висновки про діяльність владної команди протягом перших 100 днів*. Ми проаналізували найбільш важливі, на нашу думку, дії Президента та Уряду і намагалися дати неупереджену експертну оцінку перших кроків нової влади. При цьому ми виходили з того, що новий Президент і Уряд України отримали надзвичайно суперечливий та складний спадок.

Сподіваємося, що наші позиції і точки зору будуть корисними для членів Уряду і наша співпраця дістане продовження у спільному виробленні заходів з удосконалення та підвищення ефективності нової політики нової влади.

¹ Віктор Ющенко склав присягу як Президент України 23 січня 2005 року, а 4 лютого 2005 року Верховна Рада затвердила Юлію Тимошенко на посаді Прем'єр-міністра України та було сформовано новий Уряд України.

* Проект здійснено за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” і Фонду “Євразія”.

РОЗДІЛ 1.

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

1.1 ВАЛЮТНО-КУРСОВА ПОЛІТИКА

Серед найважливіших заходів нової влади у сфері валютно-курсової політики слід назвати скасування 50% обов'язкового продажу валютних надходжень експортерами та ревальвацію гривні.

В цілому, лібералізація валютного регулювання є безперечно позитивним кроком і відповідає об'єктивним економічним обставинам сьогодення. Однак, враховуючи нагромадження політичних та економічних ризиків протягом минулого та поточного років, було б доцільніше дотримуватися більш поступового підходу до лібералізації валютного регулювання.

Посилення курсу гривні також має під собою цілком об'єктивні підстави. Воно сприятиме певному зменшенню поточних темпів зростання цін, але в довгостроковій перспективі як інструмент стримування інфляції буде малоефективним. Шоковий характер ревальвації гривні сприятиме деволаризації заощаджень, що є також позитивним процесом. Негативним ефектом, імовірно, може стати погіршення балансу торгівлі та скорочення темпів зростання реального ВВП.

Загалом, валютно-курсову політику за останні 100 днів можна оцінити позитивно.

Протягом майже п'яти років українська державна політика у сфері валютного регулювання була досить жорсткою і мала на меті утримання стабільного курсу національної валюти та обмеження валютних спекулятивних операцій. Тривалий час така політика сприяла підтриманню стабільності на валютному ринку, значному накопиченню міжнародних резервів Національного банку України (НБУ), а також опосередковано посилювала позиції українських експортерів. Однак значне покращення сальдо торговельного балансу, суттєве зростання обсягів міжнародних резервів НБУ та загальна стабілізація макроекономічного середовища в країні вимагали зміни підходів до регулювання валютного ринку та валютно-курсової політики.

Скасування 50% обов'язкового продажу валютних надходжень експортерами впродовж п'яти днів. Першим відчутним кроком нової влади, спрямованим на лібералізацію валютного регулювання, стало спільне рішення НБУ та Уряду України про скасування обов'язкового продажу 50% валютних надходжень від експортних операцій впродовж п'яти днів².

Обов'язковий продаж експортної виручки був запроваджений під час фінансової кризи 1998р. з

метою зменшення девальваційного тиску на гривню. Оскільки експортери все одно мають конвертувати значну частину виручки в гривню для оплати поточних видатків (податків, заробітної плати, придбання сировини, матеріалів тощо), запроваджене обмеження впливало насамперед на проміжок часу, протягом якого іноземна валюта потрапляла на міжбанківський ринок, а не на її обсяги. Тобто, забороняючи експортерам зволікати з операціями обміну валюти і в такий спосіб спекулювати на курсі, НБУ забезпечував постійний приплив валюти на міжбанківський ринок і, відповідно, можливість накопичувати міжнародні резерви — основний інструмент для стабілізації платіжного балансу країни.

Однак, окрім позитивного впливу на зростання міжнародних резервів, таке обмеження мало й негативні сторони. *По-перше*, вимога обов'язкового продажу валюти створювала стимули для підприємств-експортерів занижувати експортну виручку, наприклад, шляхом заниження офіційної ціни товару. Крім того, вжиття цього заходу вимагало додаткових державних коштів, пов'язаних з адмініструванням обов'язкового продажу валюти, моніторингом діяльності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та стягненням штрафів з порушників.

Оцінка. В цілому кроки з лібералізації валютного ринку можна лише вітати. Проте, зважаючи на накопичення політичних (пов'язаних з наступними парламентськими виборами) та макроекономічних ризиків (прискорення інфляційних процесів, велику залежність експорту України від цінової динаміки на світових ринках металу, тенденцію до збільшення номінальних обсягів імпорту через зростання цін на енергоносії і зниження митних тарифів тощо), в питаннях лібералізації валютного ринку **було б доцільніше дотримуватись більш поступового підходу**³.

Ревальвація гривні. Наступним радикальним заходом влади стала різка і несподівана як для населення, так і для багатьох урядовців, ревальвація гривні: в середині квітня 2005р. НБУ досить стрімко підвищив курс національної валюти — впродовж двох днів гривня була зміцнена майже на 4% — з 5,25 до 5,05 грн./\$. Відповідно до офіційної версії представників Уряду та НБУ⁴, ревальвація гривні спрямована на стримування інфляційних процесів в Україні.

² Постанова КМУ і Національного банку України "Про внесення зміни до Антикризових заходів фінансової стабілізації" від 30 березня 2005р.

³ У цьому конкретному випадку, можна було б знизити вимогу обов'язкового продажу до 25% і подовжити терміни продажу валюти та почекаати на реакцію експортерів перед тим, як просуватися далі.

⁴ Див. коментарі міністра фінансів України В.Пинзеника 20 квітня 2005р., Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенка та першого заступника голови НБУ А.Шаповалова 21 квітня, голови НБУ В.Стельмаха 22 квітня. Див.: Інтерфакс-Україна за відповідні дати.

Вплив ревальвації на зменшення темпів зростання цін, скоріше за все, буде відчутним — оскільки посилення національної грошової одиниці вже призвело до зниження вартості нафти та інших енергоносіїв, які імпортуються в Україну, що, своєю чергою, частково допомогло Уряду стабілізувати ціни на паливно-мастильні матеріали на внутрішньому ринку. У найближчому майбутньому очікується також зниження цін на інші імпортні товари, в т.ч. на ті, які представлені у споживчому кошику. Крім того, ревальвація гривні сприятиме стримуванню інфляції й опосередковано — через уповільнення темпів зростання пропозиції грошей. Адже сильна гривня означає, що НБУ може викуповувати надлишок валюти на міжбанківському ринку за меншу ціну, що сприятиме скороченню обсягу емісії додаткових гривневих ресурсів та відповідно послаблюватиме тиск на ціни.

Що стосується зовнішніх позицій України, то квітнева ревальвація гривні, ймовірно, призведе до погіршення балансу торгівлі товарами за рахунок як стимулювання імпорту, так і погіршення цінової конкурентоспроможності експортерів. Прискорення зростання імпорту може також негативно вплинути на темпи зростання реального ВВП. Теоретично ревальвація гривні могла б підтримати економічне зростання через здешевлення імпорту інвестиційних товарів. Однак, зважаючи на існування ризиків, пов'язаних з діяльністю нового Уряду та парламентськими виборами 2006р., інвестиційна активність у країні впродовж цього та наступного років, скоріше за все, буде низькою і визначатиметься іншими чинниками.

Несподівана ревальвація досить відчутно вдарила по заощадженням населення, яке звикло більшу частину коштів тримати в іноземній валюті на депозитних рахунках або готівкою. Очевидно, що цей крок негативно вплинув також на тих громадян, чия зарплата прив'язана до іноземної валюти.

Але значним позитивним ефектом подібного шоку буде зміна у сприйнятті населенням іноземної валюти — а саме долара США, який завдяки політиці НБУ, спрямованій на підтримку валютного курсу на постійному рівні, тривалий час сприймався як найбезпечніший інструмент заощадження, хоча фактично таким не був. Таким чином, несподіване зміцнення гривні має стати дієвим стимулом для населення перейти від використання іноземної валюти до гривні. Іншим словами, можна очікувати де-доларизації заощаджень, що саме по собі є позитивним процесом.

Оцінка. В цілому чистий ефект подальшої ревальвації для економіки України на цей час важко визначити однозначно, оскільки вона матиме як позитивний, так і негативний вплив на економічних агентів. Очевидно, що в довгостроковій перспективі ревальвація гривні як інструмент стримування інфляції буде малоефективним, оскільки зростання споживчих цін викликане чинниками, не пов'язаними із діяльністю НБУ, а саме — фіскальною експансією та структурними негараздами на окремих ринках.

1.2 ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА

Найважливішими діями влади у сфері фіскальної політики стали наступні:

- ❖ внесення змін до Державного бюджету на 2005р.;
- ❖ зміна структури Державного бюджету та місцевих бюджетів;
- ❖ запровадження змін, які впливають на адміністрування податків;
- ❖ розширення бази оподаткування (скасування податкових пільг і ліквідація СЕЗ та ТПР).

Перегляд Державного бюджету на 2005р. та інших законодавчих актів важко оцінити однозначно. З одного боку, Уряд спромігся мобілізувати кошти на фінансування підвищених соціальних зобов'язань і виконання окремих положень передвиборчої програми В.Ющенка. Ці кроки покликані підвищити рівень життя населення України. Крім того, були зроблені кроки, спрямовані на вирішення таких проблем, як розширення бази оподаткування та скорочення надання державної допомоги окремим секторам за рахунок бюджету, а також вжито заходів з покращення адміністрування податків.

Однак відсутність системного підходу під час прийняття рішень стосовно фіскальної політики створює певні ризики та може призвести до погіршення інвестиційного клімату, виникнення додаткових фінансових зобов'язань Уряду. Разом із цим, виграш населення від підвищення соціальних виплат і зарплат може бути нівельований більш високими темпами інфляції. У випадку недоотримання доходів чи надходжень від приватизації, Україна може зіткнутися з проблемою виникнення фіскального розриву.

Протягом останніх років фіскальна політика в Україні визначалася переважно політичними міркуваннями. При цьому, часто ігнорувалися запобіжні заходи, передбачені Бюджетним кодексом, що перетворювало Державний бюджет на заручника виконання популістських рішень політиків. Державний бюджет на 2005р. не став винятком: він був затверджений за специфічних політичних умов та успадкував традиційні для українського бюджетного процесу недоліки і проблеми.

Закон “Про Державний бюджет на 2005 рік”⁵ був прийнятий у грудні 2004р. з порушенням визначених Бюджетним кодексом строків, оскільки в першому запропонованому Верховній Раді законопроекті не були передбачені кошти для забезпечення фінансування адресної допомоги пенсіонерам, запровадженої колишнім Прем'єр-міністром В.Януковичем напередодні президентських виборів. Ці виплати у 2004р. були профінансовані за рахунок нестабільного джерела — надходжень від приватизації. Така політика була помилковою, зважаючи на постійний характер видатків на пенсію. Це призвело до того, що бюджет 2005р. продовжив фіскальну експансію, започатковану бюджетом 2004р.

Водночас, протягом останніх років Україна зробила багато правильних кроків у сфері фіскальної політики, серед яких слід назвати зменшення ставок податків на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств, спроби розширення податкової бази.

⁵ Закон України “Про Державний бюджет на 2005 рік” від 23 грудня 2004р.

Внесення змін до бюджету: традиційні порушення процедури. Відразу після затвердження Державного бюджету на 2005р.⁶ постало питання про його перегляд — насамперед через ухвалення Парламентом рішення про підвищення мінімальної пенсії та рівня прожиткового мінімуму. І хоча закони про збільшення мінімальної пенсії та прожиткового мінімуму приймалися з порушенням положень і строків, визначених Бюджетним кодексом, Уряд вирішив внести відповідні зміни до бюджету з метою профінансувати підвищені соціальні зобов'язання. Таке рішення не стало несподіванкою, оскільки підвищення добробуту населення України програмою діяльності Уряду “Назустріч людям” визначене найважливішим пріоритетом.

Ухвалений Верховною Радою закон кардинально змінив попередню версію Державного бюджету на 2005р.⁷ Зокрема, були повністю переглянуті макроекономічні припущення, на яких ґрунтується Державний бюджет на 2005р.: номінальний ВВП був підвищений до 436 млрд. грн. (з попередніх 409 млрд. грн.), реальне зростання ВВП — до 8,2%, рівень інфляції споживчих цін — до 9,8%. Таким чином, в основу нового бюджету був покладений оптимістичний сценарій макроекономічного розвитку країни. Через потребу профінансувати соціальні зобов'язання⁸ Уряд здійснив такі кроки, як, наприклад, розширення податкової бази, яке відбулося за рахунок скасування податкових пільг та ліквідації СЕЗ та ТПР. Водночас переглянутий бюджет зберіг непрозору негрошову схему компенсації знецінених заощаджень громадян в Ощадбанку. Підвищення мінімальної пенсії призвело до зростання трансферту Пенсійному фонду на 7 млрд. грн. для покриття дефіциту коштів Фонду. З метою надання Фонду можливостей акумулювати більше власних доходів, був підвищений внесок нараховування на заробітну плату з 32% до 32,3%⁹.

Оцінка. Процедура перегляду Державного бюджету на 2005р. та внесення змін до інших законодавчих актів (зокрема, з питань оподаткування), суперечить законодавству України, насамперед Бюджетному кодексу, який регулює бюджетний процес. Він передбачає, що законодавчі акти, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджету, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передувє плановому — в той час як ухвалені зміни набули чинності з дня опублікування, а деякі навіть “заднім числом”.

Крім того, дуже небажано ґрунтувати бюджет на оптимістичному сценарії розвитку економіки,

оскільки секвестрування бюджету за умов, коли оптимістичний сценарій не реалізується, матиме більше негативних наслідків, ніж перерозподіл додаткових доходів, отриманих завдяки кращому, порівняно з очікуваним, розвитку економіки.

Загалом, бюджетний процес 2005р. знову продемонстрував відсутність системного бачення Урядом середньострокової перспективи.

Зміна структури видатків бюджету: збільшення соціальних виплат. Зміни у структурі видатків Державного бюджету на 2005р. стосуються насамперед збільшення питомої ваги соціальних виплат та скорочення капітальних видатків. Загалом, з 20 млрд. грн., на які було збільшено видатки бюджету, близько 13 млрд. грн. спрямовані на соціальні цілі¹⁰. Зрозуміло, що більшу частину цих коштів буде витрачено на споживчі товари, що матиме негативні наслідки у вигляді розгортання інфляційних процесів.

Сьогодні темпи зростання споживчих цін в Україні є вже зависокими, навіть для економіки перехідного періоду. Так, за даними Держкомстату протягом січня-березня 2005р. індекс споживчих цін зріс на 4,3% — це найвищі темпи інфляції, зафіксовані за останні чотири роки. Якщо ж порівняти сьогоднішній індекс цін з його значенням у березні минулого року, то з'ясується, що за цей період ціни зросли на 14,7%¹¹.

На прискорення темпів зростання цін впливали багато чинників (структурні перекося на ринку м'яса, підвищення цін на паливно-мастильні матеріали, політична нестабільність під час президентської кампанії тощо). Але підвищення соціальних виплат — практика, започаткована Урядом В.Януковича під час президентських перегонів — зіграло одну з вирішальних ролей у цьому процесі.

У випадку підвищення соціальних виплат відбувається перерозподіл коштів на користь осіб з дуже низьким рівнем доходу — що стимулює попит на найбільш вживані споживчі товари¹². Тобто, значна частина бюджетних коштів осідає саме на споживчому ринку, провокуючи зростання цін. За розрахунками ІЕД, підвищення соціальних трансфертів населенню у 2004р. призвело до додаткових 2-3% інфляції¹³. Іншими словами, без підвищення соціальних виплат інфляція на кінець 2004р. становила б 9-10% замість фактичних 12,3%.

Оцінка. Незважаючи на негативний досвід попередників, новий Уряд проводить політику підвищення добробуту населення шляхом здійснення

⁶ Закон України “Про Державний бюджет на 2005 рік” від 23 грудня 2004р.

⁷ Закон України “Про внесення змін до Закону “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005р.

⁸ У новій версії Державного бюджету на 2005р. Уряд мобілізував кошти на фінансування підвищеної мінімальної пенсії та окремих положень передвиборчої програми В.Ющенка. Зокрема, Уряд підвищив ряд соціальних виплат і заробітну плату в бюджетній сфері.

⁹ Разом з тим, сукупний рівень внеску не змінився, оскільки на ці ж 0,3% знижений страховий внесок на випадок безробіття.

¹⁰ Ми не включаємо до цієї суми кошти, виділені на фінансування підвищення мінімальної зарплати та на відновлення тарифної сітки, оскільки вони не є соціальними видатками у прямому сенсі.

¹¹ Розрахунки ІЕД.

¹² За результатами опитування пенсіонерів, проведеного компанією *GfK-USM*, практично всі опитані мали намір спрямувати надбавку до пенсії на найнеобхідніше: продукти харчування (36% опитаних), оплату комунальних послуг (30%), лікування та ліки (17%), одяг (13%). Джерело: Економічний огляд. Аналіз показників і тенденцій. 9 місяців 2004 року — 2004 рік. — Інститут фінансової політики, Київ, 2005.

¹³ Див. матеріали Круглого столу ІЕД “Вирішення проблеми “Бюджет — 2005”: технічні зміни чи радикальний перегляд?”, 9 лютого 2005р., <http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/RT/pr09022005.pdf>.

масових грошових виплат з Державного бюджету. І хоча соціальні виплати планується здійснювати поступово (протягом дев'яти місяців), щомісяця з Державного бюджету буде в середньому додатково витрачено близько 1,4 млрд. грн., які потраплять насамперед на споживчий ринок, провокуючи нове коло інфляції. **Таке збільшення соціальних виплат може призвести до додаткових 4-6% інфляції у 2005р.**¹⁴ Загалом, **навіть якщо не реалізуються інші ризики** (поганий врожай зернових, суттєве підвищення тарифів на електроенергію, дестабілізація ситуації на ринку нафтопродуктів), **до кінця року інфляція становитиме не менше 14%**¹⁵.

Таким чином, хоча підвищення добробуту мало-забезпечених верств населення є одним з першочергових завдань Уряду, і відповідні наміри влади заслуговують схвалення, реалізація цих намірів у зазначений спосіб (шляхом здійснення масових соціальних виплат) матиме негативні наслідки для економіки у вигляді пришвидшення інфляції, що в першу чергу, вдарить саме по тому прошарку населення, якому Уряд намагається допомогти.

Зміна структури видатків бюджету: зменшення капітальних видатків та видатків розвитку. Перегляд Державного бюджету пояснювався, насамперед, потребою фінансування додаткових соціальних зобов'язань. При цьому були дещо знижені попередньо заплановані капітальні видатки та видатки розвитку. Таким чином, структура переглянутого бюджету змінилась на користь соціальних видатків. Під час затвердження змін до Закону "Про Державний бюджет на 2005 рік" суму видатків розвитку Державного бюджету було зменшено з 5,5% ВВП до 4,8%¹⁶.

Наслідки цього кроку важко оцінити, оскільки не існує доведеної залежності між темпами економічного зростання та рівнем суспільних інвестицій. Визначення оптимального рівня інвестицій вимагає врахування таких факторів, як частка державної власності, географічні особливості країни, вихідний стан інфраструктури тощо. До того ж, ефективність багатьох великих проектів, що фінансуються за рахунок суспільних коштів, є сумнівною. Водночас, дослідження вказують на те, що нерівність доходів зменшується із збільшенням кількісних і якісних показників інфраструктури.

У скоригованому Державному бюджеті 2005р. понад 80% цих видатків планується спрямувати на такі програми і сфери:

- ❖ Програма підтримки вугільного сектору та будівництва електростанцій (близько 19% усіх видатків розвитку);
- ❖ Програма надання підтримки аграрному сектору (17%);
- ❖ Будівництво доріг (14%);
- ❖ Забезпечення житлом військовослужбовців та реформа Збройних Сил (5%);

❖ Сфери освіти (5%); культури (2%); охорони здоров'я (3%).

Співвіднесення показників суспільних інвестицій України з показниками інших країн вказує на те, що брак суспільних інвестицій для України стає значним, особливо зважаючи на необхідність здійснення інвестицій в інфраструктуру, основні фонди якої дуже зношені. В той час, як залучення приватних інвестицій може бути перспективним джерелом фінансування об'єктів інфраструктури у середньостроковому плані, поки що їх рівень залишається низьким, порівняно з іншими країнами, що зумовлює визначальну роль бюджетного фінансування.

Оцінка. Покращуючи добробут громадян України шляхом збільшення соціальних трансфертів, Уряд поки що не проводить активну політику, спрямовану на розвиток інфраструктури, яка є важливим чинником економічного зростання та подолання бідності. Водночас, у скоригованому Державному бюджеті 2005р. пріоритети видатків розвитку не змінилися, і їх лівова частка, як і в попередні роки, спрямовується на програми підтримки окремих секторів, причому економічне обґрунтування цих програм не є безсумнівним.

Зміни, що впливають на адміністрування податків. Під час останнього перегляду Державного бюджету серед інших законів, що регулюють адміністрування та сплату основних податків, найбільших змін зазнав Закон "Про податок на додану вартість" (ПДВ)¹⁷. Так, Уряд запропонував низку заходів, які охоплюють підвищення порогу обов'язкової реєстрації платників податку, подовження строку відшкодування ПДВ, збільшення суми заявки на відшкодування з бюджету грошима. Крім того, відшкодування ПДВ здійснюється в однаковому порядку як для експортерів, так і для інших платників податку.

Оцінка. Таким чином, під час перегляду Державного бюджету на 2005р. новий Уряд заклав зміни, спрямовані на покращання адміністрування ПДВ. Деякі зміни було внесено "заднім числом", що знову створює непередбачуваність. В цілому, результат запропонованих Урядом змін залежатиме від механізму їх запровадження.

Розширення бази оподаткування: скасування податкових пільг окремим секторам. Досить довго Україна підтримувала окремі сектори економіки, зокрема, шляхом надання податкових пільг. Проте ефективність такої підтримки майже не аналізувалася. У 2005р. необхідність отримання додаткових бюджетних доходів зумовила скасування низки пільг, що торкнулося, насамперед, машинобудування.

Протягом останніх років машинобудування отримувало значні обсяги підтримки: лише за дев'ять місяців 2004р. втрати бюджету від таких пільг становили 1,3 млрд. грн. Серед пільг підприємствам сектору машинобудування, перелік яких визначався Кабінетом Міністрів, слід назвати спеціальний режим

¹⁴ Розрахунки ІЕД.

¹⁵ За прогнозом ІЕД. За прогнозом МЦПД, зростання споживчих цін буде ще швидшим і до кінця року становитиме 16%.

¹⁶ За новою класифікацією видатки розвитку включають капітальні видатки та супроводжуючі їх поточні видатки.

¹⁷ Закон України "Про податок на додану вартість" від 3 квітня 1997р. із внесеними змінами.

сплати податку на прибуток підприємств, звільнення від сплати імпортного мита та ПДВ на імпортні фактори виробництва, нульову ставку ПДВ на операції з продажу продукції, звільнення від сплати за землею.

Оцінка. Відсутність чітких процедур надання державної допомоги ставить під сумнів її ефективність. Скасування пільг у цих галузях усуває перешкоди для розвитку конкуренції, полегшує адміністрування податків та змінює законодавство у напрямі приведення його у відповідність до вимог СОТ. Водночас, існує ризик недоотримання запланованих від скасування пільг додаткових доходів на рівні розрахункової оцінки втрат бюджету від надання цих пільг у минулому. Це, своєю чергою, може призвести до виникнення фіскального розриву.

Розширення бази оподаткування: ліквідація спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Під час внесення змін до законодавчих актів у березні 2005р. були ліквідовані спеціальні економічні зони (СЕЗ) і території пріоритетного розвитку (ТПР).

До квітня 2005р. на території України існувало 11 СЕЗ та 72 ТПР. Більшість із них були створені в 1998–2000рр. на термін 20–60 років з метою підтримки депресивних регіонів шляхом залучення інвестицій, нових технологій, пом'якшення проблем довкілля та проблем соціального характеру. Створення СЕЗ та ТПР означало, що інвестори набували право на отримання податкових пільг, які охоплювали звільнення імпортованих факторів виробництва від ПДВ та ввізного мита, встановлення нульової ставки оподаткування на операції з продажу продукції, звільнення/зменшення ставки податку на прибуток підприємств та плати за землею. Згідно з оперативними звітами Міністерства економіки, відповідні втрати бюджету склали 4,7 млрд. грн. або 7% доходів Державного бюджету у 2004р. Однак, як свідчать показники діяльності СЕЗ та ТПР, їх не можна вважати визначальним чинником залучення ПІП в Україну та “підтягування” депресивних регіонів.

Оцінка. Ліквідацію СЕЗ і ТПР можна розглядати як позитивне зрушення, оскільки їх створення мало низку негативних наслідків. Наприклад, згідно із звітами Рахункової Палати, СЕЗ і ТПР використовувалися для уникнення від сплати податків. Крім того, надання їм пільг зумовило неефективне розміщення інвестицій та неефективне витрачання бюджетних коштів. Підтримка експортоорієнтованих підприємств шляхом надання податкових пільг суперечить вимогам СОТ.

Водночас, раптова ліквідація СЕЗ з порушенням передбаченого терміну їх існування стала одним із факторів, що можуть негативно вплинути на інвестиційний клімат України та призвести до виникнення додаткових зобов'язань бюджету у формі компенсацій інвесторам втрат після можливих судових процесів. Тому Уряд вже зараз повинен бути готовим до цього.

Дефіцит бюджету та фіскальна стабільність. Збільшення видатків соціального характеру призвело до значного “роздування” бюджету за умов обмежених

стабільних джерел доходів бюджету та інерційності його видатків. Під час перегляду Державного бюджету на 2005р.¹⁸ був затверджений дефіцит у 7,05 млрд. грн. Порівняно з попередньою версією, дефіцит був скорочений на 1,5 млрд. грн. — з 2,1% ВВП до 1,6% ВВП. Це пояснюється більш значним підвищенням доходів, порівняно з видатками бюджету та підвищенням прогнозу ВВП.

Потрібно також зазначити, що поряд з офіційно затвердженим дефіцитом, Державному бюджету 2005р. властивий прихований дефіцит, що пояснюється оптимістичними очікуваннями Уряду щодо бюджетних доходів. Але сьогодні існують реальні ризики недоотримання доходів, пов'язані з можливим уповільненням економічного зростання, переоцінкою обсягів надходжень від скасування податкових пільг та ліквідації СЕЗ і ТПР тощо. Тому Україна може зіткнутися з проблемою фіскального розриву, для покриття якого Уряду доведеться секвеструвати бюджет або збільшити запозичення.

У новій версії Державного бюджету на 2005р. дефіцит, як і у 2004р., заплановано профінансувати за рахунок надходжень від приватизації, які передбачено на рівні 6,99 млрд. грн. Однак на сьогодні Уряд не має чіткої програми приватизації на 2005р. І досі незрозуміло, які підприємства будуть приватизовані цього року, і звідки держава отримає відповідні кошти. Таким чином, запланований рівень надходжень від приватизації є досить сумнівним. Суперечливі наміри, проголошені урядовцями, лише посилюють невизначеність, що може уповільнити темпи економічного зростання. Крім того, приватизацію не можна постійно використовувати як джерело фінансування дефіциту бюджету, не кажучи вже про використання надходжень від приватизації для фінансування постійних соціальних видатків.

Оцінка. Отже, Уряд, хоч дещо і знизив рівень дефіциту, порівняно з грудневою версією Державного бюджету на 2005р., але все ж продовжив практику затвердження високого рівня бюджетного дефіциту під час високих темпів економічного зростання для забезпечення фінансування постійних видатків соціального характеру. У випадку, якщо реалізуються окремі з ризиків недоотримання доходів або ж надходжень від приватизації, Україна зіткнеться з проблемою виникнення фіскального розриву.

Зміна структури видатків місцевих бюджетів. Місцеві бюджети у 2005р. успадкували комплекс проблем, основною з яких є розбалансованість доходів і видатків в частині виконання делегованих повноважень та обмежена спроможність місцевих бюджетів збільшувати власні доходи. Як наслідок, місцеві бюджети мають використовувати частину власних доходів на фінансування делегованих повноважень (таких, як підвищення заробітної плати), зменшуючи обсяг коштів, що передбачалися на фінансування інвестиційних проектів. Ця проблема набула ще більш гострого характеру внаслідок внесення змін до Державного бюджету 2005р. Крім того, було зменшено складову видатків розвитку в субвенціях місцевим бюджетам.

¹⁸ Зміни внесені Законом України “Про внесення змін до Закону “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005р.

Оцінка. Таким чином, виконання Урядом своїх соціальних зобов'язань щодо підвищення мінімальної заробітної плати та виплат соціальної допомоги має негативні наслідки у формі зменшення інвестиційної складової місцевих бюджетів.

1.3 БОРГОВА ПОЛІТИКА

Головними діями Уряду у сфері боргової політики були: припинення фінансування поточних видатків бюджету за рахунок накопичення боргів; стимулювання зовнішнього попиту на боргові інструменти Уряду; переорієнтація на внутрішні запозичення та заміщення дорогих боргових зобов'язань більш дешевими.

Оцінка цих дій є загалом позитивною, оскільки вони сприяють усуненню негативних тенденцій, охарактеризованих нижче. Водночас, ці дії Уряду супроводжуються припливом "гарячих грошей" на первинний ринок ОВДП, що створює додаткові ризики для валютно-курсової стабільності в майбутньому.

На початку своєї роботи Уряд зіткнувся з тим, що обсяг нових прямих запозичень перевищував суму погашення старих зобов'язань, а різниця спрямовувалася на фінансування дефіциту бюджету¹⁹. З економічної точки зору, така практика є прийнятною в період рецесії та тимчасового скорочення бюджетних доходів для стимулювання економіки та згладжування циклічних коливань. Проте використання такої практики під час економічного піднесення, який спостерігається в Україні, є небажаним, оскільки призводить до стійкого зростання державного боргу в номінальному вимірі та обмежує можливості скоротити боргове навантаження (відношення боргу до ВВП), а отже — не сприяє зниженню вартості обслуговування державного боргу та може створювати ризики для запозичень у майбутньому.

Крім того, вартість запозичень на внутрішньому ринку залишалася традиційно високою, що збільшувало навантаження на Державний бюджет та змушувало звертатися до зовнішніх запозичень. Середньозважена доходність на середньострокові облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) на первинному ринку протягом 2004р. становила 11% річних, а попередніми роками була навіть вищою.

Нарешті, в Україні існував значний перекид на користь зовнішнього боргу: на кінець лютого 2005р., частка зовнішнього боргу в загальній структурі державного боргу сягала 72%²⁰.

Припинення фінансування поточних видатків бюджету за рахунок накопичення боргів. Новий Уряд задекларував намір припинити фінансування поточних видатків бюджету за рахунок накопичення боргів. Так, змінений Державний бюджет на 2005р. передбачає скорочення запланованих запозичень до рівня запланованого погашення старих боргів, тоді як згідно з попередньою редакцією Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік", обсяг нових запозичень перевищував суму погашення старих зобов'язань, а різниця спрямовувалася на

фінансування дефіциту бюджету. Закон України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" зі змінами від 25 березня 2005р. встановлює запозичення та погашення основної суми боргу на однаковому рівні — 8,9 млрд. грн., в той час як його попередня редакція (від 23 грудня 2004р.) встановлювала запозичення і погашення основної суми боргу на рівні 11,7 млрд. грн. та 8,9 млрд. грн., відповідно²¹.

Оцінка. Сьогодні Уряд здійснює запозичення в межах затверджених показників та одночасно — проводить масштабне погашення своїх боргових зобов'язань. У цілому слід відзначити, що новий Уряд рішуче припинив практику фінансування поточних видатків бюджету за рахунок накопичення боргів.

Стимулювання зовнішнього попиту на боргові інструменти уряду. Дії нового Уряду полягали у стимулюванні зовнішнього попиту на ОВДП та фактично зниження вартості внутрішніх запозичень шляхом оголошення намірів ревальвації обмінного курсу гривні до долара США. У змінах до Державного бюджету на 2005р.²² Уряд задекларував прогноз обмінного курсу гривні до долара США на 2005р. на рівні 5,1 грн/\$ (попередній прогноз обмінного курсу складав 5,3 грн/\$). Це зробило ОВДП більш привабливими інструментом для закордонних інвесторів.

Внаслідок цього, в лютому 2005р. середньозважена доходність на середньострокові ОВДП на первинному ринку знизилася до 9,89% річних. У березні-квітні 2005р. відбулося різке скорочення вартості урядових запозичень на внутрішньому ринку: середньозважена доходність середньострокових ОВДП скоротилася до рекордного значення 6,45% річних (для чотирирічних облігацій) та 5,29% річних (для півторарічних).

Оцінка. Активні операції іноземних інвесторів на ринку внутрішніх запозичень можна оцінити неоднозначно — з огляду на мобільність і непередбачуваність їх поведінки. З січня 2005р. державні облігації на внутрішньому фінансовому ринку реалізуються переважно нерезидентам України²³. Зростання внутрішнього державного боргу перед нерезидентами потенційно може стати проблемною складовою боргової політики Уряду. Небезпека може полягати в тому, що під дією будь-яких чинників внутрішнього та зовнішнього характеру короткостроковий іноземний капітал може швидко покинути країну, а зростання попиту на іноземну валюту за таких умов чинитиме тиск на міжнародні валютні резерви та загрожуватиме курсовій стабільності. Таким чином, може виникнути проблема "гарячих грошей", з якою стикались Бразилія, Аргентина та інші країни зі слабкими фінансовими ринками.

Єдиною альтернативою продажу ОВДП нерезидентам є випуск облігацій зовнішньої державної позики (ОЗДП, або євро-бондів), що має свої потенційні ризики. Водночас, Уряд здійснює моніторинг участі нерезидентів на ринку ОВДП і має певні можливості стабілізувати ситуацію, якщо виникне необхідність.

¹⁹ Закон України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 23 грудня 2004р.

²⁰ Дані Міністерства фінансів України. За даними МВФ, частка внутрішнього боргу в загальній сумі державного боргу становила: в Чехії — 94%, Словаччині — 75%, Угорщині — 69%, Польщі — 59%. У середньому для країн з ринками, що формуються, заборгованість в іноземній валюті складала 47% у загальній структурі боргу, а в індустріальних країнах — лише 5,6%. Див.: *Sovereign Debt Structure for Crisis Prevention, July 2, 2004.* — <http://www.imf.org>. За даними Міністерства фінансів, станом на кінець лютого 2005р., заборгованість держави в іноземній валюті складала 81%.

²¹ Див. додатки №2 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 23 грудня 2004р. та від 25 березня 2005р.

²² Див. Закон України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 25 березня 2005р.

²³ За даними Міністерства фінансів України.

З огляду на зниження вартості внутрішніх запозичень, можна констатувати, що активність нерезидентів є на сьогодні швидше позитивним, ніж негативним явищем.

Слід позитивно оцінити зниження вартості державних запозичень. Також позитивним моментом є відсутність обмежень на операції іноземних інвесторів на ринку ОВДП.

Скорочення зовнішніх запозичень та збільшення внутрішніх у структурі фінансування дефіциту. Зміни до Державного бюджету на 2005р. передбачають радикальне скорочення зовнішніх запозичень (з 8,4 млрд. грн. до 3,1 млрд грн.) з одночасним збільшенням внутрішніх запозичень з 4 млрд грн. до 6,2 млрд грн.²⁴

Оцінка. Такий крок сприятиме покращенню структури державного боргу в напрямі збільшення частки боргу, що підлягає сплаті у гривні, і відповідно, зниженню вразливості Державного бюджету до коливань обмінного курсу.

Заміщення дорогих боргових зобов'язань більш дешевими. Новий Уряд започаткував політику заміщення дорогих боргових зобов'язань більш дешевими, скориставшись сприятливими умовами (низькою вартістю запозичень на внутрішньому ринку). Так, надходження від розміщення середньострокових державних облігацій спрямовувалися на дострокове погашення процентних облігацій внутрішньої державної позики (ПОВДП), що знаходяться в портфелі НБУ. У квітні 2005р. на вказані цілі було спрямовано понад 3 млрд. грн. Внаслідок проведення зазначених операцій, передбачається досягти суттєвої економії бюджетних коштів на виплаті відсотків (близько 325 млн. грн.²⁵).

Оцінка. Зменшення витрат бюджету на обслуговування державного боргу є позитивним кроком, з точки зору бюджетної політики. Крім того, має вітатися прагнення Уряду виконувати свої боргові зобов'язання та звільнити НБУ від невластивої йому функції кредитора Уряду.

1.4 ТОРГОВЕЛЬНИЙ РЕЖИМ

Протягом перших 100 днів роботи Уряд здійснив низку заходів, спрямованих на лібералізацію торговельного режиму України. Зокрема, були знижені та уніфіковані пільгові та повні ставки ввізного мита на екзотичні фрукти, білизну, взуття, побутову техніку. Також відбувся перехід від специфічних і комбінованих до адвалерних мит. На розгляді у Верховній Раді знаходяться ще кілька законопроектів, які передбачають скорочення імпорتنих мит з більшості інших позицій торговельної номенклатури. Іншим кроком Уряду, спрямованим на покращення торговельного режиму, є полегшення процедури митного оформлення товарів. Незважаючи на ризики, пов'язані з можливим погіршенням балансу торгівлі через збільшення імпорту, політика обмеження протекціонізму в зовнішній торгівлі заслуговує на безумовно позитивну оцінку.

Відносно високі та неоднорідні ставки митних тарифів стали однією з причин контрабанди та “перекодування” товарів, що, своєю чергою, зумовлює низькі доходи бюджету від ввізних мит. Але найбільшими втратами, зумовленими контрабандою, є недоотримання надходжень від ПДВ, оскільки оподаткування імпорту є основним джерелом зборів цього податку²⁶. Додатковою перепорою на шляху імпорту і, відповідно, стимулом для контрабанди є нетарифні обмеження, зокрема висока вартість і складність проходження митних процедур. За даними досліджень бізнес-середовища в Україні, останніми роками митне оформлення товарів було однією з найбільш проблематичних процедур²⁷. У 2004р. ця проблема набула ще більш гострого характеру. Зокрема, імпортери скаржилися на труднощі з визначенням митної вартості товару, високий “часовий податок” і корупцію на митниці. Таким чином, поточна структура торговельного режиму сприяла розвитку контрабанди й ухиленню від сплати податків та інших платежів до бюджету, що викривлювало стимули для розвитку дійсно конкурентоспроможних підприємств у країні.

Зменшення ставок ввізного мита на деякі товарні групи та уніфікація мит. Однією з ініціатив Уряду протягом перших 100 днів його діяльності стала боротьба з контрабандою, яка здійснюється, зокрема, через зниження ввізних мит. У цілому, можна говорити про три етапи зниження мит, які торкаються майже всього Митного тарифу України. На першому етапі було знижено імпорتنі мита на споживчі товари, зокрема екзотичні фрукти, білизну, взуття, побутову техніку, які або не виробляються в Україні, або імпорт яких найчастіше здійснюється нелегально чи з “перекодуванням” товару²⁸. Другий етап передбачає зниження тарифів на сільськогосподарську продукцію та товари харчової промисловості²⁹; третій — торкається більшості інших тарифних позицій³⁰.

На першому етапі відбулось зменшення імпорتنих мит, яке торкнулось приблизно 2% загального імпорту України. При цьому пільгова митна ставка на екзотичні фрукти була зменшена найбільше — з середньоарифметичної ставки у 37,9% до 3,8%, тобто майже в десять разів. Найменшою мірою знизилась пільгова ставка на постільну білизну, оскільки тут головним чином була знижена повна ставка. Одночасно зі зниженням ставок ввізного мита відбулась уніфікація пільгових та повних ставок митного тарифу та ставок на близькі товари, а також перехід від спеціального або комбінованого до адвалерного мита (таблиця “Зміна середньоарифметичної пільгової ставки ввізних мит”, с.10).

Оцінка. Зменшення митних тарифів, їх уніфікація та перехід до адвалерних ставок стали позитивним кроком у напрямі лібералізації торговельного режиму України, особливо в контексті задекларованого

²⁴ Див. Закон України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” від 25 березня 2005р.

²⁵ За даними Міністерства фінансів України.

²⁶ Торговельна політика України: Перспективи та пріоритети інтеграції. — Світовий банк, 2004.

²⁷ Паляниця А. Дослідження бізнес-середовища. — Україна, 2004. Дослідження проведене на замовлення Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

²⁸ Закон України “Про внесення змін до Митного тарифу України” від 15 березня 2005р.

²⁹ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України (щодо митного тарифу)” №7181 від 6 квітня 2005р., поданий Кабінетом Міністрів України.

³⁰ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України (щодо митного тарифу)” №7354 від 13 квітня 2005р., поданий Кабінетом Міністрів України.

Зміна середньоарифметичної
пільгової ставки ввізних мит*

		Ставка до змін	Змінена ставка	% зміни
08**	Екзотичні фрукти	37,9	3,8	90%
62**	Нижня білізна	39,5	11,1	72%
63**	Постільна білізна	11,1	10,9	1%
64**	Взуття	27,9	10,0	64%
84**	Побутова техніка — машини та обладнання неелектричне	20,0	7,5	63%
85**	Побутова техніка — машини та обладнання електричне	30,8	9,2	70%

* розрахунки базуються на інформації, поданій у Порівняльній таблиці до проекту Закону України "Про внесення змін до Митного тарифу України", який був прийнятий 15 березня 2005р.

** група включає лише ті позиції товарної номенклатури, в якій відбулися зміни ставок ввізного мита.

наміру набуття членства в СОТ до кінця 2005р.³¹ Очікується, що ці зміни також сприятимуть легалізації імпорتنних потоків, що, своєю чергою, дозволить збільшити надходження до бюджету. Слід окремо відзначити, що зменшення торговельних обмежень позитивно вплине на ефективність функціонування економіки країни в цілому.

Негативним результатом березневої зміни ввізних мит може стати скорочення салдо торгівлі товарами за рахунок зростання імпорту. Тут необхідно розрізняти два ефекти. *По-перше*, це реакція імпорту саме на зміну тарифу, яка, за нашими оцінками, буде незначною, оскільки стосується невеликої частки імпорту. *По-друге*, необхідно взяти до уваги ефект від легалізації імпорту. Він може бути набагато суттєвішим, однак точно оцінити його величину неможливо.

Слід відзначити, що швидка і неочікувана зміна тарифів без попередження як національних виробників, так і торговельних партнерів країни та, особливо, членів Робочої групи зі вступу України до СОТ створює зайве напруження у відносинах з ними.

Разом з тим, попри всі можливі негативні наслідки тенденція до зниження протекціонізму шляхом зниження ставок тарифів та їх уніфікації має однозначно вітатись і заслуговує на позитивну оцінку.

Спрощення процедури митного оформлення товарів. Уряд задекларував виконання низки заходів з полегшення процедури митного оформлення. Зокрема, Державна програма "Контрабанді — СТОП" передбачає спрощення процедури митного оформлення товарів, скорочення кількості та уніфікацію митних документів, запровадження електронного декларування³².

Тривалі, дорогі та складні митні процедури, що зумовлюють високі транзакційні витрати, розглядаються підприємцями як одна з найважливіших перепон у зовнішній торгівлі.

Оцінка. Спрощення процедури митного оформлення товарів є однозначно позитивним кроком, оскільки воно сприяє зменшенню витрат експортерів

та імпортерів. Крім того, спрощення митних процедур позитивно вплине на загальний стан бізнес-клімату в Україні. Так, за даними Світового банку, визначальним фактором участі країни у світовій економіці є нетранспортні фактори сприяння торгівлі, зокрема вдосконалення митного контролю та регуляторного середовища.

Спрощення митного оформлення стимулюватиме імпорт не лише товарів кінцевого споживання, від чого виграють споживачі, але й імпорт інвестиційних товарів, які конче необхідні для стабільного розвитку економіки. За деякими оцінками, кожний день, зеконomenений на митному оформленні, відповідає зниженню імпортного мита на 0,5%³³.

1.5 УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Дія влади: Прийняття Верховною Радою України в першому читанні закону "Про управління об'єктами державної власності".

Оцінка: позитивна. Закон підвищує урегульованість відносин у сфері управління державною власністю, але суттєво не сприяє підвищенню ефективності менеджменту на державних підприємствах та оптимізації їх фінансово-господарської діяльності.

Нова влада успадкувала відсутність чітких законодавчих норм, які регулюють відносини у сфері управління і розпорядження власністю, що призводить до невизначеності режиму приватизації великих державних підприємств, а також знижує ефективність менеджменту на державних підприємствах. На додаток до цього, немає затвердженої програми приватизації, яка б остаточно визначала права розпорядження державною власністю та джерела знаходження відповідних коштів до Державного бюджету. Одним з конкретних проявів цього становища є невизначеність ситуації навколо приватизації "Укртелекому" та інших державних об'єктів, що посилює невизначеність у галузі, шкодить ефективній роботі та розробці інвестиційних планів компанії, посилює тенденції до створення державної монополії в галузі тощо.

Прийняття Верховною Радою України в першому читанні закону "Про управління об'єктами державної власності"³⁴. 20 квітня 2005р. Верховна Рада в першому читанні прийняла законопроект, який визначає правові основи управління об'єктами державної власності³⁵. Управління об'єктами державної власності трактується як здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами повноважень з реалізації прав держави як власника з метою задоволення державних і суспільних потреб.

Закон визначає об'єкти та суб'єкти управління державної власності, а також коло їх повноважень у сфері управління об'єктами державної власності.

У законі формулюється визначення державного акціонерного товариства — державним вважається товариство, в якому не менше 75% акцій належать

³¹ Зауважимо, що більшість тарифів знижується до рівня, зафіксованого Консолідованою тарифною пропозицією України в рамках вступу до СОТ.

³² Постанова КМУ "Про затвердження Державної програми "Контрабанді — стоп" на 2005-2006 роки" №260 від 1 квітня 2005р.

³³ Hummel, D. Time as a Trade Barrier. Unpublished paper, Purdue University, 2001.

³⁴ Цей закон був ініційований Народним депутатом України В.Семенюк, яка зараз обіймає посаду голови Фонду державного майна.

³⁵ Постанова Верховної Ради України "Про прийняття за основу проекту Закону України про управління об'єктами державної власності" № 2541 від 20 квітня 2005р.

державі. Згідно із законом, державні корпоративні права не можуть передаватися господарським товариствам для формування їх статутних фондів, крім передачі до статутних фондів державних акціонерних товариств і державних холдингових компаній.

Оцінка. Закон визначає особливості правового регулювання у сфері управління об'єктами державної власності, підвищує урегульованість відносин в цій сфері, але суттєво не сприяє підвищенню ефективності менеджменту на державних підприємствах та оптимізації їх фінансово-господарської діяльності. Відсутність програми приватизації створює додатковий ризик зниження ціни продажу державних підприємств і непрозорості приватизаційних конкурсів.

Наміри переглянути приватизаційні угоди

Одним з найважливіших намірів нової влади є перегляд приватизаційних угод попередніх років з метою усунення допущених порушень та отримання додаткових коштів до бюджету в тих випадках, коли об'єкти приватизувалися за заниженими цінами. І хоча ці наміри викликали чи не найбільш резонанс та неоднозначну оцінку в суспільстві, ситуація в цій сфері досі залишається невизначеною, оскільки крім цілої низки різнопланових і часом суперечливих заяв, досі не існує жодного правового документа, який би визначав засади, механізми та часові рамки цього процесу.

Перегляд приватизаційних угод був одним з центральних елементів виборчої кампанії В.Ющенка; цей намір офіційно закріплений також у програмі діяльності Уряду “Назустріч людям”. Згідно з Програмою, Уряд здійснюватиме цей процес на підставі наступних критеріїв: невиконання покупцем інвестиційних зобов'язань згідно з договором та порушення законодавчо встановленої процедури приватизації.

У випадку виявлення названих порушень, держава потенційно може прийняти одне з таких рішень: скасувати договір купівлі-продажу у зв'язку з невиконанням інвестиційних або інших зобов'язань; скасувати рішення державних органів влади про приватизацію; анулювати результати конкурсів; висунути вимогу доплати за придбаний об'єкт без зміни права власності; примусово націоналізувати майно (з компенсацією або без неї).

Проблема перегляду ускладнюється тим, що окремі з названих владою об'єктів (наприклад, “Криворізь-сталь”) були приватизовані відповідно до чинного на той момент законодавства, хоч умови приватизаційних конкурсів можна цілком обґрунтовано поставити під сумнів.

Оцінка. Наміри перегляду приватизаційних угод є дуже небезпечними для економіки, оскільки під загрозу ставиться інститут прав власності. Масовий перегляд результатів приватизації приведе до економічної та політичної дестабілізації.

Нинішня ситуація з невизначеністю засад, процедур та інструментів перегляду приватизаційних угод сама собою становить велику проблему, яка погіршує інвестиційний клімат у країні, що, своєю чергою, знижує зацікавленість у вкладенні коштів в економіку України національними та іноземними інвесторами.

Цю ситуацію невизначеності потрібно усунути якомога швидше, причому дії в цій дуже чутливій сфері мають бути дуже обережними. Дії влади мають бути прозорими, зваженими, юридично коректними. Уряд повинен при цьому уникати широкомасштабної реприватизації та спокуси підмінити суто економічні критерії політичними оцінками.

Потрібно також чітко окреслити часовий інтервал (період укладення приватизаційних угод, які можуть підлягати перегляду) та механізми процесу. Бажано здійснити цей процес якомога швидше (наприклад, до кінця 2005р.), аби в майбутньому ця потенційно небезпечна тема була закритою.

1.6 РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

Нова влада задекларувала намір бувати своєю діяльністю на засадах чесності, відкритості, патріотизму, професійності та ефективності. Такий підхід передбачає широкі консультації з громадськістю і діловими колами. Що стосується останніх, то влада повинна дотримуватися відповідних процедур розробки проектів нормативно-правових актів регуляторного характеру. Але сьогодні, хоча Президент України та Уряд досить активно зустрічаються з представниками підприємств у різних форматах, нова влада поки що неналежним чином дотримується законодавства з державної регуляторної політики.

Принципи та засади регуляторної політики в Україні визначені відповідним законом, причому акцент зроблений на тому, що регуляторна політика за своєю суттю є не окремою політикою регуляторних органів у визначених сферах регулювання, а інструментом адміністративної реформи³⁶.

Саме використання норм і принципів регуляторної політики може забезпечити перехід системи державного управління на якісно новий рівень, поставити державну владу на службу кожному громадянину. Це пояснюється тим фактом, що у своїй основі регуляторна політика вимагає від органів державної влади при розробці проектів нормативно-правових актів дотримуватись визначених законом процедур.

Однак результати незалежного моніторингу дотримання органами державної влади вимог законодавства про регуляторну політику, що проводився Інститутом Конкурентного Суспільства як за попередньої влади (весною і восени 2004р.), так і за нової (у березні-квітні 2005р.), свідчать про незадовільний стан реалізації регуляторної політики органами державної влади.

Приклади неналежного виконання регуляторної політики органами державної влади:

1) Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік та деяких інших законодавчих актів України”. Законом внесено багато змін у податкове законодавство, які мають регуляторний характер, причому були змінені умови та порядок оподаткування, а не ставки податків. Треба зазначити, що підготовку законопроекту Уряд здійснював у стислі терміни та в умовах фактичної утаємниченості.

Оцінка. Відповідний законопроект не був заздалегідь оприлюднений, не був зроблений аналіз його регуляторного впливу. Як наслідок, набуття чинності Законом призвело до погіршення регуляторного клімату в Україні, зокрема — для широкого кола суб'єктів малого та середнього бізнесу.

³⁶ Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003р.

2) Проект Закону України “Про введення мораторію на утворення суб’єктів господарювання юридичними і фізичними особами, якщо пов’язані з ними суб’єкти господарювання мають прострочену заборгованість із заробітної плати”. Цей законопроект, розгляд якого започаткував ще попередній Уряд, містить очевидну невідповідність мети такого регулювання та обраного методу. Проте, він внесений до плану заходів, спрямованих на виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України „Назустріч людям”. При цьому, не був зроблений аналіз наслідків ухвалення закону, а оприлюднений розробником проекту (Міністерством економіки) документ під відповідною назвою не містить жодного розрахунку вигід і втрат від виконання запропонованих норм.

Оцінка. Намагання Уряду з порушенням законодавства досягнути благородної мети — забезпечення погашення заборгованості із заробітної плати за минулі роки — призводить до встановлення нового бюрократичного бар’єру заснування нових суб’єктів підприємницької діяльності.

Якщо закон буде ухвалений, то, подаючи заяву на реєстрацію, наприклад, підприємець-фізична особа змушений буде довести, що він не є пов’язаним з іншими суб’єктами господарювання, які мають заборгованість по заробітній платі.

Загальний стан виконання вимог чинного законодавства про регуляторну політику. Загалом діяльність міністерств часто зводиться до суто формального часткового виконання вимог чинного законодавства про регуляторну політику. Що стосується оприлюднених актів, то далеко не завжди можна чітко зрозуміти, коли закінчується обговорення законопроекту. Аналіз регуляторного впливу практично завжди не повністю відповідає вимогам законодавства.

Наприклад, аналіз регуляторного впливу проекту Наказу “Про внесення змін до наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 10.02.2004 №52” (стосовно вдосконалення порядку оформлення та видачі Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України дозволів на реекспорт товарів іноземного походження з митної території України та товарів українського походження з митних територій іноземних країн) фактично не відповідає жодній з вимог, передбачених законом про засади державної регуляторної політики. Суть регулювання зводиться до централізації прийняття рішень про надання дозволу на реекспорт товарів іноземного походження на особі міністра економіки, однак жодного обґрунтування ефективності такого кроку розробник акту не наводить.

Окремі міністерства просто ігнорують законодавство про державну регуляторну політику. Так, Міністерство праці та соціальної політики України на своєму офіційному сайті взагалі не має ані розділу, де б оприлюднювались проекти регуляторних актів, ані самих проектів регуляторних актів з відповідним аналізом регуляторного впливу.

Узагальнена оцінка по розділу. Недотримання вимог національного законодавства органами державної влади становить найбільшу структурну небезпеку для системи державного управління — оскільки відповідно до Закону про регуляторну політику (ст.25 Закону)

урядові рішення, що були прийняті з порушенням встановлених Законом процедур, можуть бути визнані недійсними.

Уряд поки що не продемонстрував розуміння інструментального значення регуляторної політики для реалізації адміністративної реформи.

Формально недотримання вимог регуляторної політики державні службовці пояснюють необхідністю швидкого реагування на зміни в економіці та суспільстві. Проте, слід зауважити, що, *по-перше*, недотримання процедур регуляторної політики є прямим порушенням норм закону, *по-друге*, бажання швидкого реагування та прискореного застосування інструментів державного регулювання спричиняє високі ризики прийняття не виважених рішень.

1.7 ПОЛІТИКА В ІНФРАСТРУКТУРНИХ ГАЛУЗЯХ

Основними діями нової влади в цій сфері можна назвати наступні:

- ❖ Призначення персонального складу Національної комісії з питань регулювання зв’язку (НКРЗ);
- ❖ Тимчасове підвищення тарифів на залізничні вантажні перевезення;
- ❖ Підвищення тарифів на залізничні пасажирські перевезення у вагонах класу люкс (СВ);
- ❖ Погашення взаємної заборгованості, що накопичилася між комунальними підприємствами та державою зі сплати податків, між державою і населенням з компенсації втрачених заощаджень в Ощадбанку, між населенням і комунальними підприємствами з оплати комунальних послуг.

Доводиться констатувати, що інфраструктурна політика поки що не стала пріоритетним напрямом діяльності нового Уряду, який до цього часу не продемонстрував наявності чіткої і сформованої стратегії розвитку та ефективного регулювання інфраструктурних галузей.

Якщо загалом призначення складу НКРЗ є позитивним кроком, то залишається сумнівною ефективність її подальшої діяльності.

Підвищення залізничних тарифів, поза сумнівом, збільшить доходи Укрзалізниці та її відрахування до бюджету, дещо зменшить рівень перехресного субсидювання у пасажирських перевезеннях. Однак залишається незрозумілим, якою мірою будуть використані додаткові надходження для інвестиційних потреб залізниці (саме цим обґрунтовувалося підвищення тарифів), чи ці кошти знову будуть інструментом досягнення певних фінансових цілей. Крім цього, підвищення тарифів відбулося у традиційно непрозорий спосіб, з ігноруванням зобов’язань держави інформувати суспільство про економічну обґрунтованість тарифів на послуги державного монополіста. Наміри створення незалежної комісії із встановлення залізничних тарифів відсутні.

Уряд не демонструє також намірів стратегічних структурних перетворень галузі комунальних послуг.

Таким чином, залишається відкритим питання, якою буде стратегія реформування та розвитку інфраструктурних галузей, оскільки цьому питанню Уряд приділяє недостатньо уваги як у своїй поточній діяльності, так і в програмних документах.

Зв’язок

Згідно із Законом України “Про телекомунікації”, регулювання телекомунікаційної галузі, починаючи з 2005р, мала здійснювати Національна комісія з питань регулювання зв’язку (НКРЗ), персональний склад якої призначається Президентом України за поданням Прем’єр-міністра³⁷. Попередній склад НКРЗ,

³⁷ Закон України “Про телекомунікації” від 18 листопада 2003р.

призначений экс-Президентом України Л.Кучмою, був опротестований в суді, надалі Президент України В.Ющенко скасував відповідний указ попередника. Таким чином, на початку 2005р. у сфері телекомунікацій склалася небезпечна ситуація, коли несформованість складу вищого регуляторного органу унеможливила ефективний контроль за роботою операторів та реалізацію державної тарифної політики, видачу нових ліцензій і розподіл номерного ресурсу.

Призначення персонального складу НКРЗ. 19 квітня 2005р. Президент України затвердив персональний склад Комісії на підставі подання Прем'єр-міністра³⁸. При цьому, дії Уряду не можна назвати ефективними, оскільки пошуки кандидатів членів НКРЗ затягнулися, що призвело до майже тримісячного регуляторного паралічу галузі. До того ж призначення окремих членів Комісії відбулося з порушенням закону, оскільки не всі вони мають необхідну базову освіту та чотирирічний досвід роботи в галузі.

Оцінка. Цей крок має позитивний характер, оскільки поява діючого незалежного регулятора в галузі приведе до зменшення непевності учасників ринку та відновлення регулювання галузі. Але новий склад НКРЗ не відповідає вимогам, що висуваються до органу, який має здійснювати регулювання галузі, — що може значно послабити позитивний ефект від формування НКРЗ.

Залізничний транспорт

Традиційно залізничні вантажні перевезення в Україні перехресно субсидіювали та субсидують пасажирські перевезення (тарифи на вантажні перевезення перевищують їх собівартість, тоді як тарифи на пасажирські перевезення нижчі рівня собівартості), що додатково обтяжувало промисловість та знижувало ефективність діяльності підприємств. Процедура встановлення тарифів була непрозорою і базувалася не на чітко визначених правилах, а на довільних рішеннях. Інвестиції у розвиток послуг “Укрзалізниці” не орієнтувалися на потреби споживачів, що, зокрема, призводило до погіршення поточного технічного стану рухомого складу. Наявні обсяги інвестицій в ремонт та відновлення рухомого складу були недостатніми для забезпечення сталої діяльності галузі, що за інших умов була б спроможною швидко реагувати на зміни в економіці і, головне, — сприяти економічному зростанню, а не обмежувати його.

Традиційно істотна частина доходів “Укрзалізниці” використовувалася для фінансування проектів, не пов'язаних з основною діяльністю залізниць (наприклад, будівництво дороги Київ-Одеса, реконструкція Одеського оперного театру, офісу Міністерства транспорту тощо), а також таких популістських заходів, як безкоштовне перевезення школярів під час канікул.

Тимчасове підвищення тарифів на залізничні вантажні перевезення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України тимчасово, на період з 6 квітня по 30 червня 2005р., підвищено тарифи на залізничні вантажні

перевезення³⁹. Переважна більшість тарифів на внутрішні перевезення підвищені на 50%, тарифи на перевезення експортних вантажів підвищені переважно менш ніж на 50%, окремі з них навіть знижені. Внаслідок цього, зросли витрати підприємств, що негативно вплине на індекс промислових цін та, відповідно — на індекс споживчих цін. За рахунок підвищених тарифів на вантажні перевезення Укрзалізниці очікує отримати додаткові прибутки і збільшити відрахування до бюджету⁴⁰. До того ж, Уряд підвищив норматив відрахування до бюджету державними підприємствами до 50% прибутку⁴¹. Все це свідчить про намір використання державної монополії у квазіфінансній діяльності Уряду.

Оцінка. Непередбачуваний і тимчасовий характер підвищення збільшує невизначеність в економіці в цілому та шкодить інвестиційному клімату країни. Водночас, спостерігається тенденція до вирівнювання тарифів на внутрішні, імпорتنі та експортні залізничні перевезення, що зменшує нетарифні обмеження міжнародної торгівлі.

Однак залишається незрозумілим, якою мірою будуть використані додаткові надходження для інвестиційних потреб залізниць (саме цим обґрунтовувалася необхідність підвищення тарифів), чи ці кошти знову будуть інструментом досягнення певних фінансних цілей.

Підвищення тарифів на залізничні пасажирські перевезення у вагонах СВ. Урядом підвищені тарифи на пасажирські перевезення у м'яких двомісних вагонах класу люкс з 23 квітня 2005р.⁴² Офіційна мета — більш повне відшкодування витрат, пов'язаних з перевезенням пасажирів, багажу та вантажобагажу.

Оцінка. Такий крок зменшить рівень перехресного субсидіювання в пасажирських перевезеннях і збільшить дохід Укрзалізниці. Однак суспільство сьогодні не має можливості порівняти тарифи на перевезення з їх собівартістю. Процедура встановлення тарифів залишилася непрозорою, зрозуміле економічне обґрунтування необхідності такого підвищення оприлюднене не було.

На жаль, сьогодні не спостерігається намірів створити незалежну комісію з регулювання тарифів на залізничному транспорті, до компетенції якої має належати встановлення тарифів на залізничні перевезення. Тільки незалежний регулятор у змозі збалансувати інтереси всіх зацікавлених сторін. Таким чином, зміни, які відбулися в залізничному транспорті, не свідчать про наміри Уряду проводити значні структурні перетворення в галузі.

Комунальні послуги

Однією з найбільших проблем сектору комунальних послуг залишається висока заборгованість населення з оплати комунальних послуг (7,6 млрд. грн.). Внаслідок цього, підприємства не мають достатньо коштів не тільки на інвестиції, але й на оплату власних зобов'язань перед постачальниками та

³⁸ Указ Президента України “Про склад Національної комісії з питань регулювання зв'язку України” №664 від 19 квітня 2005р.

³⁹ Розпорядження КМУ № 91-р від 1 квітня 2005р.

⁴⁰ Затверджений Урядом фінансовий план Укрзалізниці передбачає збільшення прибутку залізниць у 6,3 разів, порівняно з 2004р.

⁴¹ Постанова КМУ №157 від 28 лютого 2005р.

⁴² Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України №380/10660 від 12 квітня 2005р.

бюджетом. Підприємства накопили борги зі сплати податків до бюджету в розмірі приблизно 7 млрд. грн.

Погашення взаємної заборгованості, що накопичилася між комунальними підприємствами та державою зі сплати податків, між державою і населенням з компенсації втрачених заощаджень в Ощадбанку, між населенням і комунальними підприємствами з оплати комунальних послуг. Названа процедура вперше була заявлена в Законі України “Про Державний бюджет на 2005 рік”⁴³ і залишена новим Урядом у новій редакції Закону. Законом передбачається взаємне погашення відповідних заборгованостей на суму 6 млрд. грн., що має зменшити заборгованість комунальних підприємств, держави та населення на таку саму суму.

Оцінка. Сьогодні чітка процедура погашення боргів відсутня. Оскільки величини заборгованостей різні, вони мають різну структуру та природу, то виробити ефективну та прозору процедуру погашення буде дуже складно. Адміністративні витрати на її створення можуть бути досить високими. Крім того, існує висока ймовірність зловживань при погашенні боргів. Одним з найбільш суттєвих ефектів такого заходу може стати погіршення платіжної дисципліни через очікування населення можливостей подібного погашення комунальної заборгованості в майбутньому.

Сьогодні Уряд не має чіткої стратегії дій у секторі комунальних послуг, розвиток якого не є для нього пріоритетним. Поки що невідомі конкретні наміри влади із запобігання подальшій деградації сектору та забезпечення його сталої діяльності в майбутньому.

1.8 АГРАРНА ПОЛІТИКА

Перші сто днів діяльності нової влади в аграрній сфері справляють неоднозначне враження. В Державному бюджеті України на 2005р. (із змінами від 25 березня 2005р.) додатково збільшене фінансування заходів підтримки сільського господарства, які, згідно з вимогами СОТ, підлягають скороченню. Такі дії не лише ускладнюють процес вступу України до СОТ, але й у стратегічному плані віддаляють той момент, коли українське сільське господарство зможе стати конкурентоспроможним на світовому ринку.

Позитивним моментом було намагання Уряду скасувати пільги зі сплати ПДВ для сільськогосподарських виробників. Але потрібно обережно ставитися до численних заяв стосовно бажання запровадити систему мінімальних цін для виробників, оскільки цей інструмент підтримки показав себе вкрай неефективним (наприклад, у ЄС), призводить до ринкових викривлень та підлягає скороченню згідно з вимогами СОТ.

Уряд доволі активно намагався стабілізувати ціни на ринку м'яса. Але в багатьох випадках непослідовність його дій (наприклад, недостатнє зниження тарифів, неефективність каналів реалізації дешевого м'яса тощо) зводила позитивні наміри нанівець.

Стратегічними завданнями державної аграрної політики мають бути, *по-перше*, забезпечення умов розвитку високоєфективного та конкурентоздатного на світовому ринку виробництва сільськогосподарської продукції, *по-друге*, гарантування продовольчої безпеки держави. Але, незважаючи на потужний виробничий потенціал, сільське господарство України

продовжує відставати за показниками продуктивності та ефективності виробництва від інших країн. Однією з причин цього залишається невизначеність (надмірна кількість) пріоритетів аграрної політики. Замість концентрації зусиль і коштів на забезпеченні умов для підвищення продуктивності та конкурентоздатності сільськогосподарського виробництва спостерігається попередня практика збереження структури і процедур підтримки сільського господарства, в т.ч. у формі збереження податкових пільг і втручання у функціонування ринку шляхом цінового та кількісного контролю.

Збільшення підтримки сільськогосподарських виробників в контексті вступу України до СОТ. Одним з офіційно задекларованих намірів Уряду є вступ України до СОТ до кінця 2005р. Серед основних проблем, що потребують якнайшвидшого розв'язання в цьому контексті, є проблема обсягів державної підтримки сільського господарства.

Державний бюджет України на 2005р. (із змінами від 25 березня 2005р.)⁴⁴ передбачає значне підвищення підтримки сільського господарства, порівняно з попередніми роками та порівняно з попередньою редакцією Закону про бюджет України на 2005р. від 23 грудня 2004р. Наприклад, Міністерство аграрної політики у 2004р. фактично отримало з бюджету України 2952,1 млн. грн., а на 2005р. йому заплановано виділити вже 5175,1 млн. грн. Слід зазначити, що порівняно з попередньою редакцією Закону про бюджет-2005, якою передбачалося виділити галузі сільського господарства 4886,08 млн. грн., новий Уряд фактично збільшив ці видатки майже на 290 млн. грн. При цьому, вже в попередній редакції Закону про бюджет на 2005р. відзначалося збільшення видатків, що підлягають скороченню згідно з положеннями Договору про сільське господарство СОТ, хоча в номінальному вимірі збільшились і видатки, що не підлягають скороченню. За підрахунками ІЕД, у 2004р. на заходи, що підлягають скороченню було виділено 1070,4 млн. грн., тоді як у редакції Закону про бюджет на 2005р. від 23 грудня 2004р. на ці заходи було заплановано 1340,75 млн. грн. У новій редакції Закону фінансування заходів, що підлягають скороченню, збільшене до 1563,8 млн. грн. Більше виділено коштів на здешевлення кредитів комерційних банків, підтримку розвитку підприємств молочної переробки, підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва. Натомість фінансування заходів, що не підлягають скороченню, зменшено з 2252,6 млн. грн. до 2145,6 млн. грн.

Оцінка. В новій редакції Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” спостерігається ще більше тяжіння до таких інструментів державної підтримки сільського господарства, які за правилами СОТ підлягають скороченню. Підтримка сільського господарства через такі заходи є, звичайно, вигідною для сільського господарства, але тільки в короткостроковій перспективі (приблизно протягом одного року). З іншого боку, такі дії не лише ускладнюють процес вступу України до СОТ, але й віддаляють той момент, коли українське сільське господарство зможе стати конкурентоспроможним на світовому ринку.

⁴³ Закон України “Про Державний бюджет на 2005 рік” від 23 грудня 2004р.

⁴⁴ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005р.

Для забезпечення довготривалого і сталого розвитку сільського господарства потрібно виділяти державні кошти на програми, які не створюють викривлень у дії ринкових механізмів при виробництві та торгівлі на аграрному ринку, або ж мінімізують такі викривлення. До таких програм відносять наукові дослідження, контроль та боротьбу із шкідниками і хворобами рослин і тварин, надання консультативних послуг та організацію роботи дорадчих служб, інспекцію продуктів харчування, створення державних резервів для забезпечення продовольчої безпеки, виплати сільськогосподарським виробникам на підтримку їх доходів, що не пов'язані з обсягами виробництва продукції та цінами на неї, страхування доходів тощо.

Збереження пільг сільгоспвиробникам зі сплати ПДВ. Сільськогосподарські підприємства в Україні користуються спеціальними умовами нарахування та сплати ПДВ. З одного боку, вони були звільнені від сплати ПДВ до 2004р.⁴⁵ (дія пільги була подовжена до 1 січня 2005р.) Акумуляовані суми ПДВ повинні зберігатися на спеціальному банківському рахунку та використовуватись лише на закупівлю матеріально-технічних ресурсів. З іншого боку, 70% ПДВ, сплаченого переробними підприємствами від продажу молочних і м'ясних продуктів повертається сільгоспвиробникам, а 30% — акумулюється на рахунках Міністерства аграрної політики для фінансування заходів з розведення тварин.

Уряд намагався скасувати пільги зі сплати ПДВ для сільгоспвиробників⁴⁶, але в кінцевому підсумку вони були збережені до 1 січня 2006р.⁴⁷

Оцінка. Намагання Уряду скасувати пільги зі сплати ПДВ є позитивним моментом, що дає можливість сподіватися на скасування цих пільг у найближчому майбутньому. Звичайно, в коротко-строковій перспективі сільськогосподарські виробники отримують вигоду від збереження механізму підтримки. Але існування названих пільг має низку негативних моментів. *По-перше*, СОТ відносить податкові пільги до заходів, що підлягають скороченню. *По-друге*, звільнення від сплати ПДВ у виробничо-торгівельному ланцюжку значно ускладнює становище платників ПДВ на наступних стадіях виробництва.

Встановлення мінімальних цін для виробників за допомогою товарних інтервенцій. Останнім часом з вуст урядовців можна почути про наміри встановлення мінімальних цін для виробників ціни за допомогою товарних інтервенцій. Такий захід передбачений Законом України “Про державну підтримку сільського господарства України” від 24 червня 2004р.; його здійснення покладене на Аграрний фонд.

Система мінімальних цін має на меті забезпечення мінімальної ціни для сільгоспвиробників. Для цього повинна існувати сітка інтервенційних центрів (Держкомрезерв чи Аграрний фонд), які готові закупити продукцію у сільгоспвиробників, як тільки ціна падає нижче встановленого мінімального рівня⁴⁸.

Оцінка. *По-перше*, підтримка мінімальної ціни передбачає викуп усього надлишку продукції у виробника, що вимагає великих коштів. За розрахунками ІЕД, на підтримку діючої, ефективної інтервенційної системи на ринку зерна за закупівельними цінами, встановленими державою на 2004р., бюджет України мав би виділити близько \$614 млн. (не враховуючи адміністративних витрат)⁴⁹, що перевищує фактичний обсяг витрат бюджету України 2004р. на АПК.

По-друге, як свідчить практика ЄС, така система може працювати лише за умови регулярних сезонних коливань цін на товари. Але внутрішні ціни в Україні формуються під тиском світових цін, коливання яких не відбувається на регулярній сезонній основі. Більше того, система мінімальних цін подає хибні сигнали виробникові, що призводить у кінцевому підсумку до накопичення величезних товарних запасів. Крім того, такий спосіб підтримки сільгоспвиробника правилами СОТ віднесений до заходів, що підлягають скороченню.

Дії Уряду щодо стабілізації цін на ринку м'яса. На фоні загального зростання цін на продовольчі товари, проблема зростання ціни на м'ясо набула особливої гостроти. Головним поштовхом для такої ситуації була зернова криза 2003р., яка привела до скорочення поголів'я великої рогатої худоби і свиней. З іншого боку, високі імпорتنі тарифи на м'ясо всіх видів⁵⁰ перешкоджали насиченню ринку та, відповідно, стабілізації цін.

Саме тому Уряд вдався до зниження ставок імпортного мита на м'ясо всіх видів⁵¹. Уряд також видав розпорядження щодо виділення достатньої кількості місць на ринках для альтернативного продажу м'яса і м'ясопродуктів безпосередньо сільгоспвиробниками з безплатним наданням такого місця та інвентарю, зменшення вартості ветеринарних послуг.

Уряд також запропонував здійснювати державні закупівлі дешевого м'яса та його подальшу реалізацію з метою зниження цін.

Оцінка. Зниження ставок імпортного мита можна оцінити як крок, що відповідає вимогам СОТ і веде до посилення конкуренції між імпортерами м'яса та посередниками на місцевих ринках. Водночас, існують три реальні причини, які не дозволять імпорту наповнити внутрішній ринок. *По-перше*, раніше близько 90% м'яса завозилося через спеціальні

⁴⁵ Закон України “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років” від 18 січня 2000р.

⁴⁶ У проєкті Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України”, поданому Урядом на затвердження Верховною Радою України, передбачалося скасування відповідних пільг зі сплати ПДВ для сільгоспвиробників.

⁴⁷ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо оподаткування сільськогосподарських підприємств” від 23 грудня 2004р.

⁴⁸ Наприклад, у 2004р. Уряд намагався запровадити такий механізм, і мінімальна ціна на пшеницю третього класу становила 800 грн./т.

⁴⁹ Кун А., Нів'євський О. Попередній аналіз системи мінімальних цін в Україні — Наукові матеріали ІЕД №31, 2005, <http://www.ier.kiev.ua>.

⁵⁰ Наприклад, імпортне мито на яловичину та свинину складає 1 €/кг, а на пташине м'ясо — 30%, але не менше 1,5 €/кг.

⁵¹ У першому читанні прийнятий проєкт Закону “Про внесення змін до деяких законів України (щодо митного тарифу)” №7181 від 6 квітня 2005р., згідно з яким ставка мита складатиме 10%, але не менше 0,4 €/кг — для пташиного м'яса; не менше 0,6 €/кг — для свинини та яловичини.

економічні зони (СЕЗ), де фактично існувала “нульова” ставка імпортного мита, або контрабандою. Закриття СЕЗ призвело до фактичного збільшення ставки імпортного мита для імпортерів (з 0% до 10%), тому їх поведінку важко передбачити. *По-друге*, специфічне мито на м'ясо залишається достатньо високим. *По-третє*, імпорт гальмується нетарифними обмеженнями.

Можна також позитивно оцінити інші кроки, спрямовані на зменшення маркетингових витрат і посилення конкуренції на місцевих ринках, оскільки головною причиною високих цін є не стільки наявність посередників, скільки їх великі ризики та витрати (транспортні витрати, вартість послуг лабораторій ветеринарно-санітарної експертизи на ринках, ринкові збори тощо), які вони намагаються компенсувати за рахунок нижчої закупівельної ціни у сільгоспвиробників.

Що стосується державних закупівель м'яса, то реалізація цього заходу на практиці пов'язана з кількома проблемами. Так, результати першого тендера (18 квітня 2005р.) показали, що із запланованих 20 000 тонн було закуплено лише 2 700 тонн за ціною 11-19 грн. — що свідчить про низьку зацікавленість виробників брати участь у тендерах. Слід також назвати відсутність ефективної дистрибуції закупленого м'яса, оскільки торговельна мережа “Укркоопспілки” (що визначено Урядом) сьогодні досить невелика, а населення великих міст купує м'ясо переважно в супермаркетах та на звичайних ринках. Слід також реально враховувати можливі зловживання при здійсненні таких закупівель.

Підсумовуючи, можна зазначити, що в багатьох випадках непослідовність дій Уряду (наприклад, недостатнє зниження тарифів, неефективність каналів реалізації дешевого м'яса тощо) зводить позитивні наміри нанівець.

1.9 ДІЇ ВЛАДИ В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

Враховуючи значну інерційність паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) та велику кількість проблем, що накопичувалися в галузі протягом попереднього часу, важко очікувати глобальних змін у ПЕК за невеликий час роботи нової влади. Разом із тим, напрями окремих важливих реформ вже окреслені і можуть бути предметом аналізу.

Вугільна промисловість

Подія. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік та деяких інших законодавчих актів України” (ст.4) встановлює: “у 2005р. **продаж** нафти і газового конденсату та **вугілля власного видобутку підприємствами**, частка держави у статутному фонді яких перевищує 50%, **здійснюється на аукціонах** у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України”.

Аналіз. На сьогодні ціни на вугільну продукцію в Україні є, *по-перше*, заниженими, *по-друге*, ціни на енергетичне вугілля суттєво перевищують ціни на коксівне вугілля, що суперечить світовій практиці.

Така ситуація є наслідком політики фінансово-промислових груп (ФПГ), які працюють у галузі та диктують ціни і визначають покупців для державних шахт не на користь останніх.

Спроба продавати вугілля на аукціоні була зроблена у 2000р. за Уряду В.Ющенка (з ініціативи “енергетичного” віце-прем'єра Ю.Тимошенка). Проте, аукціон не відбувся внаслідок відсутності покупців. Вважається, що аукціон був зірваний навмисно, а відставка Ю.Тимошенко — спричинена її ініціативою.

Ціни на українську вугільну продукцію порівнювати з цінами на регіональних ринках досить важко — з огляду на збитковість і дотаційний характер української вугільної промисловості, включення до собівартості продукції утримання соціально-побутової сфери тощо. За таких умов, реальні ціни на вугілля може визначити лише ринок, тобто аукціонний продаж.

Ініціювання та прийняття закону про аукціонний продаж вугілля, а також намір продажу всього вугілля — як енергетичного, так і коксівного — (у Програмі Уряду йдеться лише про продаж енергетичного вугілля) є позитивним кроком Уряду.

Пропозиції. Оскільки Постанова КМУ “Про запровадження аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, скрапленого газу та вугілля” №599 від 4 квітня 2000р. не скасована, і формально є чинною, її потрібно адаптувати в частині продажу вугілля. Пропонується внести наступні зміни до Постанови:

- ❖ визначити дату початку аукціонного продажу (можливо експериментального — продаж незначних обсягів вугілля);
- ❖ визначити мінімальні стартові ціни на вугільну продукцію, розробивши спеціальну методику;
- ❖ визначити обсяги вугільної продукції, яку її виробники можуть залишати на власні потреби;
- ❖ провести вибір біржового майданчика (можливо, доцільно провадити продаж вугілля окремо від нафти та газового конденсату, як у випадку скрапленого газу).

Нафтогазовий комплекс

Подія. Впровадження у зв'язку із суттєвим зростанням цін на нафтопродукти обмежень торговельної надбавки (не вище 15%) на оптові ціни виробника та митної вартості на дизельне паливо і бензини моторні, що реалізуються на автозаправних станціях (Постанова КМУ “Про внесення змін у додаток до Постанови Кабінету Міністрів України №1548 від 25 грудня 1996р.” №265 від 9 квітня 2005р.) та впровадження граничних рівнів гуртово-відпускних цін на нафтопродукти (Наказ Міністерства економіки та з питань євроінтеграції України №95 від 14 квітня 2005р.⁵²).

Згідно з соціологічними опитуваннями, проведеними Центром Разумкова, майже 73% опитаних заявили, що відчувли різке зростання цін на нафтопродукти; 38% — переконані в тому, що Уряд повною мірою несе відповідальність за підвищення цін на нафтопродукти⁵³.

⁵² З 20 квітня 2005р., згідно з Указом Президента України “Про Міністерство економіки України” №677 від 20 квітня 2005р., назва міністерства змінена на Міністерство економіки України.

⁵³ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

Аналіз. У результаті реалізації зазначених заходів, між Урядом і нафтопереробниками виник гострий конфлікт та як наслідок — з'явилися черги на АЗС, що продають нафтопродукти, вироблені з нафти власного видобутку (за низькими цінами); деякі продавці нафтопродуктів тимчасово припинили продаж нафтопродуктів⁵⁴; окремі АЗС продавали паливо лише за безготівковими розрахунками.

Застосування обмежень цін і торговельних надбавок є не ринковими методами регулювання ринку нафтопродуктів, або “ручним” управлінням ринком. Оскільки Уряд, *по-перше*, відреагував на бензинову кризу із запізненням, *по-друге*, застосував неринкові методи регулювання, то досягнення мети — стабілізація цін на певний період часу — може обернутися надалі значною дестабілізацією всього ринку нафтопродуктів.

Водночас, замість своєчасного застосування ринкових заходів для стабілізації ринку нафтопродуктів, окремі члени Уряду звинуватили нафтопереробників у картельній змові. Згідно з українським законодавством, такий висновок може зробити лише Антимонопольний комітет України (АМК) і лише після ретельного розслідування, чого на момент кризи не було.

Адміністративно-командні методи регулювання ринку нафтопродуктів на початковому етапі кризи отримали адекватну та прогнозовану реакцію нафтопереробників — окремі з них продовжили тримати високі ціни, інші — припинили продаж нафтопродуктів (компанія ТНК-ВР). Надалі ситуація загалом стабілізувалася⁵⁵ — ціни на нафтопродукти були знижені до рівня, запропонованого Міністерством економіки України. Але не виключено, що ситуація з перевищенням граничних цін на нафтопродукти відновиться вже у другій половині травня. Це зумовлюється наступними чинниками: (1) зростанням цін на нафту на світовому ринку, в т.ч. на російську нафтову суміш *Urals*; (2) збільшення експортного мита на російську нафту внаслідок дії попереднього чинника; (3) вичерпання запасів нафтопродуктів, вироблених з дешевої нафти. Все це може призвести до дефіциту окремих видів нафтопродуктів або дестабілізації ринку⁵⁶.

Водночас, за експертними оцінками, зростання вартості “корзини” нафтопродуктів на 5% понад рівня інфляції є кризовим явищем, що загрожує економіці будь-якої країни, а отже — її національній безпеці. Саме така ситуація склалася в Україні: рівень інфляції в першому кварталі складав 4,4%, а зростання цін на “корзину” нафтопродуктів — 10-12%.

Таким чином, можна стверджувати, що Уряд був вимушений застосовувати не ринкові методи регулювання ринку нафтопродуктів — з огляду на відсутність практики системних заходів попередження кризових явищ на цьому ринку, насамперед, довгострокових, які мали бути реалізовані попередніми урядами.

Пропозиції. Пропонуються наступні системні заходи для попередження нових “бензинових” криз:

- ❖ запровадити систематичний моніторинг (щоденно або щотижня; всіх типів нафтопродуктів; у гуртовому та роздрібному продажі) з метою відстеження стану ринку та попередження кризових явищ⁵⁷;

- ❖ створити поступово стратегічний резерв нафти та нафтопродуктів в обсязі 90-денного імпорту для забезпечення споживачів у випадках можливих перерв у постачанні та для можливої інтервенції на ринок;

- ❖ підвищити ефективність роботи вертикально-інтегрованої нафтової компанії (ВІНК) на основі власного видобутку нафти (компанія “Укрнафта”), вітчизняної нафтопереробки (із залучення НПЗ, де держава має пакети акцій) та АЗС (які належать “Укрнафті”) для здійснення впливу на ринок;

- ❖ запроваджувати тимчасову заборону (квотування) на експорт нафтопродуктів (окремих видів, наприклад, дизельного палива) та нафту власного видобутку перед початком посівної та збору врожаю (цей захід Уряд застосував, однак із запізненням);

- ❖ закуповувати додаткові обсяги нафти та нафтопродуктів (наприклад, у Росії) для забезпечення зростаючих сезонних обсягів попиту;

- ❖ регулювати ринок нафти та нафтопродуктів винятково шляхом регулювання податків, акцизів, а також транспортних тарифів на перевезення нафти та нафтопродуктів⁵⁸;

- ❖ підвищити ефективність роботи АМК за рахунок покращання антимонопольного законодавства (можливо, шляхом підвищення його жорсткості);

- ❖ підписувати двічі на рік спільні Меморандуми між Урядом, нафтопереробними та сільгоспвиробниками.

Надалі доцільно відмовитися від пільгових поставок дизельного палива сільгоспвиробникам — оскільки створення дійсно ринкової економіки не може передбачати збитковий постачання приватних НПЗ, що є одним з чинників виникнення “бензинових” криз. Приватні компанії, постачаючи українським сільгоспвиробникам дешеве дизельне паливо (нижче ринкової вартості), як правило, компенсують втрати підвищенням цін на інші види нафтопродуктів (тобто, “відіграються” на інших споживачах)⁵⁹. Уряд має залучати пільгові банківські кредити на своєчасну закупівлю необхідних обсягів палива для сільського господарства, не чекаючи сезонного зростання цін на нього.

Подія. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік та деяких інших законодавчих актів України” (ст.3) передбачає впровадження у 2005р. рентної

⁵⁴ Наприклад, Лисичанський НПЗ, який належить компанії ТНК-ВР.

⁵⁵ До 10% АЗС в Україні тримають ціни на нафтопродукти на 10-15% вищими, ніж запропоновано Міністерством економіки України. Див.: Лемешко А. Джобберы не желают снижать цены на бензин. — “Газета”, 27 апреля 2005, с.4.

⁵⁶ Так, керівництво компанії ТНК-ВР попереджає про можливість припинення поставок нафти в Україну. Див.: ТНК-ВР может прекратить поставку нефти в Украину. — Ведомости, 3 мая 2005г., с.3.

⁵⁷ Системний моніторинг нафтового ринку, незважаючи на прийняття кількох урядових документів, досі не запроваджений.

⁵⁸ Як свідчить міжнародна практика, цей чинник впливу є головним у регулюванні ринку нафти та нафтопродуктів.

⁵⁹ Наприклад, попередній Уряд дав мовчазну згоду на таке приховане субсидювання сільського господарства значною мірою за рахунок громадян-власників автомобілів.

плати за нафту та природний газ, що видобуваються з родовищ із важковидобувними та виснаженими запасами, з покладів, які залягають на глибині понад 5000 м, а також з морських родовищ. Водночас, збільшені самі ставки рентної плати та деякі інші платежі для підприємств нафтогазового комплексу.

Аналіз. У попередні роки такі платежі не стягалися, що стимулювало видобуток вуглеводнів в Україні. Збільшення податкового тиску на підприємства нафтогазового комплексу в умовах невеликих родовищ вуглеводнів, їх виснаження та складних умов видобутку призведе до вкрай негативних наслідків, а саме:

- ❖ зменшиться видобуток вуглеводнів в Україні внаслідок кардинального зменшення прибутку підприємств, які видобувають вуглеводні на шельфі Чорного та Азовського морів (насамперед, ДАТ “Чорномор-нафтогаз”), і компаній, що провадять освоєння родовищ, основні запаси яких знаходяться на великих глибинах (наприклад, СП “*Regal Petroleum*”);

- ❖ зменшиться інвестування до геологорозвідки та на введення в експлуатацію нових свердловин;

- ❖ погіршиться інвестиційний клімат для іноземних компаній в нафтогазовій сфері.

Пропозиції. Повернути пільги, тобто впровадити нульову рентну ставку для підприємств, що видобувають вуглеводні з родовищ із важковидобувними та виснаженими запасами, з покладів, які залягають на глибині понад 5000 м, а також з морських родовищ, і зменшити податковий тиск на підприємства нафтогазового комплексу.

Окремі проекти, реалістичність яких є сумнівною

Особливістю будь-якого початкового періоду реформування (тим більше, коли до влади приходить нова команда, переважна частина якої не мала досвіду роботи у виконавчій владі) є генерування великої кількості “нових”, іноді фантастичних ідей. Найбільшу їх кількість становлять ідеї, що стосуються, насамперед, зменшення залежності України від постачань російських енергоносіїв. Попри тенденцію до спаду потоку таких ідей та неможливість реалізації більшості з них (що підтвердить подальша практика), їх аналіз є доцільним — з метою економії часу та ресурсів, оскільки щонайскоріше припинення обговорення більшості з “нових” ідей дозволить зосередитися на реалізації кількох найбільш реальних енергетичних проектів. Крім того, генерування “фантастичних” енергетичних проектів не лише шкодить іміджу держави та її керівників, але й підриває довіру до фахового рівня працівників українського нафтогазового комплексу.

Для аналізу вибрані ті проекти, що здаються найбільш реальними, хоча навряд чи будуть колись здійснені.

Не аналізувалися такі пропозиції, як, наприклад, відмова від імпорту газу в Україну через три-п’ять років за рахунок видобутку газу в Туркменістані власними силами. Не є доцільним аналізувати також заяву про те, що Україна може ініціювати будівництво

газопроводу для транспортування газу з Туркменістану до Європи в обхід Росії через Каспійське море, Азербайджан, Грузію і далі дном Чорного моря до України. Це був би один із найдовших і найдорожчих газопроводів у світі, до того ж — з незабезпеченими запасами газу.

Відсутність посилення на конкретних посадовців, які озвучували ці проекти, зумовлена, насамперед, розумінням того, що, як правило, їх генерують інші люди, які залишаються невідомими.

Отже, протягом кількох останніх місяців керівники найвищих рівнів в Україні (від Президента України через Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та Державного секретаря України до голови правління НАК “Нафтогаз України”, за винятком Прем’єр-міністра України Ю.Тимошенка) пропонували наступні міжнародні проекти у сфері енергетики:

- (1) видобуток природного газу на шельфі Туркменістану силами українських компаній і створення газотранспортного консорціуму спільно з Туркменістаном та Росією для будівництва Прикаспійського газопроводу (через територію Туркменістану, Казахстану та Росії) з метою транспортування туркменського газу до України для наповнення газового балансу;

- (2) забезпечення поставок української електроенергії до Грузії, Ірану та Іраку;

- (3) поставки нафти з Іраку для забезпечення роботи нафтопроводу Одеса-Броди;

- (4) будівництво у Бродах потужного нафтопереробного заводу (НПЗ) в якості варіанту використання каспійської нафти;

- (5) вихід України та Лівії на новий рівень стратегічного партнерства після останнього візиту українських керівників до цієї країни та поставки її нафти за схемою заміщення до України для створення національного нафтового резерву.

Аналіз. Навіть побіжний аналіз показує, що більшість запропонованих проектів детально не пророблялися і навряд чи будуть реалізовані навіть у довгостроковій перспективі (через 10-15 років) внаслідок, насамперед, концептуальних помилок.

- (1) Створення газотранспортного консорціуму для будівництва Прикаспійського газопроводу спільно з Туркменістаном для України не є доцільним. *По-перше*, Туркменістан на 25 років наперед продав російському “Газпрому” (починаючи з 2007р., коли завершується українсько-туркменський контракт) майже весь надлишковий (експортний газ). *По-друге*, питання будівництва цього газопроводу необхідно вирішувати в чотиристоронньому форматі — за участі всіх країн-транзитерів. *По-третє*, Туркменістан не має коштів на будівництво своєї ділянки газопроводу і дуже неохоче допускає навіть “Газпром” до транзитних магістралей. *По-четверте*, з урахуванням довгострокових зобов’язань з поставок газу до Росії, Ірану, Пакистану (Трансафганський газопровід, який планується збудувати), Туркменістан не має необхідної розвіданої ресурсної бази природного газу⁶⁰. *По-п’яте*, приймаючи пропозицію видобувати

⁶⁰ На переговорах у Києві 26 квітня 2005р. між Президентом України В.Ющенком і главою “Газпрому” О.Міллером останній заявив, що ідея консорціуму з транспортування газу з нових родовищ Туркменістану є “фантомом”, “ситуація із запасами газу (Туркменістану) очевидна”. Див.: “Газпром” предъявляет Украине революционные счета и не хочет участия Туркмении в газотранспортном консорциуме, http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=56261.

природний газ на туркменському шельфі Каспійського моря, Україна має враховувати, що ділянки для розробки покладів газу є малоперспективними, в Україні відсутня техніка для буріння свердловин на великих глибинах шельфу, морський видобуток газу потребує додаткових значних витрат тощо.

(2) Постачання української електроенергії до Грузії, Ірану та Іраку, в умовах, коли Україна не має з жодною з цих країн спільних кордонів, фактично неможливе. Теоретично можливий експорт електроенергії шляхом обміну з третіми країнами теж не є реальним, оскільки за такий вкрай економічно привабливий бізнес точиться гостра боротьба між країнами-експортерами.

(3) Постачання нафти з Іраку для нафтопроводу Одеса-Броди є економічно недоцільним, оскільки поставка нафти з іншого географічного регіону через перевантажені турецькі протоки в умовах надлишку пропозиції нафти в Чорноморському регіоні кардинально збільшує довжину шляху транспортування, а отже — суттєво підвищує ціну іракської нафти. Протягом останніх 7-9 років нафта з країн СНД майже повністю витіснила поставки арабської нафти до країн у регіоні Чорного моря. Про те, що в Іраку фактично йде громадянська війна і одним з основних споживачів іракської нафти є США навіть не йдеться.

(4) Будівництво в Україні нового НПЗ для переробки каспійської нафти є повторенням помилки будівництва нафтопроводу Одеса-Броди. В Україні знову планується реалізація транснаціонального проекту (мають бути задіяні Прикаспійські країни, або, скоріше, західні нафтові компанії, що постачатимуть до України нафту) без підписання міжнародних договорів (контрактів, меморандумів) з постачальниками нафти. Більше того, на сьогодні не існує техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) будівництва нового НПЗ.

Отже, категоричні заяви про будівництво НПЗ для переробки каспійської нафти є щонайменше передчасним заходом з наступних причин: (а) не існує ТЕО проекту НПЗ; (б) не підписано договори (контракти) з постачальниками каспійської нафти до України; (в) відсутні кошти на будівництво (вартість сучасного НПЗ для переробки 15 млн. т нафти на рік складає до \$1 млрд.); (г) термін будівництва НПЗ є досить тривалим (до двох років); (д) можуть зірватися домовленості з Польщею щодо продовження нафтопроводу Одеса-Броди до Плоцька; (е) і головне — потужності існуючих в Україні НПЗ використовуються лише 41-42%⁶¹.

(5) Запрошення України лівійським керівником до участі у міжнародному тендері в Лівії на освоєння 44 нафтогазових блоків не виводить обидві країни на рівень стратегічного партнерства⁶². У тендері може брати участь будь-яка країна світу, яка виконає наступні умови — вчасно подасть необхідні документи та сплатить відповідні суми коштів. Тому видавати цю подію за новий рівень відносин між двома країнами не коректно.

Водночас, перемога України в конкурсі (який розпочнеться вже 1 травня 2005р.) на отримання хоча б

кількох перспективних нафтогазових блоків є сумнівною. Це зумовлено, насамперед, недостатніми можливостями українських компаній, порівняно з крупними нафтогазовими грандами, які працюють зараз у Лівії (та працювали до впровадження санкцій проти цієї країни). На жаль, Україні бракує фінансових ресурсів.

Як відомо, у 2004р. Україна (НАК “Нафтогаз України”) отримала від Національної нафтової компанії Лівії чотири нафтогазових блоків для геологорозвідки та розробки (без конкурсу). За деякими даними, ратифікація цієї угоди Урядом Лівії є під сумнівом, а отже — може зірватися весь проект, оскільки західні компанії вимагають від Лівії здійснювати передачу родовищ на основі міжнародних правил, тобто лише за конкурсом (тендером). Внаслідок цього, попередній план освоєння лівійських вуглеводневих родовищ вже фактично зірвано: протягом першого півріччя 2005р. планувалося проведення сейсмозонувки родовищ, що навряд чи відбудеться. Таким чином, зірвано і початок бурових робіт (жовтень 2005р.), а отже — під сумнівом і початок видобутку нафти у 2007р.

Щодо постачання нафти, видобутої в Лівії, за схемою заміщення в Україну для можливого створення національного нафтового резерву, то можна відзначити наступне. *По-перше*, очікується, що перша нафта з лівійських родовищ може бути отримана не раніше 2008р., попри те, що резерв треба створити вже протягом 2005-2006рр.

По-друге, схеми заміщення або “свопові” (обмінні) поставки, як правило, реалізуються шляхом обміну визначених обсягів нафти. Наприклад, Казахстан, не маючи виходу до моря (Каспійське море є закритим або внутрішнім морем), постачає свою нафту до півночі Ірану, який її на місці використовує — переробляє і продає нафтопродукти всередині. Зі свого боку, Іран продає відповідні обсяги своєї нафти у Перській затоці, перераховуючи, отримані кошти Казахстану. Таким чином, дві країни виграють від обміну: Іран — забезпечує нафтою північ країни, а Казахстан — зменшує транспортні видатки і виходить на нові ринки збуту.

У випадку лівійської нафти, для України шлях обміну є вкрай обмеженим — фактично єдиним реальним партнером може стати Німеччина, яка є значним покупцем як лівійської, так і російської нафти. Загалом схема обміну нафтою виглядає досить складною та такою, яку важко реалізувати, порівняно з простим продажем нафти в Лівії та купівлею необхідних обсягів нафти в Росії.

Висновок. Розробкою транснаціональних енергетичних проектів повинні займатися лише фахівці, а не політики. Більше того, оголошувати суть таких проектів доцільно лише після їх опрацювання відповідною профільною установою (виконання ТЕО), попереднього узгодження початкових параметрів проектів та попереднього змісту угод дипломатичними каналами з усіма країнами - потенційними учасниками проекту та підписання спільних угод (меморандумів). ■

⁶¹ Сумарна потужність НПЗ в Україні в 2004р. складала 51,11 млн. т, обсяг переробленої нафти — 21,18 млн. т. Див.: Енергобизнес, 25 янв. 2005г.

⁶² Візит української делегації до Лівії у складі Державного секретаря України О.Зінченка та делегації НАК “Нафтогаз України” на чолі з головою правління компанії О.Івченко відбувся 17-18 квітня 2005р.

РОЗДІЛ 2.

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

Одним із головних гасел Помаранчевої революції була радикальна зміна влади і принципів її діяльності. Напередодні президентських виборів 2004р. переважна більшість громадян України були впевнені в тому, що діюча влада веде країну в неправильному напрямі. Серед проблем, які найбільше хвилювали суспільство, помітне місце посідали байдужість представників влади до проблем простих громадян і корупція в органах державної влади (за результатами соціологічних досліджень, у 2003р. корупція посіла друге місце серед проблем, які найбільше хвилюють громадян⁶³; у 2004р. — четверте, поступившись місцем гострим соціально-економічним проблемам, що також характеризує діяльність попередньої влади⁶⁴).

Від майбутнього Президента очікували насамперед боротьби з цим ганебним явищем, утвердження принципів верховенства права, демократії і рішучих кадрових змін. З іншого боку, нинішня владна команда, ще будучи в опозиції і підтримуючи під час виборчої кампанії нинішнього Президента України В.Ющенка, неодноразово вказувала громадськості на вади старого режиму, порочність формування та функціонування існуючої системи влади, коли кадрові призначення робилися за протекцією або принципом особистої лояльності, важливі державні рішення приймалися в закритому режимі, Конституція і чинне законодавство нехтувалися, судова система лише частково виконувала своє призначення. При цьому, не піддавалося сумніву, що у своїй діяльності нова влада дотримуватиметься принципів відкритості, чесності і прозорості, на яких наголошували її представники під час президентської виборчої кампанії.

Тому логічно було прогнозувати, що свої перші 100 днів нова влада присвятить насамперед подоланню наслідків діяльності своїх попередників: реформуванню системи державного управління, заміні кадрів на всіх рівнях, забезпеченню справжньої незалежності судової влади, боротьбі з корупцією, встановленню партнерських стосунків з “четвертою владою” та інститутами громадянського суспільства.

Про те, наскільки справдилися ці очікування, свідчать наведені нижче результати моніторингу 100 днів роботи діючої влади.

2.1 ФОРМУВАННЯ СТРУКТУР НОВОЇ ВЛАДИ

Дія влади: формування апарату Президента України

Апарат Президента В.Ющенка створений шляхом реорганізації Адміністрації Президента Л.Кучми⁶⁵. Структура Секретаріату Президента в основному відтворює структуру попередньої адміністрації лише із змінами назвами підрозділів — “головні управління” стали “головними службами”.

Оцінка. Вкрай негативним моментом є продовження практики неконституційних відносин апарату Президента з Урядом. Новоутворений Секретаріат Президента України залишив за собою право не лише готувати проекти рішень та актів Президента України,

але й забезпечувати та контролювати їх виконання, давати доручення органам виконавчої влади.

Заява В.Ющенка про те, що Секретаріат — “це перехідна структура, на яку не варто витрачати час для пояснень”, звучить дещо непереконливо, по-перше, тому що була зроблена надто пізно — наприкінці квітня, по-друге, тому що після масованої критики з боку опозиції колишньої Адміністрації Президента України можна було **сподіватися**, що нова влада, ще будучи в опозиції, мала проект реформування цього органу. Наступні події показали, що, або такого проекту не було, або він був відкинутий з міркувань “політичної доцільності”. Проте оголошені наміри Президента перейти до інституту радників як до ключового механізму отримання інформації та розподілу відповідальності заслуговують підтримки.

⁶³ Див.: Політична реформа-2003: ставлення громадян, їх участь в обговоренні та рівень підтримки пропонованих конституційних змін. — Національна безпека і оборона, 2003, №3.

⁶⁴ Див.: Соціальне самопочуття та проблеми громадян. — Національна безпека і оборона, 2004, №10.

⁶⁵ Указ Президента України “Про Секретаріат Президента України” №108 від 24 січня 2005р.; Указ Президента України “Питання Секретаріату Президента України” №111 від 27 січня 2005р.; Розпорядження Президента України “Положення про Кабінет Президента України” №47 від 8 лютого 2005р.; Розпорядження Президента України “Положення про Прес-службу Президента України” №48 від 8 лютого 2005р.; Розпорядження Президента України “Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України” №464 від 10 березня 2005р.; Указ Президента України “Про призначення І.Тарасюка Керівником Державного управління справами” №572 від 1 квітня 2005р.

Негативом у діяльності глави держави є також низька легітимність збереження у попередньому форматі Державного управління справами та його непрозорі господарсько-економічної діяльності, яка досі визначається низкою актів Президента України з грифом “Опублікуванню не підлягає”.

Дія влади: формування Кабінету Міністрів України (КМУ)

Уряд сформовано представниками основних політичних сил, які підтримували Президента України під час передвиборної кампанії (Блок “Наша Україна”, ВО “Батьківщина”, Соціалістична партія України, Партія промисловців і підприємців України).

Оцінка. Позитивом є те, що загалом вдалося створити Уряд, де міністри чітко ідентифікуються як представники політичних сил, і більшість з них усвідомлюють свою роль як політиків у дорученому секторі державного управління.

Недоліком є те, що склад Уряду не до кінця складає єдину команду, а окремі внутрішні конфлікти навіть набули публічного розголосу (наприклад, ситуація з рішенням про заборону реекспорту нафти). Причиною цього є недостатнє врахування думки Прем’єр-міністра України при вирішенні кадрових питань. Виправданням є лише персональна відповідальність Президента за дії нової влади у після-виборний період. Професійність окремих членів Уряду викликає питання.

Дія влади: реформування Секретаріату КМУ

Зобов’язання реформувати апарат Уряду, усунути практику доручень та адміністрування з його боку стосовно центральних органів виконавчої влади впливають з положень Програми діяльності КМУ.

Оцінка. Позитивом є доповнення Тимчасового регламенту КМУ (розділ “Порядок розроблення концептуальних засад реалізації урядової політики”) Методикою підготовки доповідної записки КМУ. Методика передбачає процедуру підготовки відповідних документів, включно із стандартними формами, що дозволить уніфікувати документи, які надходять на розгляд КМУ.

Однак структура Секретаріату КМУ не відображає значних змін чи перебудови стилю роботи, надалі не забезпечується положення Програми діяльності Уряду про те, що “кожний нормативно-правовий акт Уряду, кожен проект законодавчого акта проходить експертизу на предмет можливих зловживань”. Недоліком є також збереження посади Міністра КМУ.

Дія влади: зміна організації роботи Уряду

При формуванні Уряду здійснена спроба відійти від галузевого принципу формування на користь функціонального, підтвердженням чому є призначення віце-прем’єр-міністрів, яким делеговано виконання чітко визначених функцій: адміністративна та

адміністративно-територіальна реформа, європейська інтеграція⁶⁶. Позитивом є також те, що були визначені члени Уряду, які мають нести персональну відповідальність за пріоритетні напрями політики.

Оцінка. До компетенції віце-прем’єр-міністра Р.Безсмертного віднесено питання формування та реалізації державної політики стосовно проведення в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформи; координацію діяльності державних органів у цих сферах; підготовку законопроектів та відповідних нормативно-правових актів, необхідних для проведення реформ; забезпечення відкритості проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, що передбачає інформування громадськості про основні пріоритети, хід та результати здійснюваних заходів. Щоправда, відкритим залишається питання інституційного забезпечення проведення адміністративної реформи.

До компетенції віце-прем’єр-міністра О.Рибачука віднесене широке коло питань євроінтеграційної політики, координації діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення передумов для набуття Україною членства в ЄС. Однак викликає запитання потенційна ефективність обраного інституційного забезпечення політики європейської інтеграції⁶⁷.

Як позитив варто відзначити колегіальний характер роботи Уряду, реальне обговорення проектів урядових рішень на засіданнях Уряду. Проте значною вадою є відсутність додаткового інструмента вироблення та узгодження політики — на порушення чинного Тимчасового регламенту КМУ не створені урядові комітети, хоч у Програмі діяльності КМУ міститься зобов’язання: “Перетворити урядові комітети на реальні робочі органи Кабінету Міністрів та інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проектів рішень (Адміністративна реформа)”.

Дія влади: затвердження Програми діяльності КМУ “Назустріч людям”

У Програмі діяльності Уряду⁶⁸ відображені питання адміністративної реформи та наміри зосередити роботу Уряду на стратегічних питаннях, делегувати урядовим органам і місцевим державним адміністраціям вирішення питань щоденного адміністрування. Заявлено, що до першочергових завдань Уряду віднесено опрацювання проекту Закону “Про Кабінет Міністрів України”, який чітко визначить функції та повноваження міністрів та механізми їх взаємодії з іншими органами державної влади.

Оцінка. За змістом Програма діяльності Уряду є реальним політичним документом, можливо, дещо переобтяженим за обсягом. Недоліком є те, що Програма діяльності Уряду підготовлена і представлена Парламенту до призначення Прем’єр-міністра та членів Кабінету, без опрацювання в парламентських комітетах. Симптоматично, що із

⁶⁶ Розподіл повноважень між першим віце-прем’єр-міністром та віце-прем’єр-міністрами здійснено Постановою КМУ “Про функціональні повноваження Першого віце-прем’єр-міністра і віце-прем’єр-міністрів України” №175 від 3 березня 2005р.

⁶⁷ Постанова КМУ “Деякі питання координації діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції” №174 від 3 березня 2005р.

⁶⁸ Постанова КМУ “Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України” №115 від 4 лютого 2005р.

40 позицій плану підготовки для розгляду на засіданнях Уряду найважливіших питань формування та реалізації державної політики у першому півріччі 2005р. лише один пункт (26) “Про запровадження громадського моніторингу ефективності роботи органів виконавчої влади” є похідним від Програми діяльності Уряду в частині адміністративної реформи⁶⁹.

Дія влади: формування Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України та розширення її компетенції

Виданий Президентом Указ “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” №208 від 8 лютого 2005р. вносить багато неоднозначних новацій у повноваження та організацію діяльності РНБО України, а сам акт був оприлюднений із значним зволіканням.

Оцінка. Указ допускає численні порушення конституційних норм щодо розширення складу та сфери повноважень РНБО України, статус та діяльність якого регулюються спеціальним Законом. Крім того, цим Указом Президент надав керівникові секретаріату РНБО України незаконні та необґрунтовані повноваження. Теми проведених РНБО України засідань (наприклад, стосовно адміністративної реформи⁷⁰), а також планованих заходів (наприклад, стосовно судової реформи) свідчать, що РНБО України втручається у сферу компетенції Уряду.

Дія влади: реформування системи центральних органів виконавчої влади

Простежується намір Уряду побудувати систему за секторним принципом, який передбачає формування цілісних секторів/сфер управління міністрів та максимально забезпечує можливе представлення міністрами в Уряді всього спектру питань виконавчої гілки влади (оголошено на засіданнях Уряду, присвячених питанням адміністративної реформи, зокрема, 12 лютого 2005р.). Також заявлено про плани впорядкування (ліквідації) органів зі спеціальним статусом і скорочення кількості державних комітетів.

Оцінка. Завершеними кроками можна вважати створення Міністерства у справах молоді та спорту на основі існуючих Міністерства у справах сім’ї, дітей та молоді та Державного комітету з питань фізичної культури та спорту⁷¹, Міністерства культури і туризму на базі Міністерства культури і мистецтв України та Державної туристичної адміністрації України⁷². Заслугує підтримки широке запровадження механізму “спрямування і координації” міністрами діяльності державних комітетів⁷³. Щоправда, непослідовною є обмеженість кадрових повноважень Міністра

фінансів стосовно Державної митної служби та Державної податкової адміністрації. На жаль, відкладеним залишається питання утворення МВС європейського зразка, яке мало б поглинути МНС та ін. органи. Також варто відзначити відмову від виконання окремих задекларованих заходів (наприклад, ліквідації Державіаслужби та Держкомпідприємництва), що свідчить про прорахунки в технології прийняття рішень.

Слід згадати внесення змін до структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій⁷⁴. Разом з тим, вирішення питань організаційної структури є суто технічним питанням, порівняно з прийняттям рішення про реорганізацію системи центральних органів та чітким визначенням функцій органів виконавчої влади. Більш ефективним є з’ясування організаційної структури органів влади після функціонального аналізу, а не навпаки (див. Програму діяльності Уряду: “Провести функціональне обстеження діяльності існуючих органів виконавчої влади виходячи з того, що кожна зайва управлінська ланка шкідлива; оптимізувати на основі результатів такого аналізу структуру центральних органів виконавчої влади”).

Дія влади: реформування організації діяльності міністерств

Указом Президента України “Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади”⁷⁵ ліквідовані посади перших заступників міністрів — керівників апарату міністерств, перших заступників міністрів у зв’язках з Верховною Радою України, а також обмежено число заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Оцінка. Негативом є те, що не завершено розмежування функцій політичних посадовців та державних службовців. Заступники міністрів формально зберігають статус державних службовців, хоча виконують політичні функції. Вищезазначеним Указом передбачено, що міністр має не більше чотирьох заступників, у т.ч. одного першого. Ця норма вже була порушена, зокрема, в Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи⁷⁶, де призначено двох перших заступників міністрів.

Недоліком є також те, що у Міністерстві закордонних справ України, Міністерстві транспорту і зв’язку України, Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України, Міністерстві

⁶⁹ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану підготовки для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України найважливіших питань формування та реалізації державної політики у першому півріччі 2005 року” №63 від 12 березня 2005р.

⁷⁰ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” №658 від 15 квітня 2005р.

⁷¹ Указ Президента України “Про Міністерство України у справах молоді та спорту” №381 від 26 лютого 2005р.

⁷² Указ Президента України “Про Міністерство культури і туризму України” №680 від 20 квітня 2005р.

⁷³ Указ Президента України “Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України” №675 від 20 квітня 2005р.; Указ Президента України “Питання Міністерства фінансів України” №676 від 20 квітня 2005р.; Указ Президента України “Про Міністерство економіки України” №677 від 20 квітня 2005р.; Указ Президента України “Питання Міністерства праці та соціальної політики України” №679 від 20 квітня 2005р.; Указ Президента України “Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи” №681 від 20 квітня 2005р.; Указ Президента України “Питання Міністерства юстиції України” №701 від 20 квітня 2005р.

⁷⁴ Постанова КМУ “Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій” №179 від 12 березня 2005р.

⁷⁵ Указ Президента України “Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади” №455 від 10 березня 2005р.

⁷⁶ Див.: Указ Президент України “Про призначення Ю.Соловкова першим заступником Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи” №767 від 7 травня 2005р. та Указ Президента України “Про призначення Т.Амосової першим заступником Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи” №768 від 7 травня 2005р.

України у справах молоді та спорту продовжують залишатися перші заступники міністрів — керівники апарату міністерств. У Міністерстві юстиції України, крім цього першого заступника, працює також перший заступник міністра у зв'язках з Верховною Радою України.

Необхідно також зауважити, що цей Указ є сумнівним з точки зору відповідності Конституції України, оскільки регулює питання організації діяльності органів виконавчої влади, що підлягають регулюванню виключно законом. Прямим порушенням Конституції України є положення Указу про віднесення посад заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади “до числа керівників відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади”. Очевидно, зроблено це з метою виправдати антиконституційну практику вирішення кадрових питань щодо зазначених осіб Президентом України, започатковану Л.Кучмою. Отже, проблема легітимного врегулювання організації діяльності центральних органів виконавчої влади залишається відкритою. Питання запровадження посади державних секретарів міністерств також продовжує залишатися на порядку денному Уряду.

Дія влади: формування місцевих державних адміністрацій

Голови обласних державних адміністрацій (ОДА) призначалися практично одночасно із формуванням Уряду. Процес призначення голів районних державних адміністрацій (РДА) тривав до кінця квітня.

Оцінка. Позитивом є те, що владою досягнуто досить чіткого політичного позиціонування регіональних і місцевих керівників органів виконавчої влади і спрямованість Уряду на впорядкування структур місцевих державних адміністрацій⁷⁷.

Негативом є очевидне порушення встановленого Конституцією порядку внесення Урядом кандидатур на призначення головами ОДА. Призначення голів РДА (в Україні — 490 районів) було хаотичним, неоперативним, упродовж тривалого часу більшість РДА виявилися некерованими та безконтрольними (січень — 4 розпорядження Президента про звільнення голів РДА; лютий — 179, березень — 645, квітень — 79 розпоряджень Президента України про звільнення та призначення голів РДА). Процес формування корпусу заступників голів ОДА та керівників РДА супроводжувався рядом порушень законодавства про державну службу (наприклад, стосовно написання заяв про звільнення з посад).

Не відбулося радикального оновлення влади в багатьох регіонах. Так 11 березня 2005р., виступаючи на форумі “Влада і бізнес — партнери”, Президент пообіцяв здійснити кадрову реформу в Україні, заявивши, що “кадрові зміни будуть повними, і в Києві в тому числі”. Але саме в Києві на рівні міської державної адміністрації практично не сталося жодних кадрових змін. Аналогічна ситуація склалася в ряді інших регіонів, зокрема, в Донецькій області, де, за даними місцевих експертів, голова Донецької обласної державної адміністрації В.Чупрун рекомендував на державні посади колишніх голів райдержадміністрацій та їх заступників, які були керівниками

виборчих штабів кандидата на пост Президента України В.Януковича. Подібна ситуація складається також у Запорізькій та Одеській областях.

Окремі призначення на посади голів обласних державних адміністрацій були негативно оцінені громадськістю. Двох новопризначених голів ОДА — В.Олуйка (Хмельницька ОДА) і С.Касьянова (Дніпропетровська ОДА) з цієї причини було невдовзі звільнено з посад. 1 березня Печерський районний суд міста Києва зупинив виконання Указу Президента України “Про призначення С.Касьянова головою Дніпропетровської обласної державної адміністрації”. В.Олуйко сам написав заяву про відставку. Критику з боку громадськості викликало також призначення В.Чупруна головою Донецької ОДА, О.Данілова — Луганської, А.Авакова — Харківської, Ю.Артеменка — Запорізької, В.Цушка — Одеської.

Про невдоволення кадровою політикою на місцях свідчить і телеграма Президента України Голові Ради міністрів АР Крим, головам ОДА, Київської і Севастопольської МДА, надіслана до регіонів наприкінці квітня, в якій звертається увага на “серйозні недоліки і прорахунки у формуванні керівного складу кадрів системи освіти, медицини, культури тощо, які пов'язані з наявністю непрофесійного та політичного підходу у цій роботі”. Стосовно усунення недоліків кадрової політики О.Данілова Президентом було видане окреме розпорядження “Про заходи щодо врегулювання ситуації в Луганській області”.

Дія влади: реформування державної служби

Основні засади реформи визначає Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена попереднім Президентом. Сьогодні Головне управління державної служби України опрацьовує проект змін до цього стратегічного документа. Для підготовки проекту нового Закону “Про державну службу” створено відповідну робочу групу. Міністерство юстиції опрацьовує проект Кодексу честі державного службовця.

Оцінка: Робочою групою схвалено концептуальні підходи до реформування державної служби, закладені в Концепції розвитку законодавства про державну службу, а також обговорено перший робочий варіант проекту Закону “Про державну службу” (в новій редакції). Проте наявність реальної політичної волі до реформи системи державної служби ще слід буде підтвердити.

Дія влади: реалізація Президентом і КМУ права законодавчої ініціативи

У Верховній Раді від Президента України як суб'єкта законодавчої ініціативи зареєстровано 13 законопроектів. За 100 днів роботи нового Уряду від нього як суб'єкта законодавчої ініціативи у Верховній Раді зареєстровано 35 законопроектів (у т.ч. два проекти постанов — “Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України” та “Про проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів” і п'ять законопроектів про ратифікацію міжурядових угод і конвенцій).

Оцінка. Президент України не реалізував свого права відповідно до ст.93 Конституції України щодо

⁷⁷ Указ Президента України “Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій” №593 від 3 квітня 2005р.

законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, і які розглядаються Верховною Радою України позачергово. Законопроектна діяльність Уряду є надзвичайно низькою — для порівняння: за період з першого засідання Уряду під керівництвом Прем'єр-міністра В.Ющенка (1 лютого 2000р.) до 30 квітня 2000р. КМУ вніс до Верховної Ради 67 законопроектів.

Вкрай негативним є факт накладення Президентом вето на Кодекс адміністративного судочинства (прийнятий Парламентом 17 квітня 2005р.), який мав стати процесуальною основою для запровадження адміністративної юстиції і гарантувати належний судовий захист прав людини від порушень з боку влади.

2.2 СТАН РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” питанням розвитку правосуддя присвячена окрема глава — “Судова реформа” (розділ “Справедливість”). В ній проголошується, що “Уряд докладе всіх зусиль для того, щоб сприяти прискоренню побудови в Україні нової системи судочинства”. Для досягнення цього передбачається комплекс заходів. Окремі з них, наприклад, забезпечення належного фінансування судової влади, запровадження надання безоплатної правової допомоги людям з низьким рівнем достатку, обмеження адміністративних повноважень голови суду, питання доцільності існування військових судів, можна було виконати найближчим часом шляхом внесення додаткових змін до Державного бюджету, підготовки і внесення на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів, ухвалення урядових рішень.

Фінансування судів

Дії влади. Уряд ініціював прийняття нової редакції Закону України “Про Державний бюджет України 2005 року”. Нею, зокрема, передбачені дещо більші, ніж раніше, видатки на судову систему.

Оцінка. Загалом збільшення видатків є незначним, за винятком бюджету місцевих загальних судів, який збільшено на третину.

Законопроектна робота

Дії влади. Програма діяльності Кабінету Міністрів визнає, що судова реформа здійснювалася повільно та непослідовно внаслідок того, що не була розроблена її концепція і не визначені системні підходи. Необхідність схвалення Концепції розвитку правосуддя констатувалася і в рекомендаціях парламентських слухань, що відбулися 16 березня 2005р.

Оцінка. На жаль, жодних заходів з підготовки і схвалення Концепції розвитку правосуддя новим Урядом не вжито, протягом першого кварталу 2005р. Урядом не внесено на розгляд Парламенту жодного законопроекту з реалізації заходів у галузі правосуддя. Певна робота з підготовки відповідних законопроектів ведеться Міністерством юстиції.

Запровадження адміністративного судочинства

Дії влади. Перші і дуже важливі кроки щодо створення системи адміністративних судів вжиті ще попереднім Президентом України незадовго до припинення його повноважень. Указ Президента України

Л.Кучми від 16 листопада 2004р. передбачив утворення з 1 січня 2005р. 27 місцевих (окружних) та семи апеляційних адміністративних судів, а Указом від 22 грудня 2004р. призначено голову Вищого адміністративного суду України. Важливим результатом у напрямі оновлення процесуального законодавства стало прийняття 17 березня 2005р. Кодексу адміністративного судочинства. Уряд в особі Міністерства юстиції взяв активну участь у його супроводженні у Парламенті. Однак 20 квітня Президент України несподівано наклав вето на Кодекс адміністративного судочинства і повернув його до Парламенту зі своїми пропозиціями.

Оцінка. Пропозиції Президента порушують вимоги Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Так, зокрема Президент запропонував позбавити фізичних і юридичних осіб права на оскарження незаконних нормативно-правових актів Президента України, Уряду України та Уряду Автономної Республіки Крим.

Відмова від військових судів

Дії влади. Програма діяльності Уряду декларує необхідність ініціювання публічного обговорення питання доцільності існування військових судів.

Оцінка. Таке обговорення ведеться вже давно — як у засобах масової інформації, так і на рівні найвищих державних органів. Попереднім Урядом був внесений законопроект про ліквідацію військових судів. Проте, новий Уряд разом з іншими урядовими законопроектами відкликав і його. Видається, що плани попереднього Уряду ліквідувати спеціальні військові суди сьогодні, на жаль, не мають належної підтримки.

Забезпечення незалежності суддів

Дії влади. Уряд у своїй програмі не звернув увагу на необхідність приведення окремих повноважень Президента України стосовно судової влади (зокрема, в частині призначення голів судів) у відповідність до Конституції України. З'явилися тривожні прецеденти, коли новий Президент України виходить за межі своїх повноважень. Наприклад, Указом “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” від 8 лютого 2005р., всупереч Конституції і законам України, в обхід встановленої законом процедури добору суддів, секретареві Ради надане право відповідно до актів і письмових доручень Президента або на виконання рішень Ради подавати на розгляд Президентіві пропозиції щодо кандидатур на посади суддів.

Оцінка. Якою мірою буде реалізована ідея приведення повноважень Президента України стосовно судової влади у відповідність до Конституції України, можна буде оцінювати після внесення Урядом законопроекту про зміни до Закону “Про судоустрій України”. Практика перевищення Президентом України своїх повноважень несе загрозу незалежності суддів і змушує їх бути лояльними до влади чи окремих її представників.

Забезпечення внутрішньої незалежності суддів

Дії влади. У програмі діяльності Уряду відзначається необхідність обмеження адміністративних повноважень голови суду, відмежування функції здійснення правосуддя від організаційного та матеріально-технічного забезпечення судового процесу.

Оцінка. Жодних кроків у цьому напрямі поки що немає. Більше того, за повідомленнями засобів масової інформації з посиланням на секретаря РНБО України, в березні 2005р. Радою національної безпеки і оборони України прийняте рішення про необхідність ліквідації державної судової адміністрації чи підпорядкування її Верховному Суду України. Реалізація такого рішення на законодавчому рівні та втілення його у життя може сприяти ще більшому поєднанню функції правосуддя із забезпеченням судового процесу. Тому рішенням Ради національної безпеки і оборони України нівелюються позитиви відповідного положення програми діяльності Уряду.

Доступ до правосуддя

Дії влади. Уряд у програмі своєї діяльності визнав необхідність запровадити надання безоплатної правової допомоги людям з низьким рівнем достатку.

Оцінка. Проект Закону України “Про правову допомогу” внесений на розгляд Парламенту народними депутатами. Інколи згадується і про наявність урядового законопроекту, але поки що до Парламенту він не надходив.

Повноваження прокуратури

Дії влади. Поза увагою Уряду залишилися необхідність приведення повноважень прокуратури у відповідність до Конституції України (зокрема, стосовно позбавлення прокуратури функцій загального нагляду та досудового слідства, передання функції досудового слідства спеціально створеному органу в системі органів виконавчої влади).

Що стосується ідеї передати функцію досудового слідства спеціально створеному органу в системі органів виконавчої влади, то Президентом України створена комісія для підготовки пропозицій стосовно утворення Національного бюро розслідувань. Саме Національне бюро розслідувань могло б перебрати у прокуратури функцію досудового слідства. Однак бачення майбутніх функцій такого органу членами цієї комісії не спрямоване на втілення цієї ідеї.

Оцінка. Збереження у прокуратури неконституційних повноважень свідчить про відсутність в Уряді бажання реформувати цей орган з тим, щоб його функції відповідали ролі прокуратури у демократичному суспільстві.

Підсумовуючи, можна відзначити, що Уряд на рівні програми своєї діяльності задекларував важливі кроки у сфері розвитку правосуддя. Однак більшість із цих кроків поки що не дістали реального вияву. Окремі дії Президента (зокрема, стосовно гальмування запровадження адміністративного судочинства) свідчать про відхід від проголошених ідей утвердження верховенства права.

2.3 ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПОПЕРЕДНЬОГО РЕЖИМУ

Боротьба з корупцією в органах державної влади була однією з пріоритетних тем президентської кампанії В.Юшенка, важливою складовою його передвиборної програми. Ця тема знайшла продовження у Програмі діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”.

У ній, зокрема, наголошується, що *“питання недопущення виникнення умов для корупції повинні стати предметом неухильної уваги Уряду у побудові відносин держави і бізнесу, людини, бізнесу та чиновництва”*. Першочерговим завданням визначається *“притягнення до відповідальності корумпованих державних службовців та звільнення їх у зв’язку з цим із займаних посад”*.

Боротьба з корупцією та зловживанням службовим становищем в органах державної влади

За 100 днів діяльності новою владною командою здійснені низка практичних заходів з боротьби з корупцією та зловживання службовим становищем.

Дії влади. Головним напрямом антикорупційної діяльності нової влади за перші 100 днів було розслідування корупційних діянь представників попередньої влади та притягнення до відповідальності за корупційні дії державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Так, Генеральною Прокуратурою України порушено кримінальні справи проти таких високих посадових осіб попередньої влади, як, наприклад, колишній керівник Державного управління справами І.Бакай, голова Донецької обласної ради Б.Колесников, голова Тернопільської обласної ради А.Жукінський, голова Херсонської обласної ради В.Ходаківський, колишній голова Сумської обласної державної адміністрації (ОДА) В.Щербань, колишній голова Житомирської ОДА С.Рижук, колишній голова Закарпатської ОДА І.Різак, колишній голова Одеської міської ради Р.Боделан та ін.

Загалом, за інформацією заступника міністра внутрішніх справ Г.Москаля, ще станом на 22 березня 2005р., було складено 103 протоколи про корупцію посадових осіб. Серед них — один глава і 12 заступників глав ОДА, 52 глави районних держадміністрацій та 38 — їх заступників. На той час до кримінальної відповідальності притягалися чотири заступники глав ОДА, 21 — районних держадміністрацій та 14 — їх заступників.

Порушено кримінальні справи за фактами зловживання службовим становищем і розкрадання державних коштів посадовими особами таких органів, як, наприклад, Державне управління справами, Міністерство транспорту, ДАК “Укрзалізниця” та ін.⁷⁸

Одним із своєрідних засобів забезпечення публічності боротьби з корупційними та іншими злочинними діяннями представників попередньої влади, стала практика запрошень їх до МВС на співбесіди для надання інформації щодо певних кримінальних справ — через ЗМІ.

Серед масштабних кроків, здійснених Урядом щодо боротьби з корупцією у відповідних сферах, слід виокремити затвердження Державної програми “Контрабанді — стоп” на 2003-2006рр., якою передбачається нейтралізація такого фактору поширення контрабанди, як корупція в митних органах, органах охорони державного кордону, інших правоохоронних та контролюючих органах. Утворено Міжвідомчу координаційну раду з питань боротьби з контрабандою.

⁷⁸ Слід зазначити, що деякі з посадових осіб, стосовно яких порушені кримінальні справи або які викликаються на допит до МВС, з метою уникнення кримінального переслідування з боку правоохоронних органів України отримали іноземне громадянство (насамперед, Російської Федерації) або перебувають на території інших країн (так само переважно РФ) — наприклад, І.Бакай, Р.Боделан та ін.

За поданням Кабінету Міністрів Верховна Рада України ратифікувала Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, внаслідок чого Україна набула членства у Групі держав проти корупції (CRECO).

Урядом здійснені певні кроки щодо закладення довготермінових законодавчих механізмів із запобігання та протидії корупції. Зокрема, за інформацією Міністерства юстиції, на розгляд Кабінету Міністрів для наступного внесення до Верховної Ради подано законопроекти “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, “Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення”, а також відкликано і повторно внесено до Секретаріату Президента України концептуальний законопроект “Про засади запобігання та протидії корупції”.

Міністерство юстиції України розробило та оприлюднило для громадського обговорення проект “Кодексу (правил) доброчесної поведінки державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування” (проект оприлюднено на Інтернет-сайтах Мін’юсту та Голодержслужби). Підготовка та прийняття такого кодексу як закону передбачалося передвиборною програмою Президента В.Ющенка.

Керівництво Мін’юсту також заявило, що найближчим часом буде завершена розробка програми з боротьби з корупцією “Чисті руки”, яку буде подано на розгляд Президента і Верховної Ради, а пропозиції щодо її регулятивного забезпечення вже передані на розгляд Уряду.

Президент України підписав Розпорядження про прискорення роботи із створення Національного бюро розслідувань — органу, до компетенції якого належала б боротьба з корупцією серед вищих посадових осіб держави. Питання створення такого органу є особливо важливим з огляду на ліквідацію Координаційного комітету з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України.

11 травня 2005р. голова СБУ О.Турчинов повідомив, що Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ і Генеральна прокуратура передали на розгляд Верховної Ради спільно розроблений законопроект про створення в Україні Національного бюро розслідувань⁷⁹.

Зважаючи на особливо чутливу реакцію суспільства на численні факти корупції і зловживань у правоохоронних органах, що зумовило суттєве зниження рівня довіри до них з боку громадян, нове керівництво правоохоронних органів приділило першочергову увагу кадровому очищенню своїх відомств.

За даними Департаменту внутрішньої безпеки МВС України, від початку року порушено 214 кримінальних справ стосовно 135 працівників органів внутрішніх справ, що майже у два з половиною рази більше, ніж за аналогічний період минулого року.

У Міністерстві внутрішніх справ України проводиться позачергова атестація (що передбачалося у передвиборних зобов’язаннях В.Ющенка), під час якої відповідним категоріями керівників ОВС пропонується задекларувати фінансовий і майновий стан (особисто їх та близьких родичів), причетність до бізнесу. Передбачається запровадити контроль не лише за доходами, але й витратами посадових осіб, що відповідає світовій практиці протидії корупції. За підсумками атестації прийматимуться відповідні кадрові рішення.

Здійснюються заходи з перевірки та відповідного оновлення кадрового складу правоохоронних органів. Так, у Генеральній прокуратурі України створено відділ внутрішньої безпеки, на який покладено функції запобігання проявам корупції та інших зловживань з боку працівників органів прокуратури. Цей відділ підпорядковано безпосередньо Генеральному прокурору України.

Громадська думка. Громадська думка досить стримано оцінює перебіг боротьби з корупцією, проголошену Президентом та Урядом. Лише 23,1% громадян вважають, що в цьому напрямі “робиться дуже багато”. Натомість 53,8% — впевнені, що “дещо робиться, але недостатньо”; на думку 15% опитаних, “нічого або майже нічого не робиться”; 8,2% респондентів не змогли відповісти на питання. Отже, понад три чверті громадян вважають дії влади з боротьби з корупцією недостатніми. Це дуже серйозний показник, зважаючи на важливість питання для суспільства⁸⁰.

Оцінка. Зазначені вище дії нової влади можуть вважатися досить ефективними з точки зору задоволення суспільних очікувань щодо відновлення законності, досягнення короткострокових результатів, а також створення нормативно-правової бази для боротьби з корупцією у довгостроковій перспективі.

Водночас, не у всіх випадках притягнення посадових осіб до відповідальності за корупційні дії, зловживання службовим становищем та інші злочини, здійснювалося з чітким дотриманням процедурних норм.

Такі факти, як, наприклад, у випадку із взяттям під варту голови Донецької облради Б.Колесникова, трактувалися як переслідування за політичними мотивами і мали своїм наслідком акції протесту в Києві та регіонах, а також негативний міжнародний резонанс. Відповідно, правоохоронні органи опинилися в ситуації, коли вони мають публічно доводити правомірність своїх дій ще до початку судового процесу.

Публічні, з використанням ЗМІ, виклики Міністерством внутрішніх справ певних посадових осіб, з одного боку, були важливими з точки зору задоволення суспільних очікувань щодо відновлення законності, свідчення відсутності в країні після перемоги Помаранчевої революції прошарку людей, для яких “закон не писаний”. Однак, з іншого боку, така практика є сумнівною як з точки зору процедури, так і з огляду на порушення принципу презумпції невинуватості.

⁷⁹ Водночас, не відома позиція з приводу цього законопроекту Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, голова якого В.Стретович був керівником однієї з робочих груп зі створення НБР і обстоював відмінну від представників силових відомств концепцію створення та діяльності цього органу. Така неузгодженість може загальмувати прийняття відповідного законопроекту, а відтак — і створення цього органу.

⁸⁰ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

Влада значно менше уваги надавала виробленню механізмів запобігання корупції, упереджувальним заходам, ніж боротьбі з наслідками. Насамперед, це стосується зменшення кількості так званих корупційно-генних функцій держави (зокрема, процедур надання дозволів, ліцензій, перевірок тощо).

Так, лише нещодавно започатковане практичне запровадження принципів “єдиного офісу” для митного оформлення вантажів у пунктах перетину державного кордону України. Водночас, залишається декларацією намірів впровадження принципу “єдиного вікна” для реєстрації підприємств — хоча спрощення цих процедур значилося серед першочергових перед-виборних зобов’язань Президента В.Ющенка. Урядом декларується, що у новій редакції Державного бюджету на 2005р. ліквідована значна кількість “тіньових схем”. Водночас, поки не відомо про заходи, які вживаються Кабінетом Міністрів для усунення законодавчих передумов реалізації таких схем у майбутньому.

Крім того, у практичних діях Уряду поки не знайшли належного врахування такі напрями запобігання корупції, як:

- ❖ проведення ревізій та зменшення кількості дозвільних і реєстраційних функцій, які здійснюють державні органи, нормативне врегулювання процедур їх надання та запровадження заходів із протидії корупції;

- ❖ запровадження процедур публічного аналізу рішень органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади на предмет наявності в них положень, які уможливають корупційні дії посадових та службових осіб;

- ❖ забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів, здійснення державних закупівель, управління публічними фінансами;

- ❖ створення державним службовцям належних умов праці, забезпечення їх гідною заробітною платою з одночасним встановленням контролю не лише за доходами, але й за фактичними витратами, а також з посиленням відповідальності за корупційні дії;

- ❖ запровадження належного, публічного контролю за кадровими призначеннями в системі органів державної влади та органах місцевого самоврядування з огляду на потребу розмежування бізнесу і влади;

- ❖ перенесення системних заходів з боротьби з корупцією на місцевий рівень, де ця проблема має найгостріший характер.

Пропозиції. Зважаючи на зазначене, пропонується звернути увагу Уряду на необхідність:

- ❖ чіткого і неухильного дотримання процесуальних норм при притягненні посадових та службових осіб до відповідальності за корупцію та зловживання службовим становищем;

- ❖ першочергової реалізації заходів, спрямованих на запобігання цим явищам, які матимуть довгостроковий ефект;

- ❖ забезпечення дієвості принципу невідворотності покарання щодо тих осіб, які за тими чи іншими причинами на момент порушення кримінальної

справи перебували за межами України чи опинилися там пізніше. З’ясування обставин, через які такі факти стали можливими, та проведення у відповідних випадках службових розслідувань;

- ❖ створення спеціального органу в системі органів державної влади, основним завданням якого буде запобігання та боротьба з корупцією у вищих ешелонах влади.

Слід наголосити, що переважна більшість цих заходів може бути реалізована в рамках проведення адміністративної реформи (складовою якої є реформа державної служби). Необхідною передумовою результативної боротьби з корупцією є також безумовне дотримання принципу верховенства права.

Притягнення до відповідальності осіб, причетних до фальсифікації виборів

Особливо актуальним з точки зору суспільних інтересів, є виявлення та покарання осіб, причетних до фальсифікації виборів та інших порушень виборчого законодавства.

Дії влади. За інформацією Генерального прокурора України С.Піскуна, Генпрокуратура порушила 388 кримінальних справ щодо фальсифікації виборів на різних рівнях, з яких 170 уже передані до судів. Нинішня влада декларує, що жоден з порушників виборчого законодавства не уникне відповідальності.

Оцінка. Процес притягнення до відповідальності фальсифікаторів виборів є позитивним з точки зору відновлення дії принципів законності та соціальної справедливості, він спрямований на виконання передвиборних обіцянок Президента і схвально сприймається громадськістю. Водночас, цей процес супроводжується низкою проблемних питань, на які нова влада має дати відповідь.

Перше. Більшість притягнутих до відповідальності за правопорушення, здійснені в ході виборчого процесу, є виконавцями або “замовниками” правопорушень нижчого рівня — керівниками окружних чи дільничних виборчих комісій, працівниками місцевих державних адміністрацій чи їх підрозділів, органів місцевого самоврядування та ін.

Водночас, незважаючи на наявність оприлюднених у центральних ЗМІ матеріалів, які свідчать про причетність до фальсифікації виборів вищих (на той час) посадових осіб держави та наближених до них осіб, жодна з них поки не стала суб’єктом кримінального переслідування за ініціювання фальсифікації результатів виборів 2004р. Наприклад, поки ніхто з осіб, чий голоси зафіксовані на записах телефонних розмов, оприлюднених на “5 каналі”, щодо фальсифікації виборів, поки не став, згідно з інформацією правоохоронних органів, об’єктом кримінального переслідування за відповідними звинуваченнями.

Друге. Зосередивши увагу на притягненні до відповідальності осіб, винних у фальсифікації виборів 2004р., влада лишила поза увагою питання запобігання повторення аналогічної ситуації в майбутньому. Поки не відомо про те, щоб у правоохоронних органах, на підставі даних про порушення кримінальних справ, було проведено аналіз причин, які зумовили масові порушення виборчого законодавства, і розроблено пропозиції, які б унеможливили це в майбутньому.

Зокрема, йдеться про аналіз законодавства про вибори і внесення до нього відповідних змін і доповнень. Наразі ж питання удосконалення виборчого законодавства в основному залишається предметом уваги профільних комітетів Верховної Ради, ЦВК та неурядових організацій, проте не структур виконавчої влади.

Третє. На тлі процесу масового притягнення до відповідальності осіб, причетних до фальсифікації виборів, залишається відкритою проблема відновлення трудових прав громадян, звільнених з посад за участь у президентській виборчій кампанії 2004р. Так, досі не виконане передвиборне зобов'язання Президента про створення при Главі держави спеціальної комісії з кадрових питань, завданням якої є поновлення на посадах громадян, звільнених за політичними мотивами.

Громадська думка. Дії влади знаходять підтримку більшої частини громадян. Так, 45,2% опитаних під час загальнонаціонального соціологічного дослідження наприкінці квітня 2005р. вважають, що порушення кримінальних справ проти представників попередньої влади зумовлене прагненням відновити справедливості і покарати тих, хто досі безкарно порушував закон; майже удвічі менше (23,4%) вбачають у цьому розправу з політичними опонентами; 23% — вважають, що це і перше, і друге одночасно. Не змогли відповісти на питання 8,5% опитаних⁸¹.

Пропозиції. З огляду на масштаб фальсифікації та її суспільно-політичні наслідки, видається необхідним:

- ❖ забезпечити суворе і неухильне дотримання принципів верховенства права і невідворотності покарання для всіх осіб, причетних до фальсифікації виборів, незалежно від їх посад, майнового стану та політичних симпатій;

- ❖ провести аналіз чинного виборчого законодавства, а також практику організації та перебіг виборчих кампаній, починаючи з 1999р., з точки зору виявлення можливостей для фальсифікації виборів, застосування адміністративного ресурсу та ін.;

- ❖ виробити і внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін і доповнень до відповідних законодавчих актів. Передбачити по можливості уніфікацію законів, що регулюють вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування в аспекті організації виборчого процесу, з огляду на потребу у прийнятті Виборчого кодексу України;

- ❖ створити при Президенті України Спеціальну комісію з кадрових питань, завданням якої було б розслідування обставин та поновлення на посадах громадян, звільнених за політичними мотивами в період виборчої кампанії 2004р.

2.4 ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ ВЛАДИ

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” відзначено *“неухильне забезпечення принципів свободи слова, висловлення поглядів, безперешкодного доступу громадян до інформації”*, а також *“забезпечення прозорості у діяльності всіх органів державної влади”* та *“започаткування практики публічного діалогу членів Уряду з громадськістю з питань реалізації державної політики”*.

Прозорість прийняття рішень

Прозорість процесу кадрових призначень. Команда нової влади, ще будучи в опозиції, неодноразово проголошувала, що після перемоги її лідера на президентських виборах, принципами її діяльності стануть прозорість, чесність і відкритість. Тому було логічним очікувати дотримання нею цих принципів у кадровій політиці та підходах до реформування системи влади.

Проте, процес кадрових призначень, здійснених Президентом України В.Ющенком, відбувся недостатньо відкрито і прозоро. Одним з перших прикладів непрозорості стало формування Уряду, коли внесення кандидатур на розгляд Верховної Ради відкладалося кілька разів через те, що не був завершений кулуарний “торг за портфелі”.

Дає підстави для сумнівів у прозорості та відкритості процесу кадрових призначень і та обставина, що процес кадрової ротації відбувався надто повільно. 10 лютого 2005р. на прес-конференції в Донецьку Президент пообіцяв, що всі кадрові призначення будуть завершені “наступного тижня”. 14 березня 2005р., під час зустрічі з головами обласних державних адміністрацій у Києві, він заявив, що питання кадрів буде вирішене впродовж березня на всіх рівнях. Однак, процес кадрових призначень завершився лише нещодавно, тобто, значно пізніше заявлених Президентом термінів.

Громадська думка. Лише 12,5% громадян України впевнені в тому, що у процесі призначення керівників вищих органів державної влади та керівників регіонів повною мірою дотримувався принцип прозорості. Майже 40% опитаних вважають, що він дотримувався “в цілому, але не завжди”. Майже 36% — поділяють думку про те, що названий принцип не дотриманий або переважно (24,8%), або зовсім (9,1%). Не визначилися з відповіддю на це питання 13,7% опитаних⁸².

Не прозоро (попри офіційне оголошення конкурсу та запрошення громадських організацій до участі у висуненні кандидатур) відбулося призначення “президентської четвірки” до складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Воно супроводжувалося цілковитим неврахуванням пропозицій громадськості та громадських організацій, втаємниченням критеріїв добору кандидатур, що поставило під сумнів прозорість дій влади та дало підстави для припущень, що призначення відбулося за політичними мотивами.

Практика видання нормативно-правових документів не для друку. Характерною рисою діяльності Президента та Уряду України є видання підзаконних нормативно-правових актів з грифами “опублікуванню не підлягає” та “не для друку”, які є самовільними та незаконними, оскільки порядок і підстави їх застосування не регламентовані законодавством України про інформацію. Законними є лише грифи, передбачені Законом України “Про державну таємницю”: “таємно”, “цілком таємно” та “особливої важливості”.

За 100 днів діяльності Президент України видав одне Розпорядження і 39 Указів з незаконним грифом “Опублікуванню не підлягає”; Прем’єр-міністр — одну Постанову і два Розпорядження Кабінету Міністрів України з грифом “Текст не для друку”.

⁸¹ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

⁸² Там само.

Така діяльність Президента та Уряду є самочинною і продовжує негативну практику попереднього режиму.

Деякі важливі заходи Уряду здійснювалися без залучення до їх обговорення зацікавлених сторін. Прикладом цього стали підготовка змін до Державного бюджету, розгляд якого у Верховній Раді відкладався через те, що народні депутати не були ознайомлені з проектом, підготовленим Урядом, а також різка зміна курсу гривні. Обидва заходи негативно позначилися на розвитку малого та середнього бізнесу — економічної основи середнього класу, представники якого найбільш послідовно обстоювали ідеї Помаранчевої революції. Сюди ж можна віднести створену внаслідок суперечливих позицій Президента, глави та членів Уряду атмосферу невизначеності навколо проблеми реприватизації незаконно приватизованих державних підприємств.

Отже, державна влада не завжди керується принципами відкритості і прозорості при підготовці та прийнятті важливих рішень. Громадськість, зокрема, ті її прошарки, на яких найбільшою мірою відбиваються ці рішення, дізнається про них *post factum*.

Запровадження окремих механізмів відкритості та прозорості дій влади

До механізмів реалізації принципів відкритості і прозорості влади, як правило, відносять: співпрацю влади із засобами масової інформації; залучення громадян до обговорення суспільно важливих рішень у форматі громадських слухань, громадських рад і колегій; інститут звернень громадян до органів влади; законодавчо закріплену контролюючу діяльність опозиції.

У Плані дій Віктора Ющенка “Десять кроків назустріч людям” передбачалося: *“Підтримувати ініціативи громадян, їх активну участь у вирішенні державних проблем. В оновленій Україні стане нормою свобода слова, активна діяльність громадських організацій, політичної опозиції — як запорука державної політики в інтересах народу”*.

Співпраця влади із засобами масової інформації. З приходом нової влади значно покращилася ситуація з висвітленням її діяльності у засобах масової інформації. Влада демонструє значно більшу відкритість, про що свідчать численні інтерв’ю та прес-конференції її керівників, які, на відміну від своїх попередників, не уникають відповідей на гострі питання. Якщо у цій активності представників влади у медіа-просторі навіть є вагомий елемент піару, вона все ж робить значний внесок у забезпечення публічності та прозорості діяльності владних структур.

У загальних положеннях програми дій Уряду “Назустріч людям” встановлюється: *“гарантування свободи слова і думки, вільного доступу громадян до інформації”*. У розділі *Інформаційна політика*, завданнями Уряду визначені: оптимізація державного управління інформаційною сферою в контексті європейських демократичних стандартів; недопущення концентрації та монополізму національних суб’єктів інформаційного простору; створення суспільного мовлення як невід’ємної складової існування громадянського суспільства; реалізація програми роздержавлення засобів масової інформації та створення відповідної законодавчої бази з урахуванням дотримання

прав і соціальних гарантій працівників інформаційної сфери; створення законодавчої бази в частині встановлення відповідальності за намагання здійснення протизаконного контролю, встановлення цензури у засобах масової інформації; сприяння впровадженню у діяльність засобів масової інформації принципів саморегуляції та прозорості редакційної політики; забезпечення ефективного захисту інтелектуальної власності та авторських прав”.

У лютому 2005р. Президент України заявив про готовність формалізувати відносини між владою і засобами масової інформації до того рівня, який буде влаштовувати журналістів. Він запевнив, що *“Мета нової політичної влади — укласти контракт про свободу ЗМІ та інформації, засвідчити, що влада ніколи не буде займатися переслідуванням мас-медіа і не проводитиме через ЗМІ політику дезінформації або неповної інформації. Тоді Україна буде мати вільного журналіста, а політика буде спрямована на те, щоб бачити вільні ЗМІ”*⁸³.

Секретаріат Президента через заступника Державного секретаря України М.Лубківського звернувся до українських ЗМІ з проханням негайно сигналізувати Секретаріату Президента про можливі випадки тиску з боку влади всіх рівнів на журналістів. При цьому зазначалося: *“Ми не боїмося критики з боку ЗМІ. Критика має бути. Вона слугуватиме нам своєрідним орієнтиром і лише стимулюватиме покращувати свою роботу”*⁸⁴.

17 березня 2005р. Секретаріат Президента України визначив першочергові напрями реорганізації Служби інформаційної політики. Серед них передбачено наступне: Служба розроблятиме і вноситиме на розгляд глави держави пропозиції з удосконалення інформаційного простору України з метою створення належних умов для вільного функціонування ЗМІ; відновлення діяльності Ради з питань інформаційної політики при Президентові України; реалізації низки ініціатив зі сфери роздержавлення ЗМІ як комплексного і тривалого процесу; проведення консультацій з медіа-фахівцями з питань покращення функціонування інформаційного простору України.

Отже, загалом, нова влада виявляє схильність до публічності і легко йде на контакти із ЗМІ. Нею заявлені наміри сформувати стратегію інформаційної політики на демократичних засадах. Водночас, існують тенденції до відновлення старих стереотипів у стосунках влади і ЗМІ.

У цьому контексті слід розглядати лист від 23 лютого 2005р. від імені Прем’єр-міністра України Ю.Тимошенко, Голови Верховної Ради України В.Литвина, віце-прем’єр-міністра М.Томенка, віце-прем’єр-міністра Р.Безсмертного та міністра юстиції Р.Зварича, адресований співвітчизникам, політикам і журналістам, у якому містився заклик припинити інформаційні війни і дискредитацію нової влади. У журналістських колах цей лист був розцінений як спроба морального тиску на працівників медіа.

Результати моніторингу політичних новин на провідних каналах українського телебачення, презентовані Академією Української Преси (АУП), засвідчили, що вже у березні 2005р. “бонуси” уваги між гілками влади повернулися до традиційного

⁸³ Див.: УНІАН, 7 лютого 2005р.

⁸⁴ Див.: УНІАН, 14 березня 2005р.

розподілу: спостерігається дисбаланс уваги на користь Президента і дисбаланс ефіру — на користь його команди⁸⁵.

На думку Громадської ради захисту свободи слова, створюється так званий “пул журналістів”, які будуть подавати дії керівництва країни винятково у привабливому світлі. Працівники окремих ЗМІ, зокрема “Української правди” і каналу “Інтер”, мали проблеми з акредитацією на заходи, пов’язані з діяльністю Президента України⁸⁶.

За словами голови Національної спілки журналістів України І.Лубченка, існує тиск на державні регіональні ЗМІ з боку керівництва ряду областей і районів, зокрема, у Рівненській, Сумській, Хмельницькій, Черкаській областях⁸⁷.

На думку В.Яворського, виконавчого директора Української Гельсінської спілки з прав людини, право на свободу вираження поглядів ще залишається в державі другорядним — насамперед, тому що українське інформаційне законодавство переважно успадкувало радянський спосіб регулювання, внаслідок чого насамперед забезпечуються державні інтереси.

Існують проблеми зі створенням суспільного телебачення як альтернативи офіційним і приватним комерційним телеканалам. Призначення президентом НТКУ Т.Стецьківа (близького до партійних структур “Нашої України”) та віце-президентом — А.Шевченка (колишнього шеф-редактора новин “5 каналу”) створює напередодні виборчої кампанії 2006р. загрозу монополізації НТКУ (на базі якого створюватиметься телеканал суспільного мовлення) однією політичною силою та близькою до неї бізнес-структурою⁸⁸.

Таким чином, влада іноді виявляє схильність бачити не незалежну “четверту владу”, а потенційного виконавця соціального і політичного замовлення. Існує вибіркове ставлення до ЗМІ при залученні їх до висвітлення діяльності державного керівництва. У регіонах спостерігається тиск на ЗМІ з боку місцевої влади, реакція на який органів центральної влади відсутня.

Залишається невизначеною перспектива створення в українському інформаційному просторі незалежного телеканалу суспільного мовлення.

Це дає підстави для висновку про непослідовне дотримання задекларованих новою владою принципів демократичності у співпраці з медіа.

Залучення громадян до процесу обговорення урядових рішень. У розділі “Уряд і громадськість” на Інтернет-сайті Кабінету Міністрів України зазначено: “Уряд організовує та проводить публічні громадські обговорення із суспільно важливих питань”⁸⁹. Проте, частина сайту КМУ, присвячена консультаціям з громадськістю, не оновлювалася з початку діяльності команди Президента В.Ющенка. Найновіша інформація у цій частині сайту — згадки про громадські слухання, проведені Урядом В.Януковича у вересні-листопаді 2004р.

Демонстрацією залучення громадськості до обговорення державних програм стало громадське обговорення Стратегії європейської інтеграції України, ініційоване віце-прем’єр-міністром України О.Рибачуком у лютому 2005р. Численні учасники громадських організацій, аналітичних центрів вітали цю ініціативу, однак наголошували на необхідності ширшого публічного обговорення, яке дозволило б повніше врахувати попередній досвід на ранньому етапі роботи над Стратегією.

Консультативно-дорадчі органи при органах державної влади. Указом Президента України “Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку” №706 від 26 квітня 2005р. створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

Однак, передбачений Указом склад Ради свідчить про її віддаленість від дійсно демократичної моделі консультацій з громадськістю. Національну раду очолює Президент України, її Секретарем є за посадою один із перших заступників Державного секретаря України, персональний склад Національної ради затверджує Президент України. Принципи добору учасників і формат участі, станом на 5 травня 2005р., залишаються невизначеними. Згідно з Указом, Державний секретар України має подати в місячний термін проект Положення про Національну раду та пропозиції стосовно її персонального складу.

Постановою Кабінету Міністрів №176 від 9 березня створена Рада імпортерів при Кабінеті Міністрів України. Повідомляється також про створення при Уряді Ради виробників сільгосппродукції і Громадської колегії, до роботи якої залучені понад 600 молодіжних, жіночих, дитячих, спортивних громадських організацій⁹⁰.

Прикладом нового формату роботи громадської ради є створення “Форуму ділової ради” за ініціатииви Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України, який надає можливість широким колам громадськості долучитися до обговорення актуальних проблем підприємництва за допомогою Інтернет-сайту Форуму (Форум “Бізнес і влада — партнери”⁹¹) та запропонувати власні шляхи їх вирішення, які будуть опрацьовані експертами Ради і подані на розгляд органам виконавчої влади.

Попри зазначені заходи, слід констатувати, що робота над створенням реальних механізмів консультацій з громадськістю не була серед пріоритетів Уряду протягом перших 100 днів його роботи. Правові підстави залучення громадськості до процесу прийняття владних рішень й досі визначаються низкою указів попереднього Президента та попередніх урядів, а задекларована Урядом політика відкритості і прозорості реалізувалася переважно у формі зустрічей Прем’єр-міністра та окремих міністрів з представниками ЗМІ з метою інформування про поточну роботу Уряду та окремі, вже ухвалені рішення.

⁸⁵ Див.: <http://www.maidan.org.ua/static/mai/1115968711.html>.

⁸⁶ Див.: <http://www.sprotiv.kiev.ua/?id=24.04.2005%2011:10&tablename2=articles>.

⁸⁷ Там само.

⁸⁸ П.Порошенко, секретар РНБО України є фактичним власником “5 каналу”.

⁸⁹ Див.: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=11152108.

⁹⁰ Звіт Уряду за перші 100 днів діяльності “Сто днів — сто дій”, дії 81, 91.

⁹¹ Див.: <http://www.forum.rp.org.ua>.

Громадський контроль. Серед перших кроків В.Юшенка на посту глави держави передбачалося видання Указу “Про Положення про Комітет народного контролю України”. Це також не було виконано. Відсутність заходів із забезпечення системного громадського контролю діяльності влади вже стало предметом критики діючої влади з боку не лише опонентів, а й лояльних до неї громадських сил.

Звернення громадян до органів влади. Не можна сказати, що принципово змінилася на краще і ситуація з реагуванням влади на звернення громадян, хоча певні зрушення в цьому напрямі спостерігаються. Так, 19 квітня 2005р. Президент провів нараду з питань незадовільної організації роботи зі зверненнями громадян з керівниками силових структур та керівниками судової гілки влади. За її результатами, було створено дві робочі групи, одна з яких має займатися формуванням нової моделі роботи зі зверненнями громадян.

За перші місяці роботи Уряду до Кабінету Міністрів звернулося понад 170 тис. громадян з усіх регіонів України і з-за кордону⁹². Ця рекордна кількість звернень громадян дорівнює кількості звернень, що раніше надходили за два роки. У приймальні Кабінету Міністрів здійснено прийом 14704 громадян, що у вісім разів більше ніж за відповідний період торік. Кабінет Міністрів не встигає розглядати і реагувати на таку велику кількість звернень. **Це зумовлено насамперед наступним:**

- ❖ нерациональністю низки положень чинного Закону України “Про звернення громадян”, які допускають звернення до некомпетентних суб’єктів, переобтяжуючи тим самим діяльність вищих органів державної влади;

- ❖ декларативністю низки положень чинного Закону України “Про звернення громадян”, які є об’єктивно невиконуваними;

- ❖ необхідністю покращення діалогу між державою (владою) і суспільством (громадянами).

- ❖ застарілістю положень Закону України “Про інформацію”, покликаною встановити механізм правового регулювання звернень громадян з інформаційними запитами.

Однак, попри ту обставину, що потерпає від великої кількості звернень насамперед Кабінет Міністрів, він досі не подав своїх пропозицій щодо оновлення згаданих вище законів.

Забезпечення прав опозиції. Законодавче забезпечення прав опозиції, є невід’ємною ознакою демократичного суспільства. Опозиція виконує контролюючі функції щодо діяльності влади, що сприяє підвищенню її відкритості і прозорості для суспільства. Але в Україні стосунки влади і опозиції завжди нагадували не партнерство, а відкрити чи приховану війну. Опозиція позбавлялася вільного доступу до засобів масової інформації, знаходилася під тиском правоохоронних органів і податкової адміністрації, всіляко дискредитувалася в очах громадськості, ставала об’єктом кримінальних злочинів. Протягом останніх років команда нинішнього Президента і він особисто повною відчували це на собі. Тому одним з передвиборчих зобов’язань В.Юшенка було внесення до 1 лютого 2005р. до Верховної Ради України законопроекту “Про гарантії прав парламентської опозиції в Україні”.

Воно не виконане до цього дня, і нині стосунки влади та опозиції так само конфронтаційні, як і раніше. До того ж, на них відбиваються дії з подолання спадщини минулої влади, наприклад, порушення кримінальних справ проти окремих її представників у регіонах за скоєння тих чи інших злочинів. Деякі з цих осіб пов’язані з політичними силами, які відносять себе до числа опозиційних, що дає привід для звинувачень влади у політичних переслідуваннях. Ця обставина робить ще більш необхідним законодавче врегулювання статусу опозиції. Слід згадати і про наближення парламентських виборів, після яких роль Верховної Ради суттєво зростає, а отже її нормальне функціонування має бути заздалегідь забезпечене. Усе це підкреслює невідкладність виконання згаданого передвиборного зобов’язання Президента.

Наведені факти дозволяють зробити висновок, що нова влада, попри позірну публічність, недостатньою мірою використовує наявні засоби забезпечення відкритості та прозорості власної діяльності і не дуже заклопотана створенням нових.

ВИСНОВКИ

Реформування і оновлення влади відбувалося частково і непослідовно. Не врегульовані взаємовідносини між її суб’єктами у вищих ешелонах, що призводить до перетинання сфер їх компетенції. Кадрові призначення на місцях часто робилися без врахування позицій громадськості регіонів.

Не були зроблені задекларовані Урядом кроки з реформування судової системи, а окремі дії влади свідчать про небажання зробити рівноправними юридичні стосунки громадянина і влади.

Були здійснені важливі заходи з подолання негативних наслідків діяльності попереднього режиму. Водночас, не відбулося системного перенесення антикорупційних заходів на місцевий рівень. Не стало поки що предметом належної уваги нової влади усунення корупційних факторів у діяльності її органів.

Влада не завжди дотримувалася принципів відкритості і прозорості, які порушувалися вже при її формуванні. Деякі важливі її рішення приймалися без попереднього обговорення із зацікавленими сторонами або в закритому режимі.

Нова влада виявляє відкритість до спілкування з громадськістю і неодноразово декларувала готовність до партнерських стосунків з “четвертою владою”. Однак, хоч і не в такому масштабі, як при попередньому режимі, залишається вибірковим її ставлення до ЗМІ. В окремих регіонах спостерігається тиск на ЗМІ з боку влади.

Влада намагається ширше залучати громадськість до обговорення своїх планів. Однак, поки нічого не зроблено для вдосконалення правової бази залучення громадськості до процесу вироблення владних рішень. Також нічого не зроблено для законодавчого закріплення статусу опозиції, яка представляє значний сегмент суспільства, відновлення інституту народного контролю.

Таким чином, можна констатувати, що протягом перших ста днів діяльності нової влади не всі її зобов’язання у галузі внутрішньої політики були виконані. Слід сподіватися, що вони все ж таки залишилися в полі її уваги, і робота в цьому напрямі буде продовжена. ■

⁹² Див.: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=15955664.

РОЗДІЛ 3.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Соціальну політику без перебільшення можна назвати предметом найбільшої уваги нової влади. Саме зобов'язання у соціальній сфері, поряд з обіцянками викорінення корупції і відновлення соціальної справедливості, були чи не головним акцентом виборчої кампанії Президента України В.Ющенка. Зобов'язання соціального характеру становили переважну частину (30 із 52) передвиборної програми Президента “План дій Віктора Ющенка”.

Соціальна спрямованість передвиборних зобов'язань В.Ющенка як кандидата на пост Президента України та його колишньої діяльності як Прем'єр-міністра України (виплата у 2000-2001рр. заборгованості з пенсій та погашення вагової частини заборгованості із заробітної плати) значною мірою зумовили прихильність до нього та його команди українського електорату — адже саме негаразди в соціальній сфері, бідність, безробіття, обмеження доступу до якісної медицини та освіти посідали перші позиції серед проблем, які найбільшою мірою хвилювали громадян України останніми роками⁹³.

Чільне місце посіли питання соціальної політики і у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”, у вступі до якої йдеться: “Стратегічна мета нашого Уряду — досягнення нової якості життя громадян, запровадження соціальних... стандартів життєдіяльності людини... Уряд працюватиме на реальне покращення добробуту людей. Кожен відсоток економічного зростання громадяни відчуватимуть на результатах поповнення сімейного бюджету”. Повідомляється також, що Кабінет Міністрів виконує 17 програм Президента В.Ющенка, п'ять із яких мають соціальне спрямування⁹⁴. Із 100 дій, які відзначив Уряд як найважливіші протягом перших 100 днів своєї роботи, 38 мають соціальний характер, ще дві — значний соціальний ефект⁹⁵.

3.1 ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НОВОЇ ВЛАДИ

1. Соціальна політика нової влади спрямована переважно на підтримку непрацездатних і незабезпечених верств суспільства, а не забезпечення соціально-економічних прав працездатних громадян, тобто прав на працю та її гідну і своєчасну оплату. Такий пріоритет соціальної політики є почасти виправданим — з огляду як на передвиборні зобов'язання Президента України В.Ющенка, так і на соціально-економічні реалії. Кілька останніх років поспіль число громадян, які мають доходи, нижчі рівня прожиткового мінімуму, становить близько 80%.

Громадська думка. Не дивно, що заходи такої соціальної політики Уряду — насамперед, підвищення соціальних виплат, мінімальної заробітної плати і пенсій — позитивно сприймаються населенням. Як свідчать результати соціологічного дослідження, підвищення, наприклад, розміру виплати при народженні дитини підтримують 89% опитаних, підвищення пенсій — майже 96%⁹⁶.

Водночас, така політика в умовах масової бідності не є ефективною ні з соціальної, ні з економічної точок зору. З соціальної — оскільки вона не вирішує кардинальним

чином проблему бідності. Невеликі, на відсотки, підвищення соціальних виплат, пенсій і мінімальної заробітної плати, *по-перше*, не виводять переважну більшість населення на рівень душевого доходу, відчутно вищий, ніж прожитковий мінімум. *По-друге*, такі підвищення зумовлюють повзучу інфляцію — зростання цін у вузькому сегменті споживчого ринку, а саме: продовольчих товарів. Так, у січні-квітні 2005р. індекс споживчих цін на непродовольчі товари становив 5,6%, порівняно з відповідним періодом 2004р., а продовольчі — 17,9%. Таким чином, оскільки переважна більшість населення України витрачає на харчування близько двох третин доходу, то зрозуміло, що відсоткові підвищення виплат приречені на досить швидке “з’їдання” цією повзучою інфляцією.

Громадська думка. Можливо, саме через багаторічну практику бідності та витрат переважної частини доходу на харчування, громадяни досить суперечливо оцінили ефект підвищення мінімальної зарплати та пенсій. На питання, чи призведе підвищення рівнів мінімальної заробітної плати та пенсій до зростання їх власного добробуту, ствердно відповіли 44,4% опитаних, негативно — ненабагато менше, 39,5%; ще 16,1% — не змогли визначитися з відповіддю⁹⁷.

⁹³ Див.: Соціальне самопочуття та проблеми громадян. — Національна безпека і оборона, 2004, №10, с.19-20.

⁹⁴ Див.: Звіт Уряду за перші 100 днів діяльності “Сто днів — сто дій”. — Кабінет Міністрів України, Київ, 2005. Йдеться про програми: (1) “Соціальний прогрес” (спрямована на збільшення доходів родин); (2) Програма, спрямована на забезпечення материнства і дитинства; (3) “Територія якісного життя” — побудова житла, насамперед, заміна застарілого житлового фонду; (4) Програма, пов'язана із забезпеченням населення лікарськими препаратами; (5) “Нова якість освіти і науки”, завдання якої — комп'ютеризація шкіл, підключення до Інтернету, підготовка учнів до життя в епоху інформаційних технологій.

⁹⁵ Див.: Там само.

⁹⁶ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

⁹⁷ Там само.

З економічної точки зору, така політика не є ефективною, оскільки, *по-перше*, за умов обмеженості як бюджету, так і коштів підприємств, вона не сприяє економічному розвитку, не кажучи вже про впровадження його інноваційної складової. *По-друге*, вона насправді не спричиняє значимого підвищення платоспроможного попиту, здатного справити активізуючий вплив на виробництво, крім зазначеного вище вузького сегменту — виробництва продовольчої продукції та товарів першої необхідності.

Це, своєю чергою, призводить до уповільнення темпів економічного зростання (охолодження економіки). Частково загроза інфляції та охолодження економіки реалізується: інфляція за чотири місяці склала 4,7%; приріст ВВП — 5,4% проти 12,4% за відповідний період 2004р. Зміцнення цих тенденцій загрожує нівелювати соціальні досягнення — оскільки інфляція може знецінити доходи, а уповільнення темпів зростання економіки — призвести до скорочення робочих місць і відповідно, підвищення рівня безробіття. На економічну активність національного виробника може негативно вплинути і ревальвація гривні. За твердженням Президента України В.Ющенка, “це погіршення й ускладнення умов для національного виробника”⁹⁸.

Отже, така політика може бути прийнятною лише як короткострокова, антикризова. Зі стратегічної точки зору, вона є безперспективною. Її подовження на тривалий термін може мати зворотний соціальний ефект, зокрема — скорочення зайнятості.

2. Соціальна політика, спрямована на переважну підтримку непрацевдатних і малозабезпечених верств населення, реалізується за рахунок перерозподілу доходів не лише від найбагатших до найбідніших (через скасування вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, податкових пільг — через що добувалися надприбутки), але й через обмеження можливостей і доходів нечисельного в Україні середнього класу, зокрема, зайнятих у малому та середньому бізнесі.

По-перше, пошуки джерел наповнення бюджету для забезпечення соціальних видатків супроводжуються створенням чинників тінізації або й згортання малого бізнесу. Так, за оцінками, саме до таких наслідків можуть призвести більш жорсткі вимоги, що їх висуває новий Уряд до тих, хто працює за спрощеною системою оподаткування. А такі підприємці, за даними Держкомпідприємництва, становлять близько 60% зайнятих у малому бізнесі. За 2004р. надходження до бюджету від їх діяльності склали майже 3 млрд. грн.)

По-друге, окремі антиінфляційні заходи, на зразок різкої ревальвації гривні, до яких вдається Уряд одночасно з підвищенням виплат, призводять до втрат заощаджень і доходів не лише надбагатих, але й насамперед середнього класу — оскільки в Україні його доходи ненабагато перевищують мінімум, необхідний для нормального життя. Характеризуючи ревальвацію гривні, Президент України В.Ющенко зауважив, що це “найбільше б’є по середньому класу, який тримає загалом кілька десятків мільйонів доларових заощаджень — як на рахунках у банках,

так і поза ними”⁹⁹. До речі, Уряд, повідомляючи про соціальний ефект ревальвації гривні, стверджує, що в результаті цього заходу “у доларовому еквіваленті збільшилися доходи найбільш незахищених верств населення”¹⁰⁰.

У кінцевому підсумку, складаються умови, несприятливі для формування в країні середнього класу і виникає загроза згортання малого бізнесу та відповідно — переходу дрібних підприємців до верстви незайнятого населення з усіма наслідками, що з цього випливають.

3. У початковий період діяльності, коли популярність нової влади і кредит суспільної довіри до неї є найвищими, вона могла б вдатися до іншої моделі соціальної політики — не лише орієнтованої переважно на забезпечення соціально-економічних прав працевдатних громадян, але й до так званих непопулярних рішень (на зразок упорядкування системи пільг і привілеїв, повернення до прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб, впровадження горизонтальних податків тощо).

Громадська думка. До речі, якби пріоритетом соціальної політики була визначена підтримка працевдатних, то цей крок дістав би суспільне схвалення. Думки, згідно з якою держава насамперед повинна підтримувати працевдатних шляхом значного підвищення зарплати, створення робочих місць, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу, дотримуються майже половина (48,2%) опитаних — проти третини (33,3%) тих, хто вважає, що пріоритетом держави має бути підтримка непрацевдатних і малозабезпечених громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій тощо. 18,5% респондентів не визначилися з відповіддю на це питання.

Вибір владою іншої альтернативи дає підстави для припущення, що мотивами цього вибору були не лише соціальна та економічна, але й політична доцільність. Можливо, йдеться про забезпечення підтримки провладних політичних сил на парламентських виборах 2006р., а відтак, ризикувати навіть частковою втратою популярності немає сенсу. Але це означає високу ймовірність того, що політика, спрямована на підтримку “бідної більшості”, буде подовжена ще, як мінімум, на рік.

Загальні характеристики нової соціальної політики ілюструються наведеними нижче даними про окремі її елементи, стосовно яких за перші 100 днів роботи нової влади можуть даватися певні оцінки.

3.2 СОЦІАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Згідно із Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” (березень 2005р.), соціальні видатки зведеного бюджету встановлені на рівні 79,8%. Переважну частину навантаження на бюджет становлять дотації Пенсійному фонду (понад 17 млрд. грн.).

Водночас, внесені до бюджету зміни не торкнулися таких статей видатків, як державне довгострокове кредитування на здобуття освіти (передбачено лише 13,5 млн. грн.) і надання державних пільгових довгострокових кредитів молодим сім’ям та одиноким молодим громадянам на будівництво і придбання житла (передбачено 123,7 млн. грн.). Незначними є збільшення видатків на освіту і науку, культуру та охорону здоров’я.

⁹⁸ Віктор Ющенко: “Перейти з Майдану до кабінету виявилось дуже складною роботою”. — Україна молода, 28 квітня 2005р., с.9.

⁹⁹ Там само, с.8.

¹⁰⁰ Звіт Уряду за перші 100 днів діяльності “Сто днів — сто дій”, дія 2.

Такий бюджет є досить ризикованим з точки зору загрози виникнення бюджетного дефіциту, а також — несприятливим з точки зору забезпечення доступності культури, освіти, медицини та житла, тобто факторів, які забезпечують збереження, відтворення та розвиток людського капіталу.

3.3 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Головними серед соціально-економічних прав людини є право на працю та її гідну оплату (рівень заробітної плати та своєчасна її виплата).

Зайнятість. Безробіття, враховуючи приховані його форми, становить, за оцінками, близько 20% працездатного населення. Аномальним є рівень зовнішньої трудової міграції: за тієї умови, що частка економічно активного населення України складає лише 0,05% світового, число українських трудових мігрантів сягає близько 10% світового потоку (до 5 млн. осіб на рік). За експертними оцінками, головною причиною зовнішньої трудової міграції є низька оплата праці в Україні¹⁰¹.

У частині зайнятості протягом часу діяльності нової влади особливих змін не сталося — що цілком природно, враховуючи досить високу ступінь інерційності ринку праці та його залежність від темпів економічного зростання. З огляду на це, можна поставити під сумнів обґрунтованість і доцільність визначення наприкінці квітня 2005р. “одним із завдань Уряду створення до кінця року мільйона робочих місць”¹⁰².

Оплата праці. Протягом 2005р. очікується поступове підвищення оплати праці. Мінімальна заробітна плата з 1 квітня 2005р. становить 290 грн.; передбачене її збільшення з 1 липня 2005р. — до 310 грн., з 1 вересня — до 332 грн. (що зрівняє мінімальну заробітну плату і мінімальну пенсію).

Проте, мінімальна заробітна плата не буде доведена до рівня прожиткового мінімуму, що означає невиконання одного з передвиборних зобов'язань Президента України В.Юшенка, згідно з яким одним з його першочергових указів мав стати указ про встановлення мінімального рівня заробітної плати на 2005р. на рівні прожиткового мінімуму. Прожитковий мінімум для працездатної особи на 2005р. встановлений у розмірі 453 грн.; отже мінімальна заробітна плата навіть у вересні 2005р. становитиме лише 73% прожиткового мінімуму. Тим часом, за офіційними даними, станом на 1 березня 2005р. мінімальну

заробітну плату отримують 9% працівників, або близько 1 млн. осіб.

Поетапно підвищується заробітна плата працівників бюджетної сфери — лікарів, освітян, науковців, працівників культури, державних службовців. Як видно з таблиці “Підвищення розмірів посадових окладів окремих категорій працівників бюджетної сфери протягом 2005р.” передбачені три хвилі підвищень згаданих посадових окладів, у результаті яких посадовий оклад, наприклад, вчителя вищої категорії становитиме 471 грн. брутто, або нетто — менше прожиткового мінімуму працездатної особи. Передбачається також зростання середньої заробітної плати у 2005р. до 817 грн.

Позитивними аспектами охарактеризованих підвищень заробітної плати є певне покращення добробуту населення та часткове виконання передвиборних зобов'язань Президента України В.Юшенка.

Негативні полягають у тому, що до 1 вересня 2005р. зберігатиметься переважання мінімальної пенсії над мінімальною заробітною платою; а головне — не зменшено обсяг нарахувань на фонд заробітної плати, що не сприяє ні її підвищенню, ні детинізації.

Водночас, повідомляється про створення робочої групи за участю соціальних партнерів (Уряду, профспілок і роботодавців), яка працює над запровадженням єдиного соціального внеску. Отже, можна сподіватися, що таке запровадження буде супроводжуватися зменшенням податкового тиску на фонд заробітної плати.

Виплата заробітної плати. За даними Держкомстату, з початку 2005р. борги із заробітної плати збільшилися на понад 170 млн. грн. (на 15,4%) і станом на 1 березня 2005р. перевищили 1,2 млрд. грн. Приріст боргу відбувається за рахунок економічно активних підприємств, на яких зосереджено майже 700 млн. грн. заборгованості; 40% заборгованості припадає на підприємства державної, державно-корпоративної, комунальної і комунально-корпоративної власності. Частка працівників, які нечасно отримують заробітну плату, зросла з 69,6% станом на 1 січня 2004р. до 76,6% на 1 березня 2005р.

Заробітна плата залишається незахищеною. Хоч у листопаді 2004р. набув чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасної виплати заробітної плати”, який встановив першочерговість виплати зарплати,

Підвищення розмірів посадових окладів окремих категорій працівників бюджетної сфери протягом 2005р.

Посади	Посадові оклади						
	Грудень 2004р. (грн.)	з 1 січня 2005р.		з 1 квітня 2005р.		1 липня 2005р.	
		розмір	% підвищення	розмір	% підвищення	розмір	% підвищення
Освіта							
Директор школи	428	473	10,5	524	10,7	560	6,9
Вчитель вищої категорії	360	398	10,5	441	10,7	471	6,9
Вихователь без категорії	283	313	10,5	346	10,7	370	6,9
Охорона здоров'я							
Головний лікар	488	539	10,5	597	10,7	638	6,9
Лікар вищої категорії	428	473	10,5	524	10,7	560	6,9
Лікар без категорії	321	355	10,5	393	10,7	420	6,9
Медична сестра б/к	273	302	10,5	334	10,7	357	6,9

¹⁰¹ Докладно див.: Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2005, №1, с.4-11.

¹⁰² Міністр праці та соціальної політики В.Кириленко. Див.: Мільйон нових робочих місць. — Соціальна політика, 2 травня 2005р., с.2.

але, оскільки не були внесені зміни у відповідні законодавчі та підзаконні акти, на практиці першочерговими залишаються сплати до бюджету та кредитні зобов'язання.

Затримки з виплатами заробітної плати спричиняють невдоволення і можуть негативно позначитися на іміджі нової влади. Так, у Луганській області близько 600 гірників вдалися до акцій протесту, вимагаючи погашення заборгованості. За інформацією, протягом 2005р. повністю їм виплачена заробітна плата лише за січень місяць; за лютий — 70%; за березень — 30%¹⁰³.

Отже, підвищення заробітної плати супроводжується збільшенням заборгованості з її виплати. Виплати заробітної плати залишаються законодавчо незахищеними. Це ставить під сумнів виконання передвиборного зобов'язання Президента України “протягом року повернути людям борги із зарплат” (“План дій Віктора Ющенка”).

3.4 ЖИТЛОВЕ БУДІВНИЦТВО

Кабінет Міністрів України завершив роботу над пакетом із семи законопроектів, що мають забезпечити реалізацію програми масового будівництва житла “Територія якісного життя”. Передбачається, зокрема, створення системи надання населенню дешевих житлових кредитів під 2-6% річних на 10-30 років (для порівняння: сьогодні навіть молодіжні кредити надаються під 6-8% річних; відсоткова ставка звичайних кредитів на будівництво житла, які надаються комерційними банками переважно на 5-10 років, становить 11-14% у твердій валюті або 20-24% річних у гривні).

Проте, існують проблеми із забезпеченням коштами Державної іпотечної установи¹⁰⁴. Бюджет профінансував лише установчий фонд у розмірі 20 млн. грн. (хоча передбачалося витратити на це вдвічі більше). Для формування іпотечного фонду планується внесення додаткових змін до бюджету-2005, спрямованих на залучення кредитних коштів на суму до \$2 млрд. під державні гарантії.

Тим часом, виконання саме цієї програми видається чи не найбільш важливим — не лише з точки зору забезпечення населення сучасним житлом. Така програма, у випадку її виконання, може зумовити як значний ефект, *по-перше*, в частині скорочення безробіття (оскільки відомо, що одне робоче місце в будівництві — це п'ять робочих місць у суміжних галузях), *по-друге*, в загальній активізації виробництва (розвиток суміжних галузей), *по-третє*, розгортання іпотечного кредитування може бути одним з ефективних антиінфляційних засобів раціонального використання наявних коштів.

3.5 СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Дія влади: збільшення соціальних виплат (пенсій, стипендій, виплат сім'ям з дітьми, інвалідам)

Позитив: збільшення доходів малозабезпечених груп населення; розрахунок розмірів певних видів

виплат на основі прожиткового мінімуму, а не “рівня забезпечення прожиткового мінімуму”¹⁰⁵; виконання передвиборних зобов'язань Президента України В.Ющенка.

Негатив: розширення попиту, що в умовах уповільнення економічного зростання викликає прискорення інфляції, а отже — зниження реальних доходів населення; неповна відмова від поняття рівня забезпечення прожиткового мінімуму; розбалансування соціальних фондів.

Загальна оцінка: в нинішній ситуації позитивна, але в майбутньому Уряду доцільно утримуватися від шокового підвищення соціальних виплат.

Разом зі змінами до бюджету наприкінці березня 2005р. Уряд ухвалив ряд змін до законодавства про соціальний захист. Зміни передбачають збільшення низки виплат з 1 квітня 2005р., а саме — пенсій, виплат при народженні дитини, одиноким матерям, дітям під опікою чи піклуванням, інвалідам та ін. За рахунок перегляду розмірів виплат і пенсій загальна сума соціальних виплат 2005р. збільшиться, порівняно з 2004р., більш ніж на 32 млрд. грн. (таблиця “Соціальні виплати”¹⁰⁶).

Соціальні виплати, млрд. грн.			
Стаття	2004	2005	Приріст
Пенсії (за винятком пенсій військовослужбовцям)	36,2	63,4	27,2
Пенсії військовослужбовцям	2,4	6,2	3,8
Допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам	1,8	3,4	1,6
Разом	40,4	73,0	32,6

Збільшення розміру соціальних виплат відбувається також завдяки використанню для їх розрахунку прожиткового мінімуму, ухваленого в листопаді 2004р. окремим законом¹⁰⁷. До внесення змін до бюджету-2005 у березні 2005р. для розрахунку виплат використовувався нижчий прожитковий мінімум, закладений у бюджет попереднім Урядом.

Пенсії

Згідно зі змінами до Закону “Про загальнообов'язкове пенсійне страхування”, ухваленими наприкінці 2004р., мінімальна пенсія за віком за наявності достатнього страхового стажу (20 років для жінок та 25 років для чоловіків) повинна дорівнювати прожитковому мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Отже, збільшення пенсій мало відбутися відразу після встановлення нового рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних у розмірі 332 грн., тобто вже в січні 2005р. Оскільки власні надходження Пенсійного фонду були недостатніми для фінансування такого розміру мінімальних пенсій, а бюджет на 2005р. не передбачав достатньо коштів на трансферти Пенсійному фонду, то мінімальна пенсійна виплата ще в березні 2005р. становила 295,7 грн.

¹⁰³ Див.: Горняки идут на Киев. — Вечерние вести, 17 мая 2005г., с.3.

¹⁰⁴ Планується, що іпотечний фонд наповнюватиметься за рахунок: частини коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення; резервів страхових компаній; частини доходів від дооцінки приватизованого майна; частини коштів від приватизації; статутного капіталу Державної іпотечної установи; іноземних інвесторів; коштів населення.

¹⁰⁵ Мінімальний рівень доходу, отримання якого держава гарантує. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму у кілька разів менший за прожитковий мінімум.

¹⁰⁶ Джерело: закони: “Про Державний бюджет України на 2004 рік” від 27 листопада 2004р., “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005р. Розрахунки: МЦПД.

¹⁰⁷ Парламент ухвалив Закон “Про затвердження прожиткового мінімуму на 2005 рік” 19 жовтня 2004р., однак він набув чинності лише після подолання вето Президента в січні 2005р.

З квітня мінімальна пенсія дорівнює 332 грн. Крім того, пенсіонери отримають доплати до 332 грн. за січень-березень у квітні-червні 2005р.

Збільшення мінімальних пенсій та їх додаткова диференціація залежно від тривалості страхового стажу призведуть до значного збільшення навантаження на Пенсійний фонд і бюджет, оскільки середня пенсія зросте з 311 грн. до 383 грн. Зміни до бюджету, внесені в березні 2005р., передбачають більший обсяг дотацій Пенсійному фонду — на рівні 17,4 млрд. грн. (4,2% ВВП) (таблиця “Зміни до бюджету-2005 в частині соціальних виплат”). Проте такий розмір трансфертів є все ще недостатнім для покриття його дефіциту, що становить 5-7 млрд. грн.

Зміни до бюджету-2005 в частині соціальних виплат

	До внесення змін	Після внесення змін
Мінімальний розмір пенсії	295,7 грн.	332 грн.
Максимальний розмір пенсії за віком	Немає	3690 грн.
Ставка внеску до Пенсійного фонду (нарахування на заробітну плату)	32%	32,3%
Ставка внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття (нарахування на заробітну плату)	1,9%	1,6%
Допомога при народженні дитини	764 грн. (два прожиткові мінімуми)	8 498 грн. (22,6 прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років)
Допомога на дітей під опікою чи піклуванням (максимальний розмір): віком до 6 років віком 6-18 років	90 грн. 90 грн.	362 грн. / 376 грн. 460 грн. / 468 грн.
Допомога одиноким матерям на дітей (максимальний розмір): віком до 6 років віком 6-18 років	37,6 грн. 46,8 грн.	181 грн. / 188 грн. 230 грн. / 243 грн.
Рівень забезпечення прожиткового мінімуму: для працездатних для непрацездатних для інвалідів	80 грн. 120 грн. 130 грн.	100 грн. 140 грн. 150 грн.
Допомога дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства разом із надбавкою на догляд	70-284,6 грн.	156,5-516 грн. / 159,5-522 грн. / 166-543,5 грн. (з 1 квітня / 1 липня / 1 жовтня)
Мінімальний розмір стипендій: учням ПТУ вузів I-II рівня акредитації студентам вузів III-IV рівня акредитації	76,4 грн. 95,5 грн. 114,6 грн.	84,6 грн. 105,8 грн. 126,9 грн.

Інші види виплат і стипендій

Найбільшою мірою зросла *допомога при народженні дитини* — з 764 грн. до 8 498 грн. Її отримають батьки дітей, народжених після 31 березня 2005 р. Частина суми в розмірі 3 384 грн. виплачуватиметься протягом місяця після народження дитини, решта — протягом року. Розмір допомоги збільшуватиметься щомісяця на 2,2% — з 376 грн. (прожитковий мінімум для дитини віком до 6 років) до 475 грн. для однорічної дитини.

Розмір *допомоги одиноким матерям*, який раніше дорівнював 10% прожиткового мінімуму для дитини, відтепер визначається як різниця між половиною прожиткового мінімуму для дитини та середньомісячним доходом на одного члена сім'ї. Таким чином, для найменш забезпечених сімей максимальний розмір допомоги збільшиться до половини прожиткового мінімуму для дитини.

Допомога на дітей під опікою чи піклуванням, як і раніше, дорівнюватиме різниці між прожитковим

мінімумом для дитини відповідного віку та розміром аліментів/пенсій на дитину. Однак цей вид допомоги також зросте, оскільки для її розрахунку використовуватиметься прожитковий мінімум для дитини, а не рівень забезпечення прожиткового мінімуму. З цієї ж причини в кілька разів збільшиться *допомога інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам* та надбавок на догляд за ними.

Дещо збільшиться розмір *допомоги малозабезпеченим сім'ям* (відповідно до Закону “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”), оскільки зміни до бюджету-2005 передбачають підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який використовується для розрахунку цієї допомоги.

Застосування нового розміру прожиткового мінімуму, ухваленого в жовтні 2004р., позначиться і на *стипендіях* — мінімальний їх розмір прив'язаний до прожиткового мінімуму. Тому розмір стипендій також збільшиться.

Оцінка. Позитивом збільшення соціальних видатків є зростання доходів малозабезпечених верств населення, що станеться також завдяки поступовій відмові від застосування поняття рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

Збільшення соціальних виплат також означає виконання Урядом передвиборних зобов'язань Президента України В.Юшенка. Таким чином Уряд зможе отримати кредит суспільної довіри, що дозволить йому наступними роками вдатися до непопулярних кроків (реформування системи соціальних пільг, запровадження страхової медицини, підвищення пенсійного віку тощо).

Водночас, збільшення соціальних виплат стимулюватиме споживання, що в умовах уповільнення економічного зростання матиме наслідком прискорення інфляції і часткове знецінення соціальних виплат.

Іншим недоліком ухвалених рішень є розбалансування соціальних фондів — Пенсійного та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. За розрахунками, їх дефіцит становить 5,5-7,5 млрд. грн.

Зміни до бюджету, що стосуються соціального захисту населення, відбивають короткострокові завдання Уряду. Надалі, за умови, що Уряд не вдаватиметься до шоків збільшень соціальних виплат населенню у виборний 2006р., навантаження соціальних видатків, лівову частку якого зараз становлять дотації Пенсійному фонду, зменшиться. Зростання заробітної плати сприятиме поступовому збільшенню надходжень до Пенсійного фонду. Тому з часом, але не раніше 2008р., він зможе фінансувати пенсії, не менші від розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, за рахунок власних надходжень.

3.6 ПЕНСІЙНА РЕФОРМА

Серед кроків нової влади у сфері пенсійної реформи можна назвати наступні:

- ❖ запровадження диференціації пенсій залежно від тривалості страхового стажу;
- ❖ запровадження максимального розміру пенсії за віком;
- ❖ збільшення внесків на пенсійне страхування.

Дія влади: запровадження додаткової диференціації пенсій залежно від страхового стажу (за кожен повний

рік страхового стажу понад 25 років чоловікам і 20 років жінкам пенсія за віком збільшується на 1% розміру пенсії, обчисленої відповідно до закону, але не більше, ніж на 1% мінімального розміру пенсії за віком (прожиткового мінімуму для непрацездатних).

Позитив: збільшення залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу.

Негатив: подвійне врахування страхового стажу понад необхідний при розрахунку пенсії (порушення формули); збільшення навантаження на Пенсійний фонд в умовах дефіциту.

Загальна оцінка: повернення до запровадження пенсійної реформи є позитивним, але його бажано було б перенести на 2006р.

Закон “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (далі — Закон), що набув чинності у 2004р., поклав початок диференціації пенсій залежно від розміру зарплати під час трудової діяльності та тривалості страхового стажу. Завдяки перерахунку пенсій, який здійснювався лише в напрямі збільшення, середня пенсія зросла (зі 134,4 грн. на кінець 2003р. до 220 грн. у серпні 2004р.). До 2004р. максимальна пенсія за віком обмежувалася розміром 150 грн.

Таким чином, Закон передбачав залежність розміру пенсії від тривалості страхового стажу і раніше. Однак застосування Закону 2004р. призвело до парадоксальних ситуацій, коли зі збільшенням тривалості страхового стажу розрахований розмір пенсії зменшувався. Відбувалося це тоді, коли зі збільшенням стажу зменшувався зарплатний коефіцієнт (співвідношення зарплати працівника до середньої в економіці), що призводило й до зменшення пенсії. Отже, постала необхідність повнішого врахування тривалості страхового стажу при обрахунку пенсії.

З іншого боку, після запровадження у вересні 2004р. адресних дотацій пенсіонерам до прожиткового мінімуму, виникла чергова “зрівнялівка”¹⁰⁸, що нівелювало здобутки диференціації пенсій, проведеної раніше та призвела до невдоволення, зокрема, тих пенсіонерів, які отримували порівняно невеликі доплати.

Новий Уряд, прагнучи збільшити довіру населення, повернувся до реальної диференціації пенсій. В основу диференціації покладена тривалість страхового стажу: за кожен повний рік страхового стажу понад необхідний (25 років для чоловіків і 20 — для жінок) пенсія за віком збільшуватиметься на 1% розміру пенсії, обчисленої відповідно до Закону, але не більше, ніж на 1% мінімального розміру пенсії за віком (прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність).

Зазначені зміни до Закону фактично не відрізняються від змін, ухвалених наприкінці 2004р. — останні теж передбачали збільшення пенсії на 1% від розміру мінімальної пенсії за кожен рік стажу понад необхідний.

Рішення має позитивні і негативні аспекти. Очевидним плюсом є підвищення залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу, що дозволить попередити або мінімізувати зменшення розміру пенсії зі збільшенням тривалості стажу. Отже, запровадження диференціації пенсій відповідно до стажу означає повернення до ідеї пенсійної реформи та підвищення стимулів для населення до участі в загальнообов’язковому пенсійному страхуванні.

Негативними наслідками рішення є подвійне врахування страхового стажу понад необхідний при обрахунку пенсії, а отже — потреба перегляду наявної формули обчислення пенсій. Крім того, це рішення призводить до підвищення навантаження на Пенсійний фонд в умовах його дефіциту¹⁰⁹. Запровадження диференціації у 2006р. не було б настільки обтяжливим, як у 2005р.

Дія влади: запровадження максимального розміру пенсії за віком (3690 грн.)

Позитив: зменшення коштів для виплати пенсій в умовах великого дефіциту Пенсійного фонду; збалансування розміру максимальної пенсії у солідарній системі та максимальної суми заробітку, з якої стягуються внески до соціальних фондів (з січня 2005р. — 4100 грн.).

Негатив: зменшення доходів пенсіонерів, які мають пенсійні виплати понад максимальну пенсію.

Загальна оцінка: позитивна.

У березні 2005р. Уряд ініціював запровадження максимального розміру пенсії за віком на рівні 90% максимальної величини заробітної плати, з якої сплачуються внески до соціальних фондів (з 1 січня 2005р. — 4100 грн.). Доти Закон “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” не передбачав максимального розміру пенсійної виплати.

Таке рішення матиме наслідком певне зменшення навантаження на Пенсійний фонд в умовах значного дефіциту його бюджету. Крім того, позитивним є збалансування розміру максимальної пенсії у солідарній системі та максимальної величини заробітної плати, з якої стягуються внески до соціальних фондів.

Дія влади: збільшення внеску на пенсійне страхування із 32% до 32,3% (нарахування на заробітну плату) та відповідне зменшення страхового внеску на випадок безробіття

Позитив: певне збільшення власних надходжень Пенсійного фонду; незмінне загальне навантаження на фонд оплати праці.

Негатив: зменшення надходжень до Фонду загальнообов’язкового соціального страхування на випадок безробіття; негативна тенденція до збільшення внесків на державне страхування.

Загальна оцінка: в нинішній ситуації ця дія має вимушений характер, але на майбутнє бажано утримуватися від підвищення внесків на загальнообов’язкове державне та соціальне страхування.

У березні 2005р. з ініціативи Уряду був збільшений розмір внеску на пенсійне страхування — з 32% до 32,3%, який сплачує працедавець (нарахування на заробітну плату). Одночасно на відповідну величину було зменшено страховий внесок на випадок безробіття.

Позитивом такого рішення є певне збільшення власних надходжень Пенсійного фонду. Проте, ціною такого рішення стане зменшення надходжень до Фонду загальнообов’язкового соціального страхування на випадок безробіття. Крім того, підвищення внесків на пенсійне страхування є досить негативною тенденцією, особливо зважаючи на нагальну потребу у скороченні внесків на загальнообов’язкове державне пенсійне та соціальне страхування з метою зменшення навантаження на фонд оплати праці та детінізації виплати заробітної плати. ■

¹⁰⁸ Фактично дотації до рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних отримали 11,4 з 13,8 млн. пенсіонерів.

¹⁰⁹ Диференціація збільшить дефіцит ще на 5,5 млрд. грн.

РОЗДІЛ 4.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Оцінюючи стан реалізації зовнішньополітичних завдань, визначених у передвиборчій програмі Президента України В.Ющенка, Програмі діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”, Пріоритетних завданнях Міністерства закордонних справ України на 2005р., слід мати на увазі ряд принципових обмежень.

Перше. Результати зовнішньополітичних дій нового керівництва виявлятимуться на різних часових відтинках (короткострокових, середньострокових), що зумовлено специфікою міжнародної сфери, “відкладеним” ефектом підписаних угод, процедурою діяльності міжнародних інституцій. За стислий термін неможливо розв’язати всі зовнішньополітичні проблеми, що накопичувалися роками — можна лише створити умови для позитивного вирішення окремих із них.

Друге. Заходи в зовнішньополітичній сфері реалізуються у двосторонньому чи багатосторонньому форматі через складний переговорний процес. Тому конкретний результат дій нової влади залежить не лише від їх ефективності, але й від позицій партнерів.

Третє. За минулі роки колишня правляча еліта втратила зовнішній кредит довіри. Україна, не маючи послідовного, прогнозованого зовнішньополітичного курсу, дедалі більше перетворювалася на об’єкт зовнішнього впливу. Нове керівництво отримало у спадок розбалансований, неефективний механізм розробки, прийняття і реалізації зовнішньополітичних рішень, переважно негативний міжнародний імідж країни, величезний тягар внутрішніх проблем, що обмежує ефективність її дій на світовій арені.

Стисло нинішню ситуацію у сфері зовнішньої політики можна охарактеризувати наступним чином. Демократична зміна влади в Україні викликала величезний позитивний інтерес у світі, змінився на краще міжнародний імідж держави. У країнах Заходу виникла “мода” на Україну. Водночас, високими є внутрішні і зовнішні очікування на успішність дій влади як у внутрішній політиці так і на зовнішньому напрямі.

Зовнішня політика має вагомий суспільний підтримку (станом на кінець квітня 2005р., зовнішньополітичний курс керівництва України підтримують 59% громадян¹¹⁰). Це слід оцінювати як певний аванс, передумову подальшого формування національного консенсусу навколо зовнішнього курсу.

Нова влада України чітко задекларувала пріоритетність європейської інтеграції, поглиблення співробітництва з НАТО, виведення на новий рівень стратегічних відносин з Росією.

Змінилися акценти у зовнішній політиці. Керівництво держави визначило просування демократії, поваги до прав і свобод людини базовими цінностями зовнішнього курсу (згадка про Кубу і Білорусь в українсько-американській спільній заяві від 4 квітня 2005р., приєднання делегації України до резолюції Комісії ООН з прав людини, що засуджує “недотримання прав людини в Білорусі”). Проте, запозичення гасла “просування свободи”, не підкріплене політико-дипломатичним та економічним потенціалом, є скоріше декларативним кроком, що вже призвів до конфлікту з Білоруссю і Кубою.

За перші 100 днів роботи нової влади **закладено основи конструктивних відносин з ЄС, якісно зміцнене євроатлантичне співробітництво.**

Відносини з Росією після її неконструктивних дій під час президентських виборів в Україні, попри активні політичні контакти, залишаються у “фазі очікування”.

Важливим, з огляду на національні інтереси, було **політико-дипломатичне просування на американському напрямі.** Вдалося кардинально покращити загальну атмосферу взаємовідносин, однак, не можна говорити про адекватні результати в економічній сфері співробітництва.

Досягнуто певного прогресу в пом’якшенні візового режиму з окремими європейськими країнами та США. Водночас ініціативи України поки що не знаходять адекватної відповіді від партнерів.

Залишаються актуальними питання розв’язання проблем остаточного оформлення державного кордону по всьому периметру.

Нова влада запровадила курс на набуття Україною ролі країни-регіонального лідера, (зокрема в рамках ГУАМ), але нині такі претензії не підкріплені адекватним політико-економічним потенціалом.

Існують проблеми інституційно-правового забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу. Новій владі не вдалося сформулювати якісно нові, ефективні механізми розробки, ухвалення та реалізації зовнішньополітичних рішень. Спостерігається нескоординованість дій органів виконавчої влади у зовнішньополітичній сфері.

Отже, нова українська зовнішня політика знаходиться у стадії становлення. Існують сприятливі умови для підвищення її ефективності, виведення на якісно новий рівень. Специфіка моменту зумовлена тим, що поступова реалізація визначених завдань, планка яких є високою, триває на фоні реформування системи інституційних

¹¹⁰ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

механізмів, розробки нової філософії співробітництва на головних зовнішньополітичних напрямках, переосмислення ролі України і цілей її діяльності на світовій арені.

4.1 ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Успішність реалізації зовнішньополітичних завдань зумовлюється ефективністю, скоординованістю дій державних інституцій у межах їх повноважень, встановлених законом. Під час президентства Л.Кучми спостерігалось дублювання функцій органів виконавчої влади у зовнішньополітичній сфері, гіпертрофованою була роль Адміністрації Президента, яка перебрала на себе роль головного центру зовнішньополітичної діяльності, а МЗС фактично перетворилося на інструмент реалізації її політики.

Нова влада здійснила ряд кроків з удосконалення організаційно-правових основ діяльності державних органів, що забезпечують реалізацію зовнішньополітичного курсу. Водночас залишаються питання, які потребували більш активного вирішення саме в початковий період діяльності нової влади.

Не завершено процес структурно-кадрової реорганізації, забезпечення координації дій органів влади у сфері зовнішньої політики. Трансформація колишньої Адміністрації у Секретаріат Президента України з наступним визначенням його функцій і структури¹¹¹ була спрямована на вдосконалення роботи президентського апарату. Однак, ця реформа не набула закінченого вигляду і проблема ефективного забезпечення зовнішньополітичної діяльності Президента залишається на порядку денному.

Це визнав Президент України. За його словами, модель Секретаріату “ще тільки відшліфовується... у Президента буде інститут радників, які формуватимуть пропозиції у конкретних напрямках ведення державної політики... у нас, наприклад, буде структура, в якій за кожен зовнішній напрям відповідатиме один “спеціальний” експерт. Скажімо, зв’язками з НАТО (Росією, ЄЄП, ЄС тощо) опікуватиметься не цілий відділ... а тільки одна людина, зате фахово”¹¹².

Знаходиться на етапі організаційно-кадрового оформлення служба віце-прем’єр-міністра О.Рибачука, який в Уряді курує ключовий зовнішньополітичний напрям — відносини України з ЄС.

У МЗС лише зараз починається реорганізація структури відомства (планується зменшити на третину кількість підрозділів).

Проблема структурно-кадрової реорганізації інституцій, причетних до здійснення зовнішньої політики, пов’язана із загальною реформою міністерств і відомств, параметри якої закладені в Постанові КМУ “Про упорядкування структури апарату центральних органів влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій” №179 від 12 березня 2005р.

Законодавче унормування органів влади відкладено. Указом Президента “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005р. “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” № 658 від 15 квітня 2005р. передбачено проект закону про центральні органи виконавчої влади подати у двомісячний термін після прийняття Закону України про Кабінет Міністрів.

Структурна реорганізація органів влади супроводжується перерозподілом їх функцій, що на цьому етапі спричиняє нескоординованість дій у сфері зовнішньої політики. Це стосується реалізації політики держави на стратегічних напрямках, зокрема, євроінтеграції. Влада відмовилася від попередньої ідеї створення міністерства європейської інтеграції¹¹³. Як зазначалося вище, питання євроінтеграції в Уряді курує віце-прем’єр-міністр О.Рибачук. Водночас ці питання і в компетенції Міністерства закордонних справ, яке згідно із Законом “Про дипломатичну службу України” є “центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України”.

Перерозподіл функцій органів державної влади відбувся на російському напрямі. Прийнято рішення про створення замість міждержавної Змішаної україно-російської комісії зі співробітництва міждержавної комісії високого рівня “Ющенко — Путін”, загальна координація роботи якої покладена на РНБО України та РБ Росії. По суті, важелі реалізації української політики стосовно Російської Федерації надані РНБО України, повноваження Уряду в цьому аспекті суттєво обмежені.

За аналогією, можна передбачити зміцнення в перспективі позицій РНБО України й у сфері відносин України із США.

Отже, на ключових напрямках зовнішньополітичної діяльності очевидним є перерозподіл повноважень на користь РНБО і зменшення можливостей впливу з боку Уряду, зокрема, МЗС.

На зустрічі з представниками ЗМІ 29 березня 2005р. Президент В.Ющенко заявив, що “зовнішня політика України буде творитися не через Секретаріат Президента, а через Міністерство закордонних справ України”¹¹⁴.

Однак, фактично зовнішня політика здійснюється через кілька державних інституцій. Не спрацьовують законодавчо закріплені координаційні повноваження МЗС. Про це свідчить виступ глави зовнішньополітичного відомства у ЗМІ стосовно того, що без узгодження з МЗС “деякі міністри припускаються висловлювань, які фактично створюють зовнішньополітичні проблеми”¹¹⁵. Така ситуація не сприяє забезпеченню чіткої координації дій у сфері зовнішньої політики.

¹¹¹ Див.: укази Президента України “Про Секретаріат Президента України” №108 від 24 січня 2005р. та “Питання Секретаріату Президента України” №111 від 27 січня. — Офіційне Інтернет-представництво Президента України; <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/320239164.html>.

¹¹² Лиховій Д., Шовкун Л., Дорошенко М. Віктор Ющенко: Перейти з Майдану до кабінету виявилось дуже складною роботою. — Україна Молода, 28 квітня 2005р.; <http://www.umoloda.kiev.ua/number/418/276/15121>.

¹¹³ За президентства В.Ющенка питанням євроінтеграції займатиметься відповідне міністерство. Див.: Повідомлення Прес-служби В.Ющенка; <http://www2.yuschenko.com.ua/ukr/present/News/1998>.

¹¹⁴ Стенограма прес-конференції за участю Президента України В.Ющенка для представників засобів масової інформації. Див.: http://www2.yuschenko.com.ua/ukr/present/Mass_media/2806.

¹¹⁵ Силіна Т. Борис Тарасюк: “Від нас очікують реальних дій”. — Дзеркало тижня, 23 квітня 2005р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/543/49904>.

Незавершеність розподілу функцій є однією з причин суперечностей між державними органами, що забезпечують реалізацію зовнішньої політики, певного конфлікту інтересів ключових гравців у найближчому оточенні Президента.

Залишаються проблеми вдосконалення правового забезпечення зовнішньої політики України. У Програмі Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” заплановано розробити і внести на розгляд Верховної Ради законопроект “Основні засади зовнішньої політики України”. У відповідному плані заходів з реалізації Програми, ухваленому Постановою КМУ №324 від 6 травня 2005р¹¹⁶, цей пункт не віднесений до першочергових питань і запланований на грудень 2005р.

Відтак, на рік законсервована несприятлива ситуація, коли продовжує діяти застарілий документ “Основні напрями зовнішньої політики України”, ухвалений Верховною Радою 2 липня 1993р. Він не має достатньої зобов’язуючої сили, оскільки затверджений не Законом, а Постановою Верховної Ради України. Документ не враховує кардинальних змін на світовій арені, що відбулися протягом останніх років.

До негативу в діяльності влади із вдосконалення правового забезпечення зовнішньої політики можна віднести й те, що на цей час не скасований Указ Президента “Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави” від 29 листопада 2003р., яким Адміністрації Президента були надані функції контролю над МЗС і визначення його кадрової політики.

За перші 100 днів роботи новій владі не вдалося сформулювати чітко збалансований, ефективний комплекс інституційних структур, що забезпечують реалізацію зовнішньої політики. Існує функціональна неузгодженість між Урядом, РНБО, МЗС, службою віце-прем’єра з питань європейської інтеграції. Залишається відкритою проблема вдосконалення правового забезпечення зовнішньої політики України.

4.2 ЄВРОПЕЙСЬКА І ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ

Пріоритет євроінтеграційного курсу України задекларований на всіх рівнях державної влади. У Зверненні до українського народу 23 січня 2005р. Президент В.Ющенко наголосив: “*Наше місце — в Європейському Союзі. Моя мета — Україна в Об’єднаній Європі*”. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям” йдеться: “*Європейська інтеграція стане пріоритетом міжнародної діяльності Уряду. Уряд перейде від декларативності до конкретних кроків, які виведуть взаємини з ЄС на рівень перспективи членства*”¹¹⁷.

За 100 днів діяльності нової влади на європейському та євроатлантичному напрямках зроблено ряд кроків, у т.ч. в частині вдосконалення договірно-правової бази відносин: 21 лютого у Брюсселі на спеціальному засіданні Ради з питань співробітництва

Україна-ЄС ухвалений План дій Україна-ЄС на 2005-2007рр.; 22 квітня Уряд затвердив комплекс заходів з його виконання у 2005р., того ж дня у Брюсселі на засіданні Комітету з питань співробітництва Україна-ЄС представлена “Дорожня карта Україна-ЄС на 2005р.”.

22 лютого на засіданні Комісії Україна-НАТО на вищому рівні Україна підтвердила стратегічний характер взаємовідносин з Альянсом; Президент схвалив цільовий план співробітництва Україна-НАТО на 2005р. На засіданні Комісії Україна-НАТО (Вільнюс, 21 квітня), Україні запропонований Інтенсифікований діалог з питань членства (ІД), підписаний документ “Поглиблення співпраці Україна-НАТО: коротко-термінові заходи”.

Аналізуючи ситуацію на європейському напрямі, можна відзначити наступні аспекти.

Змінилося на краще ставлення до України як інституцій ЄС, так і громадян країн-членів Євросоюзу. Європейський Парламент у резолюції від 13 січня 2005р. закликав надати Україні чітку європейську перспективу з можливим членством в ЄС (за це рішення проголосувала більшість (476 із 732) парламентарів¹¹⁸). Нові члени ЄС — Польща, країни Балтії — підтримали ідею визначення для України перспектив євроінтеграції. У березні Німеччина і Польща заснували з Україною на рівні МЗС тристоронній механізм консультацій для сприяння інтеграції України до ЄС. У травні Дорадчий комітет з міжнародних справ Королівства Нідерландів (за дорученням Уряду та Парламенту) одностайно проголосував за надання Україні перспективи членства у Європейському Союзі. За надання такої перспективи виступив і Німецький Союз ХДС/ХСС¹¹⁹.

За підсумками соціологічного опитування, проведеного агентством *TNS Safes* у березні 2005р., 55% громадян шести найбільших країн - членів ЄС (Велика Британія, Іспанія, Італія, Польща, Німеччина, Франція) висловили підтримку ідеї членства України в ЄС.

У європейському мас-медійному просторі спостерігається стійкий високий рівень позитивного інтересу до України.

Активізувалися політико-дипломатичні контакти України з інституціями та лідерами країн ЄС. Дії нової влади на європейському напрямі поліпшили загальну психологічну атмосферу діалогу з європейською спільнотою, зміцнили контакти Україна - країни ЄС на різних рівнях. Президент України здійснив візити, зокрема, до Франції, Бельгії, Німеччини, Польщі, де виступив з програмними заявами про пріоритетність євроінтеграційного курсу України. У березні відбувся візит до України Трійки ЄС на рівні міністрів закордонних справ. Водночас представники Уряду України, Секретар РНБО, глава МЗС провели серію зустрічей з керівництвом ЄС, європейськими бізнес-асоціаціями, здійснено також серію консультацій на рівні експертів.

¹¹⁶ Постанова КМУ №324 від 6 травня 2005р. “Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”. Див.: Урядовий портал. — <http://www.kmu.gov.ua/control/newsnpd>.

¹¹⁷ Див.: Урядовий портал; <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article>.

¹¹⁸ Див.: УНІАН, 13 січня 2005р.

¹¹⁹ Див.: Інтерфакс-Україна, 20 лютого 2005р.



Однак, на хвилі “євроейфорії” українська сторона вдалася до традиційних закликів про визначення часових перспектив членства та фіксації у двосторонніх документах однозначних положень стосовно майбутнього членства України в ЄС. Серед української політичної еліти розгорнулася дискусія навколо термінів подання заявки на вступ до ЄС. Це спричинило негативний ефект, пов'язаний з фактичним поверненням до попередніх наполегливих аналогічних закликів української сторони, що викликало прохолодну реакцію з боку керівництва ЄС. 4 травня 2005р. Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин Б.Ферреро-Вальднер заявила, що Україні зарано подавати заявку на вступ до ЄС, оскільки вона може зустріти відмову¹²⁰. Офіційна реакція з боку України була різною. Якщо віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції О.Рибачук визнав неготовність України до такого кроку, то представник України при ЄС і прес-служба МЗС висловили незадоволення такою позицією.

Ухвалений План дій Україна-ЄС на 2005-2007рр. створює коридор практичного співробітництва¹²¹. План передбачає укладення в перспективі посиленої Угоди між Україною і ЄС, поглиблення співпраці в торговельно-економічній, транспортній, енергетичній галузях, у сфері юстиції і внутрішніх справ, науки та технологій, зовнішньої політики і політики безпеки¹²². Ухвалений План дій Україна-ЄС слід розглядати, з одного боку, як засіб зміцнення євроінтеграційного курсу країни. З іншого — як “тест” для України стосовно її спроможності забезпечити запровадження європейських норм і стандартів.

Розроблені ряд заходів з імплементації Плану дій Україна-ЄС¹²³. Серед першочергових завдань “Дорожньої карти” — отримання Україною статусу країни з ринковою економікою. За урядовими прогнозами, є можливість отримати його під час чергового засідання Ради з питань співробітництва Україна-ЄС (червень 2005р., Люксембург).

Водночас повномасштабна реалізація документа вже зараз викликає сумніви через брак часу і переважність різнорівневних заходів плану його виконання. 22 квітня Урядом затверджений комплекс заходів з виконання у 2005р. Плану дій Україна-ЄС¹²⁴. Передбачено здійснити понад 350 заходів. Визначені конкретні витрати на їх реалізацію. Образно кажучи, щоденно має виконуватися один захід (якщо не враховувати те, що близько 10 пунктів цього документа передбачають розробку пропозицій, планів окремих заходів). Однак, лише одну шосту (60) із запланованого намічено виконати до червня, а решта припадає на друге півріччя 2005р., в т.ч. і лівова частка із 124 проектів нормативно-правових актів, які передбачається розробити. Є підстави прогнозувати, що ряд запланованих Урядом заходів залишаться на папері, зокрема, з наступних причин.

(а) Робота з реалізації урядового плану лише розпочинається і вже є явний дефіцит часу щодо розробки та узгодження відповідних документів у міністерствах і відомствах, комітетах Верховної Ради. При цьому, осіння сесія Парламенту буде “гарячою”, з огляду на складну ситуацію навколо політреформи і фактичну підготовку до парламентських виборів-2006. Відтак, можна прогнозувати, що серед серії запланованих Урядом України заходів щодо виконання Плану дій Україна-ЄС залишаться “білі плями”.

(б) Реалізація завдань суттєво ускладнюється рядом об'єктивних факторів. *Внутрішніх:* наявність елементів ручного управління ціноутворенням в Україні, несформованість належної ресурсно-кадрової бази для відповідної адаптації законодавства, слабка координація дій органів влади на європейському напрямі, недосконалість судової системи. *Зовнішніх:* триває складний період прийняття державами ЄС спільної Конституції, деякі провідні країни ЄС стримано ставляться до української євроінтеграції, орієнтуючись на позицію Росії.

(в) Існують інституційні проблеми: паралельно зі структурно-кадровою реорганізацією державних структур триває процес вдосконалення як координації дій державних інституцій, так і двосторонніх механізмів співпраці. Зокрема, збільшена кількість (з чотирьох до семи) підкомітетів Комітету Україна-ЄС. 4 квітня 2005р. створена українська робоча група з перегляду дослідження економічних передумов укладення Угоди про зону вільної торгівлі з ЄС. По суті, національний механізм реалізації Плану дій знаходиться на стадії вдосконалення. Існують розбіжності в євроінтеграційних позиціях команди Президента¹²⁵.

Започатковані ряд важливих галузевих проектів співробітництва з ЄС. Серед них можна визначити наступні. У березні 2005р. підписано Угоду між Урядом України та ЄС про продовження та внесення змін до Угоди про торгівлю текстильною продукцією від 1993р. Новим документом припинено режим подвійної перевірки, застосування кількісних обмежень до української продукції. (Тобто, з 1 січня 2005р. двостороння торгівля текстильною продукцією є лібералізованою). Завершені переговори щодо доступу української сталеливарної продукції на ринки ЄС. Підготовлено до підписання проект Угоди між Україною та ЄС, якою передбачається збільшити щорічну українську квоту на поставку цієї продукції до 1 млн. тонн.

Європейська Комісія виділила €117 млн. для підвищення ядерної безпеки в Україні за програмою TACIS (2005-2006рр.), додаткові €49 млн. для будівництва об'єкту “Укриття”.

Європейський банк реконструкції та розвитку запланував удвічі (порівняно з 2004р.) збільшити

¹²⁰ Див.: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/story/2005/05/050504_ua_eu.shtml.

¹²¹ План посилено додатковими 10 пунктами, ухваленими Радою ЄС із закордонних і загальних справ.

¹²² У Брюсселі 20-21 квітня відбулися консультації між Україною та Європейською Комісією з приводу укладення угод про спрощення візового режиму та реадмісії осіб. Зазначені консультації стали початком формального діалогу між Україною та ЄК про спрощення візового режиму.

¹²³ У квітні 2005р. Президент України запропонував Уряду комплекс цільових програм, серед яких — Програма “Європейський дім”, що містить чотири пункти на 2005р. — впровадження Плану дій Україна-ЄС, здійснення заходів з отримання від ЄС статусу країни з ринковою економікою, лібералізація візового режиму між Україною і ЄС, адаптація законодавства України до законодавства ЄС. Див.: Виступ Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко на засіданні Уряду 27 квітня 2005р.; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=16096866.

¹²⁴ Розпорядження КМУ №117-р від 22 квітня 2005р.

¹²⁵ Гетьманчук О. Євроінтеграції України заважають НАТО і ГУУАМ? — Дзеркало тижня, 13 травня 2005р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/544/49973>.

фінансування проектів в Україні в 2005р. — до €500-600 млн. Рада Міністрів ЄС з питань загальних справ та зовнішніх відносин підтримала надання Україні €250 млн. кредитів від Європейського інвестиційного банку.

Завершена підготовка важливого для України проекту Угоди з ЄС про участь у Програмі глобальної навігаційної системи (*EGNOS/Galileo*). У травні-червні 2005р. планується парафування цього документа¹²⁶.

14 квітня 2005р. у Брюсселі на засіданні Україна — Трійка робочих груп ЄС з питань роззброєння, контролю над озброєнням та нерозповсюдження (*CONOP/CODUN*) досягнута домовленість про здійснення ряду проектів у сфері утилізації непридатних і надлишкових боєприпасів в Україні.

Досягнутий певний прогрес у лібералізації візових режимів. Україна запровадила в односторонньому порядку безвізовий режим з країнами ЄС¹²⁷. У відповідь на українську ініціативу, Чехія ухвалила рішення, згідно з яким з 1 травня по 1 вересня 2005р. чеські консульські установи будуть приймати заяви від українських громадян щодо отримання транзитних віз і віз на перебування в Чехії до 90 діб без консульських стягнень. Словацький Уряд запланував найближчим часом ухвалити аналогічне рішення про спрощений візовий режим для України.

За прогнозами Уряду, у травні 2005р. Європейська Комісія може отримати мандат на проведення з Україною відповідних переговорів, конкретні рішення можуть бути ухвалені в жовтні 2005р. на самміті Україна - ЄС.

Контакти з НАТО переведено у нову фазу. Поглиблення відносин з Альянсом є одним з важливих напрямів діяльності нової влади. У 2004р. спостерігалось, по суті, блокування темпів євроатлантичної інтеграції. За експертними оцінками, план Україна-НАТО на 2004р. виконано лише на 65%; не виконано 23% обсягу запланованих заходів; частково виконано — 5%; перенесено на пізніший термін або скасовано — 4% (при цьому, ряд позицій організаційно-технічних заходів співробітництва переносяться вже протягом двох років)¹²⁸. У 2004р. не були реалізовані заходи із зміцнення демократії в країні. Негативно вплинула на виконання плану антинатовська пропаганда, розгорнута попередньою владою напередодні виборів.

Нова влада активізувала зусилля на євроатлантичному напрямі. На початку 2005р. розгорнуто масштабний проект знищення надлишкових боєприпасів в Україні в рамках програми НАТО “Партнерство заради миру”. 22 лютого 2005р. на засіданні Комісії Україна-НАТО на вищому рівні Україна підтвердила стратегічний характер взаємовідносин з Альянсом¹²⁹. 21 квітня 2005р. Президент підписав Указ “Питання Воєнної доктрини України”, яким відновлене раніше

вилучене з Доктрини положення про перспективу набуття Україною повноправного членства в ЄС і НАТО.

Важливим є те, що Україна отримала офіційну підтримку від лідера Північноатлантичного Альянсу — США. У спільній заяві президентів України і США (4 квітня 2005р.) йдеться: “Сполучені Штати підтримують прагнення України щодо НАТО та готові допомогти Україні досягти своїх цілей, зокрема, через підтримку в здійсненні складних реформ”. Президент схвалив Цільовий план співробітництва з НАТО (понад 270 заходів).

Етапним моментом стало засідання Комісії Україна-НАТО (Вільнюс, 22 квітня 2005р.), на якому Києву запропоновано Інтенсифікований діалог з питань членства (ІД). Це важливий політичний сигнал стосовно потенційного членства України в НАТО. (ІД — перший офіційний документ, у назві якого міститься термін “членство”¹³⁰). Під час самміту підписано Угоду про участь України в антитерористичній операції НАТО в Середземному морі “Активні зусилля”. Важливо те, що операція здійснюється в рамках статті 5 Вашингтонського договору, що стосується зобов’язань союзників про спільну оборону¹³¹.

Отже, за 100 днів роботи нової влади створено новий інструментарій співробітництва з ЄС та НАТО, закладено договірну основу для виведення відносин з цими інституціями на новий рівень. Якісно змінилася атмосфера взаємовідносин, однак, “прориву”, зокрема, на європейському напрямі не відбулося. Ухвалений План дій Україна-ЄС є, по суті, “моментом істини” для нової влади — від конкретних результатів його реалізації, а також темпів і глибини демократичних перетворень у всіх сферах внутрішнього життя країни, залежатимуть не лише подальші перспективи розвитку співробітництва з ЄС, а й європейське майбутнє України.

4.3 РОЗВИТОК ВІДНОСИН ІЗ США

Відносини із США є одним з ключових пріоритетів нової влади в контексті проголошеної інтеграції до євроатлантичної спільноти.

Другий термін президентства Л.Кучми був найбільш контрпродуктивним періодом двосторонніх відносин. Тривала криза довіри, що поглибилася під час президентських виборів, коли влада розгорнула масовану антиамериканську кампанію.

Прихід до влади команди В.Ющенка легітимним демократичним шляхом змінив атмосферу і зміст двосторонніх відносин¹³². Новій команді вже протягом перших 100 днів діяльності вдалося здійснити політико-дипломатичний “прорив” на американському напрямі, вийти на якісно новий рівень контактів, закласти основи для реального стратегічного партнерства (у перспективі — союзництва) на підґрунті не лише спільних інтересів в окремих сферах, але й спільних цінностей.

¹²⁶ У рамках цього проекту ЄС і Європейського космічного агентства з бюджетом понад €3 млрд. передбачається запуск на орбіту 38 супутників.

¹²⁷ 31 березня 2005р. Президент України підписав Указ “Про тимчасове запровадження безвізового режиму для громадян держав-членів Європейського Союзу та Швейцарської Конфедерації” (з 1 травня по 1 вересня 2005р.).

¹²⁸ О. Зарубінський: “Попередня влада “провалила” виконання цільового плану Україна-НАТО на 2004р.” — УНІАН, 22 березня 2005р.

¹²⁹ Під час засідання Президент України заявив: “Курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур віднині визначатиме стратегію і тактику нашої політики”. Див.: УНІАН, 22 лютого 2005р.

¹³⁰ Цей етап діалогу пройшли всі учасники останньої хвилі розширення Альянсу.

¹³¹ Інформація про діяльність МЗС України з виконання Пріоритетних завдань МЗС на 2005 рік та Програми Кабінету Міністрів “Назустріч людям” в період перших “ста днів” діяльності Уряду. Див.: <http://www.mfa.gov.ua/information/?media/tit.html#2005051102>.

¹³² США виявили значний інтерес до президентської кампанії в Україні, закликали до проведення чесних і справедливих виборів. Саме США були першою країною, яка не визнала сфальсифіковані результати голосування 21 листопада і зажадала від української влади відновити справедливість. Докладно див.: Чалий В., Сушко О., Пашков М. Нова зовнішня політика для нової України. — Національна безпека і оборона, 2004, №9, с.7-8.

За 100 днів діяльності нової влади у сфері відносин Україна-США зроблені наступні кроки: здійснено серію зустрічей з керівництвом США; відбулися дві зустрічі на вищому рівні, зокрема — візит Президента України до США 4-7 квітня 2005р. Україна отримала підтримку з боку США її ключових зовнішньополітичних пріоритетів. США підтримали Україну з ряду позицій. Останній приклад підтримки — тиск через механізми ОБСЄ на Білорусь з приводу затримання українських громадян 26 квітня 2005р. в Мінську.

Громадська думка. Активність влади на американському напрямі відбивається в оцінках громадян України. Майже абсолютна більшість опитаних (74,4%) вважають, що новому керівництву країни за минулі 100 днів вдалося досягти успіхів на американському напрямі, протилежної думки дотримується лише кожен десятий (9,5%)¹³³.

Однак, на фоні політичних успіхів не досягнуто відчутного прогресу в економічних відносинах. Не запроваджені ефективні двосторонні механізми співробітництва. Зближення з США на основі “просування свободи” до інших країн створює серйозні виклики для української зовнішньої політики, ускладнює розвиток контактів на східному напрямі.

Аналізуючи нинішній стан справ у відносинах Україна — США, можна відзначити наступні аспекти.

Відновлено активний діалог на вищому рівні. Лише за півтора місяці (22 лютого - 4 квітня 2005р.) лідери країн зустрічалися двічі (стільки ж зустрічей відбулося за весь час останньої каденції Л.Кучми)¹³⁴. Останній візит українського Президента до США відбувся майже шість років тому.

Ключовою подією, яка фокусує прогрес у двосторонніх політичних контактах, став візит В.Ющенка до США 4-7 квітня 2005р., організований американською стороною на найвищому політико-дипломатичному рівні. Президент України, перший з лідерів країн колишнього СРСР, виступив на об'єднаному засіданні палат Конгресу США, запропонувавши програму співробітництва.

Документально закріплено новий етап україно-американського стратегічного партнерства. 4 квітня 2005р. президенти України і США підписали спільну заяву “Порядок денний нового сторіччя для україно-американського стратегічного партнерства”. У Заяві наголошується, що “Сьогодні Україна та Сполучені Штати утворюють нову еру в стратегічному партнерстві між нашими державами та дружби між нашими народами”¹³⁵.

Забезпечення політико-економічної підтримки США реформам в Україні, реалізації зовнішньополітичних завдань нової влади. Вже в січні-лютому 2005р.

Адміністрація Дж.Буша здійснила ряд кроків назустріч українській стороні¹³⁶. На різних рівнях США висловили політичну підтримку новій владі в Україні. 20 січня Держдепартамент США поширив заяву щодо готовності зміцнити співробітництво з Україною. Президент Дж.Буш звернувся до Конгресу з проханням збільшити фінансову допомогу Україні. В цей період (порівняно з січнем-лютом 2004р.) спостерігалася позитивна динаміка торговельних контактів¹³⁷.

Офіційна підтримка реформ нової української влади була зафіксована у спільній заяві президентів України і США (4 квітня 2005р.) — “Україна, проводячи далекосяжні внутрішні реформи, може розраховувати на підтримку Сполучених Штатів”. У цьому ж документі наголошується на підтримці з боку США реалізації поставлених новою владою України зовнішньополітичних завдань — інтеграції до НАТО, вступу до СОТ, наближення і в перспективі вступ до ЄС. Підтримка США, які мають найбільший у світі фінансово-економічний, військовий потенціал, вплив у міжнародних інституціях, є безумовно важливою і відповідає інтересам України.

Водночас, вдалося знайти порозуміння та уникнути проблем з американською стороною з приводу рішення Президента України про виведення військового контингенту з Іраку¹³⁸.

Не досягнуто якісних результатів в економічних відносинах із США. Залишаються невирішеними питання надання Україні статусу держави з ринковою економікою¹³⁹, скасування дискримінаційних обмежень на доступ українських товарів на американський ринок, покращання торгово-економічного режиму (скасування поправки Джексона-Веніка щодо України). Узгоджений проект закону про скасування дії цієї поправки було внесено до Конгресу США ще три місяці тому, 16 лютого 2005р. Зберігається критичне ставлення американської сторони до здатності України навести лад у сфері захисту інтелектуальної власності.

США посідає перше місце за обсягами прямих іноземних інвестицій в Україну. Американська частка складає 13% (\$1,15 млрд.) загального обсягу. Однак, існує явний дефіцит крупних портфельних інвестицій. Великі американські компанії займають вичікувальну позицію. Активність американського бізнесу залежить від ефективності дій української влади стосовно формування економічної стабільності, викорінення корупції, створення сприятливого інвестиційного клімату.

Загалом, показники торгово-економічного співробітництва (у 2004р. товарообіг між країнами склав понад \$2,7 млрд.) не відповідають потенціалу економічних взаємин.

¹³³ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

¹³⁴ Під час другого терміну президентства Л.Кучми не було жодної офіційної зустрічі президентів Л.Кучми і Дж.Буша до самміту НАТО в Стамбулі у червні 2004р. (єдине неформальне спілкування відбулося під час сесії Генеральної асамблеї ООН у 2003р.). Під час президентства Б.Клінтона зустрічі на вищому рівні відбувалися регулярно, в середньому раз на рік.

¹³⁵ Див.: http://www2.yuschenko.com.ua/ukr/Press_centre/press_release/2877.

¹³⁶ США взяли на себе статус провідної країни у масштабному проекті (€25 млн.) знищення надлишкових боєприпасів в Україні в рамках програми НАТО “Партнерство заради миру”.

¹³⁷ У січні-лютому 2005р., порівняно з аналогічним періодом 2004р., експорт товарів склав 138,7%, імпорт — 108,9%.

¹³⁸ Указом Президента “Про заходи щодо виведення українського миротворчого контингенту з Республіки Ірак” №633 від 13 квітня 2005р. було введено в дію відповідне рішення РНБО України від 1 березня 2005р.

¹³⁹ Під час візиту міністр економіки України С.Терехін підписав запит на заявку отримання Україною статусу країни з ринковою економікою. За його інформацією, моніторинг відповідних матеріалів української сторони триватиме близько двох місяців. Див.: УНІАН, 4-5 квітня, 2005р.

Не запроваджені ефективні двосторонні механізми співробітництва. За досліджуваний період сторони не відновили діяльність україно-американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами. Діяльність Корпорації зарубіжних приватних інвестицій в Україні ускладнюється відсутністю механізму надання державних гарантій під комерційні кредити. Рішення президентів України і США про створення консультативного механізму з питань енергетики між міністерствами енергетики ще не набуло інституціонального оформлення. Включення рішенням Президента України до складу Консультативної Ради з інвестицій голови *Microsoft* Б.Гейтса має скоріше символічний характер.

Попри активізації контактів з Конгресом США (на рівні візитів делегацій), існує дефіцит ефективних механізмів міжпарламентського співробітництва.

Партнерство із США в частині “просування свободи” у світі створює проблеми для зовнішньої політики України. У згаданій спільній заяві Президентів наголошується: “Ми працюватимемо разом, аби... просуванню свободи в Європі, по сусідству, й далі... підтримувати просування свободи в таких країнах, як Білорусь та Куба”. Публічне приєднання до американської стратегії розповсюдження демократії стало кроком, який викликав негативну реакцію Мінська і Гавани. (Білоруський МЗС виступив з різкою заявою, Куба передала МЗС України ноту протесту¹⁴⁰).

Функція “просування свободи” є об’єктивно непосильною для України — з огляду на її політико-дипломатичний, фінансово-економічний потенціал, а також з урахуванням складної внутрішньої соціально-економічної ситуації. Вона ускладнює реалізацію потенціалу України як ефективного посередника в міжнародних конфліктах. З іншого боку, реалізація цієї функції загрожуватиме конфліктності, насамперед, у відносинах з Росією, іншими країнами СНД. Адже цілком виправдана з позицій європейської та євроатлантичної інтеграції України підтримка ЄС і США вже найближчим часом стане викликом для української зовнішньої політики (визначення позиції по Чечні, Туркменістану тощо). “Вибірковість” у “просуванні свободи” може перетворити українську зовнішню політику у політику подвійних стандартів, що навряд чи сприятиме підвищенню міжнародного авторитету країни¹⁴¹.

Нарошування співробітництва з США є контраргументом зусиллям Росії залишити Україну у сфері власного впливу, зміцнювати в країні політико-економічну присутність, контроль над стратегічно важливими підприємствами і сферами виробництва. Зближення України із США, публічна підтримка останніми української інтеграції до НАТО спричиняє напруженість в україно-російських відносинах¹⁴².

Діяльність української влади на американському напрямі була успішною скоріше в політико-дипломатичній сфері, ніж у галузі економіки, де не вдалося досягти відчутних результатів. Закладено певний неадекватний українському потенціалу формат партнерства на базі підтримки позиції США з просування свободи у регіональному та глобальному вимірах, який може ускладнити реалізацію інтересів нашої країни на східному напрямі (Росія, країни СНД).

4.4 РОЗВИТОК ВІДНОСИН З РОСІЄЮ

Налагодження взаємовигідних та партнерських відносин з Росією залишається одним з пріоритетів нової влади. Про важливість цього напряму зовнішньої політики свідчать як численні заяви на вищому рівні, так і налаштованість на активний діалог з РФ. Це природно, оскільки Президент та Уряд цілком усвідомлюють, що, з одного боку, українські громадяни (переважна частина яких, до того ж є і виборцями) традиційно підтримують розвиток відносин з Росією, з іншого — без розбудови надійних, прогнозованих і конструктивних відносин з Російською Федерацією важко реалізувати стратегічну мету інтеграції до європейських і євроатлантичних структур.

Громадська думка. Високий рівень суспільної довіри до влади та особисто до Президента В.Ющенка екстраполюється і на суспільні очікування позитивної динаміки в україно-російських стосунках. Понад третина (34,8%) українських громадян вважають, що за часів президентства В.Ющенка україно-російські відносини покращаться, лише кожен п’ятий (19,4%) очікує їх погіршення. При цьому більшість громадян (50,7%) вважають, що новому Президенту України і Уряду за минулі 100 днів поки що не вдалося досягти успіхів у відносинах з РФ, третина (29,5%) респондентів позитивно оцінюють дії нової влади на цьому напрямі¹⁴³.

Однією з причин таких стриманих оцінок є те, що за період урядування нової влади об’єктивно виникла певна пауза, навіть охолодження двосторонніх стосунків, спричинене як специфікою позиції Росії під час виборчої кампанії в Україні, так і не готовністю обох сторін до якісно нового типу двосторонніх відносин.

Заяви Президента України про те, що сторінка президентських виборів, коли спостерігались елементи втручання Росії у внутрішні справи України перегорнута, на сьогодні є досить оптимістичними. Свідченням цього є і радикалізація заяв окремих депутатів російського Парламенту, і підготовка російською стороною в ПАРЕ проекту резолюції, в якій стверджується, що в Україні обмежуються політичні права опозиції¹⁴⁴, і озвучена Секретарем Ради безпеки Росії І.Івановим (який є до того ж одним з секретарів Українсько-російської міждержавної комісії) теза стосовно неконституційності та недемократичності зміни влади в Україні¹⁴⁵, що викликало відповідну реакцію офіційного Києва¹⁴⁶. Таким чином, попри збереження досить інтенсивного політичного діалогу (три зустрічі президентів, візити

¹⁴⁰ Інтерфакс-Запад, 7 апреля 2005г.

¹⁴¹ Прикладом такої “вибірковості” є нагородження Указом Президента України від 29 квітня 2005р. батька Президента Туркменістану С.Ніязова орденом князя Ярослава Мудрого, що викликало здивування правозахисних організацій.

¹⁴² Є підстави говорити про те, що підвищення цін на енергоносії, публічні негативні заяви російських політиків стосовно ситуації в Україні, скасування візиту Ю.Тимошенко до Москви, — є початком періоду охолодження україно-російських відносин. Причому ситуація ускладнюється відсутністю чіткої стратегії дій як України на російському напрямі, так і Москви стосовно Києва.

¹⁴³ Докладно дані про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього журналу.

¹⁴⁴ Див.: <http://www.rian.ru/cis/20050503/39789185.html>.

¹⁴⁵ Інтерв’ю Секретаря СБ РФ І.Іванова “Взаимная зависимость”, “Стратегия России”, №4(16), с.10.; <http://www.scrf.gov.ru/News/2005/05/04.htm>.

¹⁴⁶ Коментар Прес-служби МЗС України від 7 травня 2005р.; <http://www.mfa.gov.ua/information/?mfa/tit.html#2005050701>.

міністрів та секретарів РБ Росії та РНБО України), поки що не вдалося вийти на якісно нову природу взаємовідносин.

Пошук нового алгоритму українсько-російських відносин розпочався не з розробки їх стратегії, а з вирішення конкретних тактичних питань. При цьому, робота з інвентаризації договірно-правової бази, розробка пропозицій з коригування довгострокових програм співробітництва, аналіз стратегічних інтересів на російському напрямі тільки розпочинаються.

Важко говорити і про узгодженість дій окремих відомств та їх керівників на російському напрямі. Про це свідчать і розбіжності в заявах урядовців щодо підходів формування Єдиного економічного простору, питання перебування ЧФ Росії на українській території, питання взаємодії з російським бізнесом в Україні.

Політичний двосторонній діалог ще не підкріплюється відповідною роботою з визначення пріоритетних завдань та аналізу шляхів вирішення наявних проблем співробітництва. Старі механізми забезпечення двосторонніх відносин останнім часом фактично не працювали і були ліквідовані. Нові тільки розробляються. Змішана Російсько-Українська комісія зі співробітництва припинила своє існування *de-jure* з 8 травня 2005р. Формат Стратегічної групи з питань українсько-російських взаємовідносин при президентах двох країн, яка за часів співголозування в ній від України — О.Разумкова та від Росії — С.Приходька, а потім С.Ястржембського була досить ефективним механізмом, сьогодні не використаний. Натомість створено Українсько-російську міждержавну Комісію¹⁴⁷, яка очолюється безпосередньо президентами. Очолюють комітети та підкомітети прем'єри та міністри оборони, закордонних справ, освіти та науки двох країн. Таким чином, створено робочий орган, відповідальність за роботу якого взяли на себе безпосередньо президенти, що, з одного боку, свідчить про важливість двостороннього співробітництва у зовнішньополітичних пріоритетах двох країн, а з іншого — про продовження традиції концентрувати основні контакти переважно по лінії Банкова — Кремль.

База відносин розширюється дуже повільно. Не задіяні повною мірою механізми міжпарламентської взаємодії, не спостерігається розуміння важливості регіонального співробітництва, залучення структур третього сектору. Зберігається ілюзія, що діяльністю виконавчих структур можливо вирішити проблеми, які накопичувалися роками.

Не зважаючи на збереження інтенсивності діалогу на вищому політичному рівні, залишається фактично незмінним (навіть розширюється) список проблемних питань. Позитивною є фіксація пріоритетних питань на найближчий період з визначенням виконавців та термінів. Водночас спостерігається значне розходження у баченні шляхів вирішення як “хронічних” проблем (делімітація водної частини кордонів, розподіл закордонного майна СРСР, скасування вилучень з режиму двосторонньої торгівлі, виконання угод з тимчасового перебування Чорноморського флоту РФ на території України і т.п.), так і відносно нових

(формування ЄЄП, темпи та умови вступу до СОТ, позиції із врегулювання Придністровської проблеми, формування газового консорціуму тощо).

Таким чином, за 100 днів новій владі, попри активізацію політичного діалогу, поки що не вдалося вийти з певної паузи у відносинах та досягти просування в частині наповнення стратегічного партнерства з Росією реальним змістом, сформувати ефективні механізми забезпечення зовнішньополітичної діяльності на російському напрямі. Значний перелік проблемних питань у двосторонніх відносинах потребує не лише політичної волі з обох сторін, але й наполегливої роботи з пошуку шляхів і механізмів їх вирішення. Успіх на російському напрямі залежить від здатності нової влади в умовах асиметрії відносин і неспівмірності економічного та воєнно-політичного потенціалів України і Росії відстоювати національні інтереси, професійно використовуючи весь наявний зовнішньополітичний інструментарій.

4.5 РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ

Нове керівництво України спробувало розробити та реалізувати нові підходи до регіонального співробітництва, зокрема, на просторі СНД. Оголошено прагматичну позицію щодо Співдружності, визначені чіткі політико-економічні рамки участі в чотирьох-сторонньому проєкті ЄЄП. Здійснено ряд кроків з кардинальної трансформації ГУАМ¹⁴⁸, як проєвропейського, насамперед, політичного об'єднання під егідою України, одним із напрямів діяльності якого є вирішення “заморожених” конфліктів на пострадянському просторі. Кроки щодо нового формату участі в регіональних утвореннях слід оцінювати з точки зору зміцнення євроінтеграційного курсу України і забезпечення збалансованої, ефективної політики на пострадянському просторі.

Нова влада визначила курс на набуття Україною ролі країни - регіонального лідера, модератора процесу забезпечення демократичних перетворень і стабільності в чорноморсько-каспійському регіоні. Комплекс заходів та ініціатив у цьому напрямі, з одного боку, створює позитивний ефект активної зовнішньої політики, з іншого — визначений політичний пріоритет (просування демократії) закладає ряд гострих проблем у відносинах з окремими державами Співдружності, викликає неоднозначне ставлення з боку партнерів. При цьому, окремі дії нового керівництва країни здійснюються за неефективними схемами, що може призвести до зворотного результату.

Аналізуючи діяльність влади у сфері регіональної інтеграції можна відзначити наступне.

Сформульовано підходи до співробітництва в рамках СНД та участі України у проєкті створення ЄЄП. Визначені позиції щодо СНД як механізму торгово-економічного співробітництва, який має відповідати вимогам СОТ; пріоритетом діяльності України в рамках Співдружності є економічні контакти, функціонування зони вільної торгівлі у форматі 12 країн-учасниць. Така стримана позиція загалом кореспондується з відповідними критичними оцінками ролі СНД з боку інших учасників Співдружності¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Заявление Президента Российской Федерации и Президента Украины о создании Российско-Украинской межгосударственной Комиссии. Принято в Москве 8 мая 2005 года; <http://www.mid.ru>.

¹⁴⁸ Узбекистан напередодні самміту в Кишиневі заявив про вихід зі складу об'єднання.

¹⁴⁹ Під час візиту до Вірменії В.Путін заявив: “И если кто-то ожидал от СНГ каких-то особых достижений, скажем, в сфере экономики, в сфере сотрудничества в политической области, в военной... этого и не было бы, потому что и быть не могло. Цели декларировались одни, а на самом деле СНГ создавалось для того, чтобы процессы распада Советского Союза проходили наиболее цивилизованным образом”. Див.: http://president.kremlin.ru/appears/2005/03/25/1735_type63377type63380_85912.shtml.

Нове керівництво переглянуло позиції щодо ЄЄП, проголошені колишньою владою. На різних рівнях було чітко заявлено, що Україна обмежує рівень співробітництва в цьому об'єднанні зоною вільної торгівлі і не братиме участі в будь-яких наддержавних утвореннях. Запропоновано з 29 підготовлених документів залишити 17 — які стосуються зони вільної торгівлі¹⁵⁰. Таким чином, Україна намагається перетворити російський політичний проект в інструмент економічного співробітництва на просторі СНД. По суті, така позиція України, на фоні численних заяв про перспективність ЄЄП і зацікавленість у співробітництві в рамках четвірки, є прихованою відмовою від участі в проекті.

Активізована діяльність у рамках ГУАМ як плацдарму для набуття регіонального лідерства. Нова влада здійснила ряд кроків з виведення цієї структури із “законсервованого стану”¹⁵¹. На саміті держав-учасниць ГУАМ у Кишиневі (22 квітня 2005р.), який викликав значний міжнародний інтерес¹⁵², Україна виступила в ролі регіонального лідера, “локомотива” об'єднання, висунувши ряд резонансних ініціатив.

По-перше, Президент України запропонував реформу об'єднання: створення на базі ГУАМ міжнародної регіональної організації на основі трьох складових — забезпеченні демократичних змін і стабільності в чорноморсько-каспійському регіоні, посиленні економічної потужності держав регіону, співпраці в галузі безпеки¹⁵³. Заявлена ініціатива організаційно-кадрового, структурного, фінансового забезпечення діяльності організації¹⁵⁴. Проте, українські пропозиції не мали чіткої реакції і відповідної підтримки з боку інших учасників (Молдова, Азербайджан).

По-друге, українська сторона представила Проект “До врегулювання — через демократію” стосовно врегулювання Придністровського конфлікту¹⁵⁵. Однак, невдача з реалізацією ініціативи України може загрожувати девальвацією українського миротворчого потенціалу. Причина — застосування застарілого “закритого” механізму розробки та реалізації зовнішньополітичних рішень, відсутність попередніх консультацій з основними учасниками врегулювання.

Трансформація підходів до регіонального співробітництва закладає на майбутнє ряд проблем у відносинах з іншими країнами. Обмеження співробітництва України в ЄЄП зоною вільної торгівлі не сприймається з боку Російської Федерації. Заявлений Україною формат участі не відповідає інтересам Росії як ініціатора

і “двигуна” нового інтеграційного проекту. Проте, в українському керівництві на сьогодні не існує чіткої консолідованої позиції стосовно перспектив співробітництва в рамках ЄЄП. Водночас, спрямованість Кишинівської Декларації Глав-держав ГУАМ (заклик до виконання Росією зобов'язань повного виводу військ з Молдови і Грузії) вніс додаткову напруженість у відносини Києва і Москви.

Акцент на політичну складову ГУАМ — надання функцій неадекватних політико-економічному потенціалу об'єднання спричинило проблеми всередині структури, призвело до виходу з організації Узбекистану. Водночас, Кишинівський саміт засвідчив, що претензії Києва на регіональне лідерство створюють явний конфлікт інтересів з Румунією, яка також претендує на аналогічну роль і також отримала політичну підтримку в цьому з боку США. Враховуючи фактор Росії, фактично створено “конфліктний трикутник” у регіоні.

Претензії на регіональне лідерство не підкріплені адекватним політико-економічним потенціалом. На цьому етапі новій владі не вдалося підкріпити ідею регіонального лідерства (в рамках ГУАМ) конкретними політико-економічними проектами, інвестиційними програмами з боку основних гравців — ЄС і США, в т.ч. стосовно реалізації базової ідеї — формування Євроазійського нафтотранспортного коридору. Немає і вагомих економічних результатів у рамках багатостороннього співробітництва країн ГУАМ¹⁵⁶.

Понад те, українські ініціативи щодо Придністров'я отримали неоднозначну реакцію з боку ЄС і США. Керівництво ЄС не зацікавлене у протистоянні Росії і ГУАМ на чолі з Україною.

Ефективність регіональної політики нової влади залежатиме від результатів демократичних перетворень, реалізації економічних реформ всередині країни.

Отже, регіональна політика України набула наступального активного характеру, зроблено кроки в напрямі переформатування участі держави в регіональних об'єднаннях, висунуто ряд ініціатив. Однак, під реалізацію курсу нової влади на набуття статусу регіонального лідера на основі просування демократії не закладена надійна політико-економічна база, не забезпечена належна фінансово-економічна підтримка з боку основних партнерів ЄС і США.

Реалізація регіонального лідерства спричинила ряд проблем у відносинах з РФ та іншими країнами СНД. Негативним аспектом дій влади у сфері регіонального

¹⁵⁰ Інтерфакс-Україна, 10 квітня 2005р.

¹⁵¹ 28 лютого 2005р. Президент України виступив з програмною заявою про відродження ГУАМ. У березні під час зустрічі з Президентом Грузії було заявлено про ініціативи України із врегулювання конфлікту в Придністров'ї, що заплановано представити на кишинівському саміті ГУАМ, про матеріально-фінансове забезпечення структур об'єднання. На початку квітня Постійний представник України при ООН виступив з консолідованою позицією країн ГУАМ стосовно реформування ООН.

¹⁵² У саміті взяли участь президенти Румунії та Литви, Генеральний секретар ОБСЄ.

¹⁵³ Стосовно останньої позиції запропоновано створення спільного воєнного підрозділу для участі в операціях під егідою ООН або ОБСЄ. Див.: http://www2.yuschenko.com.ua/ukr/Press_centre/168/3041.

¹⁵⁴ За словами В.Ющенка, об'єднання держав матиме “свій секретаріат, свою структуру робочих органів, сформовані цілі діяльності і відрегульовані питання фінансування”.

¹⁵⁵ У документі наголошується на розвитку демократії в Придністров'ї, зокрема, міститься заклик до ЄС, ОБСЄ, Ради Європи, Росії, США взяти участь у забезпеченні контролю за проведенням вільних і демократичних виборів у Верховну Раду Придністров'я, також пропонується трансформація нинішнього формату миротворчої діяльності в регіоні в міжнародний механізм військових і цивільних спостерігачів під егідою ОБСЄ.

¹⁵⁶ Зокрема, з огляду на те, що Парламент Молдови лише нещодавно (14 квітня 2005р.) ратифікував Угоду про зону вільної торгівлі від 20 липня 2002р. і Хартію ГУАМ від 7 липня 2001р. Див.: Інтерфакс, 14 квітня 2005р.

співробітництва стало використання старих неефективних механізмів розробки та реалізації зовнішньополітичних рішень.

Трансформація регіональної політики поки що не забезпечила реального просування на європейському напрямі, не підвищила ефективність української політики на пострадянському просторі.

4.6 ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

У загальних рисах стратегічні цілі у сфері безпеки та напрями їх досягнення були визначені в передвиборній програмі В.Юшенка та частково набули законодавчого оформлення після обрання його Президентом України, формування нового складу Уряду та реструктуризації політичних сил у Парламенті. Певні особливості визначення стратегічних цілей у сфері національної безпеки зумовлюються наближенням парламентських виборів і намаганням нової влади уникати контраверсійних тем (вступ до НАТО, перебування на території України Чорноморського флоту РФ тощо), що можуть неоднозначно вплинути на електоральні переваги.

Попри ці застереження, внесені відповідні поправки до **Воєнної доктрини України**¹⁵⁷ — вступ до НАТО визначений метою і головним засобом забезпечення воєнної безпеки України. Незважаючи на заяви про те, що вступ до Альянсу не є завданням сьогодення, **наближення до стандартів країн НАТО** (формування ринкової економіки, демократизація держави, побудова громадянського суспільства, скорочення Збройних Сил (ЗС) України, їх професіоналізація, покращання матеріально-технічного забезпечення, підвищення рівня взаємосумісності із силами НАТО) залишається пріоритетним стратегічним завданням і сферою діяльності Уряду, профільних міністерств і відомств.

Так, у рамках реформування ЗС:

- ❖ **скорочені терміни строкової військової служби** з 18 до 12 місяців, а для юнаків з вищою освітою — до дев'яти місяців;
- ❖ започатковані **три пілотні проекти з контрактного комплектування** трьох бригад (по одній у кожному виді ЗС);
- ❖ **підвищений рівень грошового забезпечення** військовослужбовців строкової служби та курсантів вищих військових навчальних закладів, офіцерського складу та прапорщиків, працівників ЗС, контрактників, які обіймають посади, безпосередньо пов'язані із забезпеченням боєздатності ЗС України.

За результатами засідання Комісії Україна-НАТО (21 квітня 2005р., Вільнюс), Україні **запропонований Інтенсифікований діалог з питань набуття членства**, що є першим формальним етапом початку приєднання країни до Альянсу.

На думку противників вступу України до НАТО, одним із головних негативних чинників євроатлантичного курсу України є занепад вітчизняного ОПК. Однак, якщо проаналізувати стан, потенціал і перспективи оборонної промисловості України, то можна дійти висновку, що головною загрозою її існуванню та

розвитку була неспроможність попередньої влади визначити та реалізувати стратегію такого розвитку. Зараз над цим питанням (у комплексі з реформуванням ЗС України) працює комісія при РНБО України (про результати її діяльності говорити зарано).

Визначення стратегічних цілей, разом із забезпеченням негайних, відчутних результатів, стало одним з головних завдань для профільних міністерств і відомств у секторі безпеки. В рамках підготовки Державної програми розвитку ЗС України на період 2006-2011рр. **Міністерство оборони проаналізувало загрози воєнного характеру, розробило типові сценарії застосування ЗС на довгостроковий період і визначило потреби в їх ресурсному забезпеченні з урахуванням можливостей вітчизняної економіки.** Аналогічна робота здійснюється в Міністерстві внутрішніх справ (МВС), Службі безпеки України (СБУ), Державній прикордонній службі України.

Незважаючи на зазначені успіхи, **рівень стратегічних спроможностей нової влади у сфері національної безпеки на загальнодержавному рівні не зазнав відчутних змін**, порівняно з підходами попереднього режиму. Розраховані на перспективу програми Уряду у сферах як зовнішньої, так і внутрішньої політики не доведені до рівня алгоритмів діяльності виконавців і не містять ґрунтовного аналізу ризиків, перешкод, відповідних запобіжних заходів і потрібних для цього ресурсів. На етапі реалізації програм це призводить до розпорошення зусиль, коштів, нецільових витрат, нестачі фінансових ресурсів і, як наслідок — до вже традиційного невиконання програм. Що стосується міжнародних програм і проектів за участю України, то це не лише перешкоджає досягненню визначених у них результатів (а відтак — національних інтересів України), але й завдає шкоди її міжнародному іміджу.

Позитивними результатами діяльності нової влади у рамках міжнародного співробітництва є закладення підвалин для наступного розвитку взаємодії в секторі безпеки:

- ❖ **між Радою національної безпеки і оборони (РНБО) України та Радою безпеки (РБ) Російської Федерації підписаний план співробітництва на 2005р.**, що охоплює: обмін досвідом боротьби з міжнародним тероризмом, транскордонною злочинністю, торгівлею людьми та наркотиками; врегулювання Придністровського конфлікту; вирішення питань азово-чорноморського кордону; військово-технічне співробітництво. Підписано також **план співпраці між міністерствами оборони України і Росії**. План має на меті посилення обороноздатності України та зміцнення регіональної безпеки.

Підписання цих документів (за умов наступного їх виконання) матиме стабілізуюче значення у відносинах України та Росії. І навпаки, якщо переважатиме традиційний, успадкований від попереднього режиму, декларативний, формальний підхід до дотримання міждержавних домовленостей, що існував у рамках СНД, результативність україно-російських відносин буде ще раз піддана сумніву. Це, своєю чергою, може викликати чергове охолодження двосторонніх відносин, а в найгіршому випадку — сприятиме зростанню напруженості;

¹⁵⁷ Указом Президента України "Питання Воєнної доктрини України" №702 від 21 квітня 2005р. були скасовані внесені раніше (Указ Президента України №800 від 15 липня 2004 р.) зміни до відповідних положень Воєнної доктрини.

❖ на рівні двосторонніх консультацій президентів України та Росії вдалося домогтися, зокрема, **загального порозуміння з питань умов дислокації ЧФ у Севастополі до 2017р.** Ця зустріч не розв'язала проблему, але усунула підстави для політичних спекуляцій та визначила наявність політичної волі обох президентів з вирішення спірних питань на конструктивних засадах. Остаточне розв'язання проблеми залежатиме від вирішення “технологічних” питань, над якими, за дорученням президентів, працює двостороння робоча група. Зволікання з розв'язанням проблеми ЧФ, її надмірна політизація, особливо на фоні міжетнічних взаємовідносин на Кримському півострові, а також сепаратистських настроїв у східних і південних областях України, можуть перетворити її на реальну загрозу у відносинах між Україною і Росією;

❖ **між апаратами РНБО України і РНБ Грузії підписаний Меморандум про співробітництво.** Ним передбачена активізація співробітництва в рамках ГУАМ у галузі безпеки і оборони, особливо, в підготовці кадрів, обміні досвідом впровадження демократичного цивільного контролю, а також у сфері запобігання поширенню зброї масового ураження. Окремо в Меморандумі підкреслюється прагнення країн до наступного розвитку співробітництва в напрямі зміцнення безпеки в регіоні Чорного моря. Продовженням цієї ініціативи може стати поширення такої практики на всі країни ГУАМ, що, своєю чергою, може викликати занепокоєння з боку Росії. Запобігти цьому можливо, якщо наступні за політичними домовленостями проекти будуть спрямовані на досягнення відчутних результатів, передбачатимуть активну участь у них Росії та забезпечуватимуть стабілізацію ситуації в регіоні;

❖ **активізувалося співробітництво з НАТО та ЄС у галузі ліквідації надлишкових запасів зброї і боєприпасів.** 14 квітня 2005р. у Брюсселі на засіданні робочої групи Україна-ЄС з питань роззброєння, контролю над озброєннями та нерозповсюдження досягнута домовленість про початок реалізації перспективних проектів з утилізації непридатних і надлишкових боєприпасів в Україні, в т.ч. протипіхотних мін, а також про реалізацію ініціативи Великої вісімки “Глобальне партнерство у протидії розповсюдженню зброї масового ураження”. В Україні в рамках програми “Партнерство заради миру”, за фінансової підтримки Трастового фонду НАТО, починається реалізація розрахованого на 12 років проекту утилізації боєприпасів і озброєнь вартістю \$27 млн. Перша його фаза розрахована на три роки, за цей період Україні буде надано \$8,5 млн. Роботи на цьому етапі очолять США, які виділяють на них \$1,6 млн. Згоду на фінансування Трастового фонду НАТО дали, зокрема, Велика Британія (£400 тис.) і Словаччина (€30 тис.) Готується ратифікація Верховною Радою України Оттавської конвенції, що дасть можливість отримати допомогу ЄС (обсягом €7 млн.) для ліквідації 5,9 млн. протипіхотних мін;

❖ у квітні **Україна стала членом Австралійської групи¹⁵⁸ (АГ).** Членство в АГ підвищує авторитет України як держави, що активно підтримує міжнародні зусилля у сферах нерозповсюдження зброї масового ураження та боротьби з тероризмом, і сприятиме розв'язанню проблем розвитку національної хімічної і біологічної промисловості, налагодженню взаємовигідної міжнародної кооперації та експорту товарів, технологій і послуг цієї галузі. Участь у діяльності АГ є також свідченням визнання ефективності системи експортного контролю України;

❖ на засіданні РНБО України 13 травня 2005р. **ухвалений проект закону про допуск на територію України підрозділів збройних сил іноземних держав для участі в навчаннях;**

❖ розширюється та покращується співробітництво МВС України з Європолем. 26-27 квітня 2005р. в Гаазі (Нідерланди) відбулася зустріч представників керівництва МВС України та апарату Національного центрального бюро Інтерполу в Україні з директором Європолу¹⁵⁹. **МВС України та Європол домовилися про початок спільних дій у сфері боротьби з міжнародним тероризмом, незаконним обігом наркотиків, нелегальною міграцією, торгівлею людьми та злочинами у фінансовій сфері.** Таке співробітництво сприятиме не лише боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, але й стане практичною реалізацією євроінтеграційної політики України. Аналогічно можна оцінити підписання між МВС України та Головним комендантом поліції Польщі протоколу про подальшу співпрацю між міліцією і поліцією двох країн;

❖ відбулися зустрічі інших керівників силових відомств з іноземними колегами, під час яких обговорювалися питання плідного співробітництва у відповідних галузях.

Стратегічним завданням України залишається участь у миротворчій діяльності. На виконання передвибірних зобов'язань Президента України В.Ющенка, **Україна завершує виведення військового контингенту з Іраку.** Протягом двох етапів (І — до 14 березня виведені 150 осіб; ІІ — до 12 травня чисельність контингенту зменшена загалом на 700 осіб) воно здійснювалося організовано, без втрат людей і техніки. Орієнтовна вартість перевезення українського контингенту з Іраку складає \$11 млн., яку погодилися сплатити США.

Але, враховуючи важливість цього регіону для реалізації національних інтересів, а також зобов'язання в рамках коаліційних сил з розв'язання іракської кризи, місія України в цій країні не завершується, а перетворюється з військової на надання допомоги в підготовці поліцейських сил і постконфліктній відбудові Іраку. З аналогічних мотивів **прийняте рішення про участь України в місії ООН із спостереження за роз'єднанням ізраїльських і сирійських військ¹⁶⁰.**

¹⁵⁸ Австралійська група (АГ) є неформальною організацією технологічно розвинутих країн світу, створеною для здійснення консультацій і узгодження спільних заходів у сфері державного ліцензування експорту “чутливої” хімічної і біологічної продукції. Її завданнями є сприяння зміцненню глобальної безпеки, поглибленню співробітництва між державами-учасницями з питань підтримки і розвитку національних систем експортного контролю. Ще до вступу в АГ України поступово гармонізувала інституційні засади у цьому сегменті експортного контролю та намагалася дотримуватися головних принципів і вимог АГ. Тому додаткового навантаження на вітчизняних виробників, експортерів та імпортерів відповідних товарів і послуг, а також на саму систему експортного контролю України у зв'язку з її вступом до АГ не передбачається.

¹⁵⁹ Повідомлення Департаменту зв'язків з громадськістю МВС України від 28 квітня 2005р., http://mvsinfo.gov.ua/official/2005/04/042805_3.html.

¹⁶⁰ Закон України “Про схвалення рішення Президента України щодо направлення миротворчого контингенту для участі України в Силах Організації Об'єднаних Націй із спостереження за роз'єднанням ізраїльських і сирійських військ” від 21 квітня 2005р.

Під час квітневого 2005р. самміту НАТО у Вільнюсі підписана угода про участь України в антитерористичній операції НАТО в Середземному морі. Це може оцінюватися як реальний, партнерський внесок України у зміцнення безпеки в регіоні, що відповідає її національним інтересам.

Здійснюються певні кроки в напрямі інституційних перетворень усередині самої системи національної безпеки з метою підвищення її ефективності та наближення до європейських стандартів. Відчутних результатів у цьому напрямі поки що не досягнуто. Інституційні перетворення плануються в рамках загальної адміністративної реформи та концептуальних положень реформування сектору безпеки. Над розробкою відповідних концепцій працюють спеціально створені робочі органи:

- ❖ Міжвідомча комісія з питань реформування Збройних Сил, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу, а також Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів — при РНБО України¹⁶¹;

- ❖ робоча група з розробки концепції створення в Україні Національного бюро розслідувань¹⁶².

За відсутності в Україні законодавчих засад, що визначають функції, повноваження та відповідальність Кабінету Міністрів, механізми реалізації процесів стратегічного планування, а також внаслідок процесу взаємного пристосування всередині владної команди, зараз в органах влади спостерігаються розбіжності в підходах до визначення місця та ролі відповідних відомств, реалізації державної політики, певна неузгодженість у діях (див. вище). Наприклад, жодним законодавчим або нормативним актом не визначений механізм участі РНБО України у формуванні державних програм (хоча Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” ставить перед цим органом таке завдання). Тому не дивно, що будучи наділений повноваженнями з координації та контролю діяльності органів влади у сфері національної безпеки, РНБО більш активно діє у сферах, що є прерогативою Кабінету Міністрів, зокрема, в зовнішній політиці. Невирішеність питань функцій і повноважень може призвести до напруженості у складі владної команди (попри запевнення у відсутності розбіжностей між відповідними керівниками) та зниження ефективності дій.

До позитивних моментів інституційних перетворень може бути віднесена структурна перебудова в Міністерстві оборони (впроваджена більш досконала функціональна структура департаментів, кардинально переглянута кадрова політика в напрямі професійного підбору та комплектування особового складу апарату Міністерства цивільними особами). Аналогічна робота здійснюється і в інших силових структурах. Такі демократичні перетворення позитивно позначаються на міжнародному іміджі країни в цілому та, як уже зазначалося, на підвищенні довіри з боку міжнародної спільноти, міжнародних організацій безпеки та відповідних органів іноземних держав до політичного керівництва і силових структур України,

зміцненні взаємозв'язків і підвищенні результативності співробітництва.

Підсумовуючи, можна відзначити, що політика України у сфері національної безпеки не набула системного характеру. Інституційні спроможності нової влади у цій сфері є поки що обмеженими. Здійснювані зовнішньополітичні заходи робляться переважно у правильних напрямках, але є недостатньо обґрунтованими саме з позицій національної безпеки. Міжнародне співробітництво у сфері безпеки розвивається активно, але про відчутні результати говорити зарано. Загалом дії нової влади у сфері політики національної безпеки можна оцінити як позитивні, але недостатньо ефективні.

ВИСНОВКИ

Зовнішня політика перебуває на етапі становлення — запроваджуються нові підходи до співробітництва на ключових зовнішніх напрямках, триває реформування інституційних механізмів. За досліджуваний період не сформований ефективний скоординований комплекс державних структур, що забезпечують реалізацію зовнішньої політики. Не вирішена проблема вдосконалення правового забезпечення зовнішньополітичного курсу.

На європейському і євроатлантичному напрямках покращилась атмосфера діалогу, створено новий інструментарій співробітництва з ЄС та НАТО. План дій Україна-ЄС створює “коридор можливостей” для наповнення партнерства конкретним змістом. Водночас, очевидно, що План є “тестом” ЄС для України щодо ефективності її євроінтеграційної політики. Успіх на цих напрямках залежатиме від результатів реалізації ухвалених документів.

У відносинах із США новій владі вдалося здійснити політико-дипломатичний “прорив” який, однак, не супроводжувався аналогічними успіхами в розвитку економічного партнерства. Не запроваджені двосторонні механізми співробітництва. Закладено неадекватний українському потенціалу формат партнерства на базі підтримки позиції США з просування свободи в регіональному та глобальному вимірах. Це може ускладнити контакти на східному напрямі (Росія, країни СНД).

У відносинах з Росією новій владі, попри активізацію політичного діалогу, поки що не вдалося вийти з певної паузи відносин у частині наповнення стратегічного партнерства реальним змістом, сформувати ефективні механізми співпраці. Необхідна політична воля, пошук шляхів і механізмів вирішення значного переліку проблемних питань у двосторонніх відносинах.

Регіональна політика України набула активного характеру, зроблені кроки у напрямі переформатування участі держави в регіональних об'єднаннях, висунуто ряд резонансних ініціатив. Однак, для ефективного здійснення курсу на набуття регіонального лідерства на основі просування демократії не створена відповідна політико-економічна база, не забезпечена належна фінансово-економічна підтримка з боку основних партнерів — ЄС і США. Водночас претензії на регіональне лідерство об'єктивно спричиняють проблеми у відносинах з Росією та іншими країнами СНД. Стримує реалізацію цього курсу використання старих неефективних механізмів розробки і реалізації зовнішньополітичних рішень. ■

¹⁶¹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” №658 від 15 квітня 2005р.

¹⁶² Розпорядження Президента України “Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України” №782 від 15 березня 2005р.

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ ЗАВДАНЬ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ І ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ

Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка (за п'ятибальною шкалою)
Інституційно-правове забезпечення	Започатковане реформування організаційно-правових основ діяльності державних органів, що забезпечують реалізацію зовнішньополітичного курсу. Прийнято ряд нормативно-правових актів у рамках загальної реформи центральних органів влади. Створені робочі органи з підготовки концепцій реорганізації Збройних Сил України, ОПК та правоохоронних органів. У силових міністерствах і відомствах здійснена реструктуризація центральних апаратів, поліпшена кадрова політика.	Не завершено реорганізацію Секретаріату Президента, МЗС, Служби віце-прем'єр-міністра з європейської інтеграції. Не забезпечена чітка координація дій у сфері зовнішньої політики. Відкладено на кінець року розробку та внесення до Верховної Ради проекту Закону "Основні засади зовнішньої політики України". Законодавчо не визначені роль і функції РНБО України в процесі формування та реалізації зовнішньої політики. Питання безпеки не стали процедурно невід'ємною складовою підготовки державних програм, у т.ч. у сфері зовнішньої політики.	Остаточного не сформований збалансований комплекс інституційних засад, що забезпечує ефективність формування і реалізації зовнішньої політики та політики безпеки. Оцінка — 3+
Інтеграція до Європейського Союзу	Активізовані політико-дипломатичні контакти; змінена на кращу атмосфера діалогу з ЄС; ухвалений План дій Україна-ЄС на 2005-2007рр.; затверджений комплекс заходів з його виконання у 2005р.; розроблена "Дорожня карта Україна-ЄС на 2005р." Започатковано ряд програм співробітництва з ЄС, у т.ч. за його фінансової підтримки; досягнутий прогрес у лібералізації візових режимів. МВС України та Європол домовилися про початок спільних дій у сфері боротьби з міжнародним тероризмом, незаконним обігом наркотиків, нелегальною міграцією, торгівлею людьми та злочинами у фінансовій сфері. Між МВС України та Головним комендантом поліції Польщі підписаний протокол про подальшу співпрацю.	Повна реалізація заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС викликає сумніви. Ускладнюють реалізацію Плану "ручне" управління ціноутворенням, несформованість ресурсно-кадрової бази для адаптації законодавства, слабка координація дій органів влади на європейському напрямі, недосконалість судової системи. Затримується ратифікація Верховною Радою Оттавської конвенції, що перешкоджає отриманню Україною фінансової допомоги ЄС для знищення протипіхотних мін.	Створено новий інструментарій співробітництва з ЄС, закладено договірну основу для виведення відносин на новий рівень. Залишаються проблеми ефективності реалізації рішень. Оцінка — 4
Поглиблення співробітництва з НАТО	Україна підтвердила стратегічний характер взаємовідносин з Альянсом; внесені відповідні зміни до Воєнної доктрини України; схвалений Цільовий план співробітництва Україна-NATO на 2005р. Запроваджений Інтенсифікований діалог з питань членства (ІД); підписаний документ "Поглиблення співпраці Україна-NATO: короткотермінові заходи". Міністерством оборони України зроблені невідкладні кроки з трансформації ЗС відповідно до стандартів НАТО. Україна отримала офіційну підтримку курсу інтеграції до НАТО від лідера Північно-Атлантичного Альянсу — США. Підписана угода про участь України в антитерористичній операції НАТО в Середземному морі. На засіданні РНБО України ухвалений проект закону про допуск на територію України підрозділів збройних сил іноземних держав для участі в навчаннях. Активізувалося співробітництво з НАТО в галузі ліквідації надлишкових запасів зброї і боєприпасів.	Активізація контактів з НАТО не супроводжувалася скоординованими діями влади з подолання негативних стереотипів громадської думки. Поглиблення контактів з Альянсом внесло напруженість у відносини з Росією.	Активізовані зусилля на євроатлантичному напрямі. Запроваджено новий формат відносин з НАТО. Інформаційна робота є недостатньою. Оцінка — 4+
Розвиток відносин із США	Відновлений активний діалог на вищому рівні. Вдалося вийти на якісно новий рівень контактів, закласти основи для реального стратегічного партнерства. За згоди та фінансової підтримки США триває виведення українського військового миротворчого контингенту з Іраку. Документально закріплений новий етап україно-американського стратегічного партнерства — президенти України і США підписали спільну заяву "Порядок денний нового сторіччя для українсько-американського стратегічного партнерства". Забезпечена політико-економічна підтримка США реформ в Україні, реалізації зовнішньополітичних завдань нової влади.	Не досягнутий відчутний прогрес в економічних відносинах. Не запроваджені ефективні двосторонні механізми співробітництва. Зближення із США на основі "просування свободи" до інших країн створює серйозні виклики для української зовнішньої політики, ускладнює розвиток контактів на східному напрямі.	Діяльність на американському напрямі була більш успішною в політико-дипломатичній сфері, ніж в економічній. Оцінка — 4+

Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка (за п'ятибальною шкалою)
Розвиток відносин з Росією	Збережена інтенсивність політичного діалогу на вищому рівні. Визначений перелік проблем у відносинах Україна-Росія. Запроваджене реформування двосторонніх механізмів співробітництва — створена Українсько-російська міждержавна комісія. Працює робоча група з питань перебування на території України ЧФ Росії. Між РНБО України та РБ Російської Федерації, а також між міністерствами оборони двох країн підписані плани співробітництва на 2005р.	Не сформована чітка стратегія дій у відносинах з РФ. Не вдалося сформувати якісно нову природу співробітництва. Триває неузгодженість дій окремих відомств та їх керівників на російському напрямі. База відносин розширюється дуже повільно. Залишається фактично незмінним (навіть розширюється) список проблемних питань.	Поки що не вдалося вийти з певної паузи у відносинах та досягти просування в частині наповнення стратегічного партнерства з Росією реальним змістом. Оцінка — 3
Регіональна інтеграція	Запроваджені нові підходи до регіонального співробітництва, зокрема, на теренах СНД. Оголошена прагматична позиція стосовно СНД, визначені рамки участі в ЄЄП. Україна висунула ряд ініціатив: запропонована реформа ГУАМ, представлений проект плану врегулювання Придністровського конфлікту. Нова влада визначила курс на набуття Україною ролі країни — регіонального лідера. Між апаратами РНБО України та РНБ Грузії підписаний Меморандум про співробітництво.	Трансформація підходів до регіонального співробітництва закладає ряд проблем у відносинах з іншими країнами, зокрема з РФ. У керівництві не існує чіткої консолідованої позиції стосовно перспектив співробітництва в рамках ЄЄП. Забезпечення стабільності в регіоні в рамках ГУАМ на сьогодні не відповідає ресурсам об'єднання. Претензії на регіональне лідерство не підкріплені адекватним політико-економічним потенціалом, фінансово-економічною допомогою ЄС і США.	Трансформація регіональної політики поки що не забезпечила реального просування на європейському напрямі, не підвищила ефективність політики на теренах СНД. Оцінка — 4
Захист співвітчизників за кордоном	Здійснені активні політико-дипломатичні дії з розв'язання ситуації із затриманням українських громадян 26 квітня 2005р. в Мінську. При МЗС відкритий Центр допомоги громадянам України за кордоном. Відкрите Генконсульство України у Владивостоку. Набула чинності Угода з Португалією, що поширює на трудових мігрантів з України трудові та соціальні гарантії, встановлені португальським законодавством для своїх громадян. Активізований відповідний переговорний процес з РФ, Грецією, Італією, Іспанією.	Не запроваджена чітка скоординована державна програма захисту співвітчизників за кордоном.	Активізовані зусилля із захисту співвітчизників за кордоном. Залишається відкритим питання ефективності відповідних механізмів. Оцінка — 4+
Економізація зовнішньополітичної діяльності	Започатковані ряд важливих, з огляду на національні інтереси України, галузевих проектів співробітництва з ЄС (зокрема в рамках ЄБПР). Українська сторона взяла участь у світових економічних форумах. Забезпечена фінансово-організаційна підтримка участі країни у Всесвітній виставці "Експо-2005" (Японія). За фінансової підтримки Трастового фонду НАТО починається реалізація проекту утилізації боєприпасів і озброєнь загальною вартістю \$27 млн. Перша його фаза розрахована на три роки, за цей період Україні буде надано \$8,5 млн.	Не вдосконалена довгострокова Програма економічного співробітництва з РФ. Не досягнуто якісних результатів в економічних відносинах із США. (Не вирішені питання надання Україні статусу держави з ринковою економікою, скасування дискримінаційних обмежень, покращання торговельно-економічного режиму.) Негативного ефекту набула нез'ясованість позицій влади щодо реприватизації підприємств.	Поки що домовленості та декларації не підкріплені відчутними результатами. Оцінка — 3+
Покращання міжнародного іміджу держави	Змінився на краще міжнародний імідж держави. Існує величезний позитивний інтерес у світі до України. Поліпшилося ставлення до країни з боку інституцій ЄС, громадян країн-членів Євросоюзу. Запровадження в односторонньому порядку безвізового режиму з ЄС сприяло подальшому просуванню позитивного іміджу держави. Вдалося якісно змінити атмосферу україно-американських відносин. Підготовлені проекти документів щодо створення інформаційно-культурних центрів України за кордоном. Україна стала членом Австралійської групи, що підвищує авторитет України як держави, яка активно підтримує міжнародні зусилля у сферах нерозповсюдження зброї масового ураження та боротьби з тероризмом.	Не розроблено ефективну державну програму формування позитивного міжнародного іміджу України. Існує неузгодженість підходів керівництва до ряду зовнішніх питань, зокрема, євроінтеграції, участі в ЄЄП.	Відбулося значне покращання міжнародного іміджу України, але відсутня системність у роботі з його цілеспрямованого формування. Оцінка — 4+
СЕРЕДНЯ ОЦІНКА — 4			

РОЗДІЛ 5.

НОВА ВЛАДА: СУСПІЛЬНІ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАННЯ

Успіх діяльності влади визначальною мірою залежить від суспільної підтримки її дій. Правильність цього положення доведена тепер уже і вітчизняною суспільно-політичною практикою — попередню владу, що не користувалася суспільною підтримкою, не врятували від поразки на виборах ні масоване застосування адміністративного та інформаційного тиску, ні відверта фальсифікація волевиявлення громадян країни.

Тому важливими є дослідження ставлення суспільства до влади, її окремих інститутів, персоналій, дій і намірів. Такі дослідження та оприлюднення їх результатів — один з найбільш ефективних механізмів зворотного зв'язку між владою і суспільством, державою і громадянами. Для суспільства це — моменти самовизначення, для влади — “моменти істини”, що дають їй можливість звіряти свої дії з суспільними очікуваннями, своєчасно коригувати їх та уникати можливих помилок у виробленні державної політики у тих чи інших сферах.

У цьому контексті становить значний інтерес вивчення перших вражень суспільства від нової владної команди та її дій протягом перших 100 днів роботи.

З метою з'ясування громадської думки та думок і позицій ділових кіл країни про нову владу і її перші кроки Центр Разумкова та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій здійснили тематичні соціологічні опитування загальнонаціональної аудиторії (Центр Разумкова) та цільової — керівників підприємств у регіонах України (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

Нижче наводяться узагальнені результати цих опитувань та їх стислий аналіз.

5.1 НОВА ВЛАДА ОЧИМА ГРОМАДЯН

Загалом, громадяни позитивно оцінюють зміни, що відбуваються в країні після приходу нової влади. Можна констатувати, що переважання песимізму в суспільних настроях, яке відзначалося до виборів 2004р., змінилося переважанням оптимістичних рис. Особливо слід зазначити ту обставину, що вперше за кілька останніх років позитивні оцінки переважають над негативними в питанні про зміни добробуту власної сім'ї респондентів.

Відчутно змінилося на краще ставлення громадян як до влади загалом, так і до політиків, що її уособлюють. Зокрема, підтримка дій В.Ющенка як політика в березні 2004р. становила 20,3%, а наприкінці квітня 2005р.¹⁶³ вона складає 49%. Ще більш виразними є зміни у ставленні до Ю.Тимошенко як політика: якщо у березні 2004р. її діяльність повністю підтримували лише 9% громадян, то наприкінці квітня 2005р. — майже 47%. Загалом, нова влада користується значною підтримкою і кредитом суспільної довіри.

Водночас, дії нової влади протягом перших 100 днів її роботи дістали більш стримані оцінки. За п'ятибальною шкалою, діяльність Уряду отримала оцінку 3,37. Найвищою є оцінка міжнародної політики Уряду (3,61); найнижчою — гуманітарної політики (3,07).

Загальна оцінка ситуації в країні

Превалювання оптимізму в суспільних настроях найбільш виразно виявляється в загальних оцінках ситуації в країні. Як видно з діаграми “Оцінка напрямку розвитку подій у країні”, у квітні 2004р. лише 20,3% громадян вважали, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, а понад половина (55,7%) опитаних вважали, що в неправильному.

У 2005р. ситуація змінилася майже на протилежну: у лютому половина (50,7%) опитаних вважали напрям розвитку подій правильним і лише чверть (23,8%) — неправильним. У квітні розподіл відповідей на це питання майже не змінився: половина (53,5%) опитаних вважають, що події розвиваються у правильному напрямі і чверть (23,0%) — дотримуються протилежної думки.

¹⁶³ У цьому підрозділі, якщо не вказано інше, використані результати дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 23 по 28 квітня 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2010 респондентів віком від 18 років. Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайнефекту.



Зміни ситуації у країні в цілому громадяни оцінили переважно позитивно. Понад третина (37,3%) опитаних засвідчили, що, на їх думку, ситуація покращилася, і лише 15,4% — дотримуються протилежної думки.

Оцінки змін у різних сферах життя

Зміни в різних сферах життя за час діяльності нової влади громадяни оцінюють досить позитивно. Найбільш позитивно оцінюються зміни в пенсійному забезпеченні, соціальному захисті та міжнародному іміджі України. Позитивні зміни у цих сферах відзначають значно більше половини громадян, а число тих, хто такі зміни оцінює негативно, — незначне (таблиця *“Оцінка змін в окремих сферах за час діяльності нової влади (Президента та Уряду)”*).

Соціально-економічна сфера. Оцінки змін у соціально-економічній сфері є суперечливими. Дуже позитивно оцінили громадяни зміни, що відбулися у сфері пенсійного забезпечення (72,8% опитаних оцінили зміни позитивно і лише 4,6% — негативно) та соціального захисту (57,9% — позитивно, 6% — негативно). Позитивні оцінки значно переважають у

частині змін в оплаті праці (31,5% відзначили позитивні зміни, 9,9% — негативні).

Найбільш негативними є оцінки змін, що сталися в частині цін і тарифів. Негативні зміни тут відзначили майже три чверті (71,4%) респондентів, і лише 7,2% — вважають, що ситуація в цій сфері змінилася у позитивному напрямі.

Як наслідок такої суперечливості, загальні оцінки змін в економічному становищі країни та рівні добробуту власної сім'ї є хоч і позитивними, але дуже помірно. Зміни в економічному становищі позитивно оцінили 27,1% опитаних, негативно — 19,1%. Ці оцінки хоча й невисокі, але кращі, ніж у грудні, коли зміни в економічному становищі за 2004р. дістали майже порівну позитивних (34,1%) і негативних (31,7%) оцінок.

Оцінки зміни добробуту власної сім'ї є ще менш позитивними, ніж економічного становища загалом. Покращання добробуту сім'ї відзначили 22,5% опитаних, а погіршення — 18,8%. Але слід відзначити, що це перший випадок за кілька останніх років, коли в питанні про зміни добробуту власної сім'ї позитивні оцінки переважають над негативними.

Понад дві третини опитаних вважають, що не змінилася ситуація у сферах освіти (68,5%) та охорони здоров'я (69,9%). Серед тих, хто вважає, що в цих сферах зміни все ж сталися, зміни у сфері освіти оцінюють як дещо позитивні (11,2% позитивних оцінок, 9,7% — негативних), а зміни у сфері охорони здоров'я — як скоріше негативні (8,9% позитивних оцінок, 13,6% — негативних).

Суспільно-політична сфера. Значно менш суперечливим є ставлення до змін, пов'язаних з рівнем свободи. Число тих, хто відзначає покращання в цих сферах значно (не менш ніж на 20%) переважає число тих, хто відзначає погіршення. Насамперед, це стосується рівня свободи слова. Покращання становища у цій сфері відчули 43,4% респондентів, а погіршення — лише 11,6%. Більш виразними є відповіді на конкретні питання, що стосуються змін в інформаційному

Оцінка змін в окремих сферах за час діяльності нової влади (Президента та Уряду), % опитаних

	Змінилася на краще	Змінилася на гірше	Не змінилася	Важко відповісти / відмова від відповіді	Показник змін*
Пенсійне забезпечення	72,8	4,6	16,0	6,6	68,2
Міжнародний імідж України	60,5	7,9	18,5	13,1	52,6
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	57,9	6,0	27,1	9,0	51,9
Рівень свободи слова	43,4	11,6	33,7	11,3	31,8
Рівень демократії	38,8	12,0	35,3	13,9	26,8
Ставлення влади до громадян	32,7	10,5	40,8	16,0	22,2
Оплата праці	31,5	9,9	46,6	12,0	21,6
Міжнаціональні стосунки	32,5	11,1	41,1	15,3	21,4
Ставлення громадян до влади	35,1	14,3	35,0	15,6	20,8
Дотримання законності державними службовцями	23,6	10,0	46,7	19,7	13,6
Ситуація із дотриманням прав і свобод громадян	25,9	12,8	43,8	17,5	13,1
Ситуація зі злочинністю	22,8	11,1	49,0	17,1	11,7
Економічне становище країни	27,1	19,1	43,9	9,9	8,0
Упевненість громадян у завтрашньому дні	26,7	20,9	35,4	17,0	5,8
Рівень добробуту Вашої родини	22,5	18,8	55,9	2,8	3,7
Становище етнічних і релігійних меншин	7,6	5,6	62,9	23,9	2,0
Освіта	11,2	9,7	68,5	10,6	1,5
Становище російськомовного населення	5,8	10,2	69,1	14,9	-4,4
Охорона здоров'я	8,9	13,6	69,9	7,6	-4,7
Рівень цін і тарифів	7,2	71,4	15,0	6,4	-64,2
Ситуація в країні в цілому	37,3	15,4	31,2	16,1	21,9

* Показник змін визначається як різниця між відсотком респондентів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася.

просторі країни. Так, на думку понад половини (58,1%) громадян, за нової влади новини по телебаченню та радіо стали об'єктивнішими; 45,5% опитаних вважають, що в ефірі частіше присутня опозиція, — проти 30,3% тих, хто з таким твердженням не згоден (таблиця “Чи згодні Ви з наведеними твердженнями?”).

Чи згодні Ви з наведеними твердженнями? % опитаних			
	Згоден	Не згоден	Важко відповісти
За нової влади новини по телебаченню та радіо стали об'єктивнішими	58,1	24,5	17,4
Опозиція тепер частіше присутня в теле- та радіоефірі	45,5	30,3	24,2
Нова влада багато говорить про створення суспільного телебачення, але не робить жодних реальних кроків у цьому напрямі	35,3	21,7	43,0
Нова влада намагається замінити усіх керівників державних і муніципальних ЗМІ лише тому, що вони виконували накази попередньої влади	32,0	34,1	33,9
Нова влада прагне позбавити опозицію можливості представляти свою точку зору в засобах масової інформації	25,3	46,0	28,7

Покращання рівня демократії відзначили 38,8% опитаних, а краще ставлення влади до громадян — 32,7% (погіршення — 12% і 10,5%, відповідно).

Дещо гірші, але теж позитивні оцінки респонденти дали змінам, що відбулися в дотриманні законності державними службовцями (23,6% позитивних оцінок проти 10% негативних), а також з дотриманням прав і свобод громадян (25,9% проти 12,8%).

Покращилася ситуація зі злочинністю: такої думки дотримуються 22,8% респондентів, протилежної — 11,1%.

Узагальнюючи, можна відзначити наступне:

❖ громадяни оцінюють зміни, що відбулися у країні за перші 100 днів діяльності нової влади, переважно позитивно;

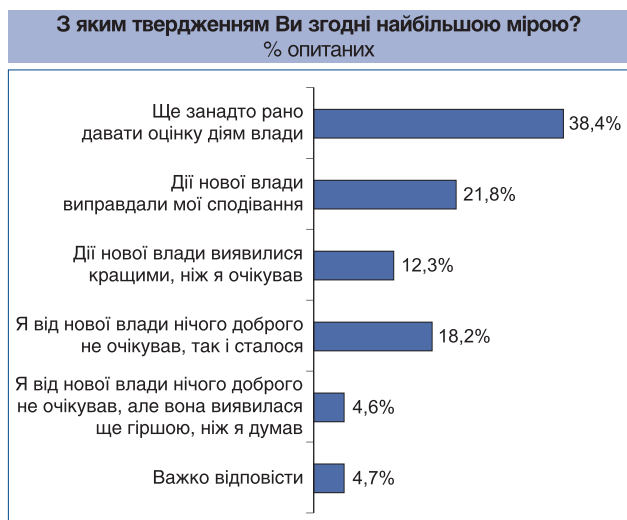
❖ найбільш позитивними є оцінки змін міжнародного іміджу України та рівня свободи і демократії в державі, включаючи ставлення держави до громадян і громадян до держави. Покращилася також ситуація зі злочинністю;

❖ зміни в економічній сфері, на думку громадян, є досить неоднозначними. Але попри таку неоднозначність, серед узагальнюючих оцінок переважають позитивні.

Ставлення громадян до нової влади

Ставлення громадян до нової влади є помірно позитивним. Повністю схвалюють її дії менше половини громадян, а ставлення до змін, що відбуваються в державі, не завжди є однозначними та позитивними. Проте, якщо порівнювати оцінки нинішньої влади з оцінками, які громадяни давали колишній владі і ситуації в країні, то можна констатувати, що оцінки радикально змінилися у позитивному напрямі. Повна підтримка діяльності влади з її зміною зросла в кілька разів.

При тому, що найбільш значима частина (38,4%) опитаних вважають передчасними оцінки дій влади, перші враження від нової влади тих, хто визначився з такими оцінками, є скоріше позитивними. Як видно з діаграми “З яким твердженням Ви згодні найбільшою мірою?”, 34% громадян засвідчили позитивні враження від дій нової влади: майже 22% респондентів впевнені, що дії нової влади виправдали їх сподівання, ще 12% — повідомили, що вони виявилися навіть кращими, ніж можна було сподіватися. Негативні враження засвідчили менше чверті (22,8%) опитаних.



Підтримка діяльності влади (інститутів і персоналії). Як видно з таблиці “Підтримка діяльності органів влади та державних інститутів”, дії Президента та Уряду повністю або частково підтримують майже три чверті опитаних — 73,3% та 72,9%, відповідно.

Такі зміни в підтримці з боку громадян стосуються не лише нової влади загалом, але й політиків, які уособлюють нову владу (таблиця “Підтримка діяльності окремих політиків”).

Підтримка діяльності органів влади та державних інститутів, % опитаних								
	Повністю підтримую		Підтримую окремі заходи		Не підтримую		Важко відповісти	
	Березень 2004р.*	Квітень 2005р.**	Березень 2004р.	Квітень 2005р.	Березень 2004р.	Квітень 2005р.	Березень 2004р.	Квітень 2005р.
Президент України	8,5	46,6	37,8	27,2	49,0	20,5	4,7	5,7
Уряд України	5,8	35,8	43,1	37,1	43,8	18,4	7,3	8,7
Збройні Сили України	22,7	28,0	39,6	36,1	26,6	16,3	11,1	19,6
Верховна Рада України	4,1	22,4	39,1	47,6	50,9	20,6	5,9	9,4
Служба безпеки України	16,4	21,6	38,0	35,3	29,0	18,7	16,6	24,4
Органи внутрішніх справ (міліція)	10,7	20,3	35,7	34,1	44,6	30,8	9,0	14,8
Суд в Україні	7,9	17,6	34,1	33,8	40,9	29,4	17,1	19,2
Органи прокуратури	10,4	14,9	33,9	33,3	38,1	28,8	17,6	23,0

* Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 10 березня 2004р. в усіх регіонах України. Опитано 1212 респондентів віком від 18 років.

Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

** Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 8 по 14 квітня 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2009 респондентів віком від 18 років.

Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

**Підтримка діяльності окремих політиків,
% опитаних**

	Повністю підтримую	Підтримую окремі дії	Не підтримую	Не знаю такого політика	Важко відповісти
Юлія Тимошенко					
Березень 2004р.	9,1	23,0	56,5	2,1	9,3
Лютий 2005р.*	41,5	21,8	28,7	0,5	7,5
Квітень 2005р.**	47,3	25,6	19,7	1,5	5,9
Віктор Ющенко					
Березень 2004р.	20,3	29,3	41,0	1,4	8,0
Лютий 2005р.*	48,3	23,2	23,3	0,2	5,0
Квітень 2005р.**	49,0	23,8	21,9	0,3	5,0
Члени Кабінету Міністрів**					
Анатолій Кінах	29,4	35,8	15,1	5,6	14,1
Юрій Луценко	28,7	22,2	16,0	17,8	15,3
Микола Томенко	22,5	18,9	17,1	27,2	14,3
Оксана Білозір	21,1	23,3	18,4	17,4	19,8
Анатолій Гриценко	18,1	16,0	12,0	31,6	22,3
Віктор Пинзеник	15,5	24,1	22,3	19,3	18,8
Борис Тарасюк	11,9	16,0	10,9	44,2	17,0
Роман Зварич	10,4	17,1	16,1	35,4	21,0
Сергій Терехін	9,2	13,6	8,8	51,3	17,1
Євген Червоненко	8,9	12,4	12,3	47,7	18,7
Олег Рибачук	8,1	10,6	9,0	54,7	17,6
Роман Безсмертний	7,2	14,1	12,3	46,6	19,8
Давид Жванія	6,2	11,2	13,8	47,2	21,6
Станіслав Ніколаєнко	5,5	10,8	5,6	63,7	14,4
Юрій Павленко	5,0	9,2	7,5	63,9	14,4
Микола Поліщук	4,4	7,8	5,6	68,8	13,4
В'ячеслав Кириленко	3,9	8,4	8,3	64,1	15,3
Олександр Баранівський	2,5	6,3	5,0	71,7	14,5
Павло Ігнатенко	2,2	5,0	5,8	72,0	15,0
Іван Глatchков	2,0	4,5	6,0	74,4	13,1
Володимир Шандра	1,5	4,2	8,2	72,4	13,7

* Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 23 по 28 лютого 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2012 респондентів віком від 18 років.

Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

** Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 8 по 14 квітня 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2009 респондентів віком від 18 років.

Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

Так, рік тому, в березні 2004р. дії **В.Ющенка** як політика повністю підтримували 20,3% опитаних, що було на той час найвищим показником серед усіх українських політиків (окремі його дії підтримували 29,3%, не підтримували — 41,0% опитаних). На кінець квітня 2005р. повністю підтримують діяльність **В.Ющенка** як політика половина (49,0%) громадян країни, а ще 23,8% — підтримують його окремі дії.

Ще більші зміни сталися у ставленні громадян до **Ю.Тимошенка**. У березні 2004р. лише 9,1% громадян повністю підтримували її діяльність, ще 23,0% — частково. Не підтримували її дії понад половина (56,5%) опитаних. На кінець квітня 2005р. — повністю підтримують діяльність **Ю.Тимошенка** майже половина (47,3%) громадян, ще чверть (25,6%) — підтримують їх частково, а не підтримують — лише

19,7%. Варто відзначити, що у квітні підтримка діяльності **Ю.Тимошенка** зросла, навіть порівняно з лютим 2005р.

Наведені дані свідчать, що діяльність Прем'єра має більшу підтримку громадян, ніж діяльність Уряду в цілому. Крім того, підтримка діяльності Прем'єра є вищою, ніж решти членів Кабінету Міністрів.

Члени Кабінету Міністрів мають не лише різну підтримку з боку громадян, але й різною мірою відомі суспільству. Особливо у цьому списку, крім **Ю.Тимошенка**, можна відзначити **А.Кінаха** та **Ю.Луценка**. Вони не лише мають дуже високий рівень повної підтримки. Цей рівень значно (майже вдвічі) переважає рівень не підтримки.

До другої групи умовно можна віднести членів Кабінету Міністрів, підтримка дій яких переважає не підтримку, і які при цьому досить високою мірою відомі суспільству. Серед них — **О.Білозір**, **А.Гриценко**, **М.Томенко**.

Решта членів Кабінету Міністрів або дуже мало відомі громадянам країни, або ж не підтримка їх діяльності значно переважає підтримку.

Оцінки кадрових призначень В.Ющенка. Основні кадрові призначення, які здійснив **В.Ющенко**, громадяни оцінили переважно позитивно (таблиця "Оцінка кадрових призначень В.Ющенка"). Йдеться про призначення Прем'єр-міністра, Секретаря Ради національної безпеки і оборони, Державного секретаря та керівників "силових" відомств. Єдине із запропонованих респондентам призначень, яке підтримали менше число опитаних, ніж не підтримали — це призначення **С.Піскуна** Генеральним прокурором. Це призначення підтримали 25,3% респондентів, а не підтримали — 33,5%.

**Оцінка кадрових призначень В.Ющенка,
% опитаних**

	Підтримую	Не підтримую	Байдуже, мене це не цікавить	Важко відповісти
Призначення Ю.Тимошенка Прем'єр-міністром України*	54,1	30,3	7,6	8,0
Призначення Ю.Луценка міністром внутрішніх справ**	45,1	18,1	15,6	21,2
Призначення О.Зінченка державним секретарем України*	42,0	23,8	15,0	19,2
Призначення А.Гриценка міністром оборони**	37,1	15,9	19,4	27,7
Призначення О.Турчинова головою Служби безпеки України**	37,0	15,7	16,8	30,5
Призначення П.Порошенка Секретарем Ради національної безпеки і оборони України*	36,9	31,3	14,3	17,5
Призначення С.Піскуна Генеральним прокурором**	25,3	33,5	15,2	26,0

* Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 23 по 28 лютого 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2012 респондентів віком від 18 років.

Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

** Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 8 по 14 квітня 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2009 респондентів віком від 18 років.

Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

**Оцінка діяльності Уряду в окремих сферах державної політики,
% опитаних**

	Середня	"5" Дуже добра	"4" Добра	"3" Ні добра, ні погана	"2" Досить погана	"1" Дуже погана	Важко відповісти
Міжнародна політика	3,6	10,6	44,3	26,1	7,3	1,7	10,0
Соціальна політика	3,4	5,3	42,8	32,1	12,1	2,5	5,2
Забезпечення демократичних свобод	3,3	5,5	33,0	33,9	10,4	2,8	14,4
Боротьба з корупцією	3,2	6,3	29,9	34,9	15,1	3,5	10,3
Ставлення до звичайного громадянина	3,2	3,4	27,6	41,6	14,3	3,3	9,8
Боротьба зі злочинністю	3,1	4,0	26,4	39,7	16,3	2,8	10,8
Економічна політика	3,1	3,2	29,6	39,5	16,2	3,8	7,7
Гуманітарна політика (культура, освіта тощо)	3,1	1,9	22,3	44,4	14,4	2,8	14,2
Діяльність Уряду в цілому	3,4	4,4	39,0	33,5	10,1	2,2	10,8

Оцінки діяльності Уряду в різних сферах державної політики. Якщо говорити про конкретну оцінку громадянами діяльності Уряду в різних сферах, то її можна назвати задовільною. Під час дослідження респонденти оцінювали діяльність Уряду в різних сферах за п'ятибальною шкалою. Середня оцінка діяльності в усіх сферах знаходиться у проміжку між трьома і чотирма балами (таблиця “Оцінки діяльності Уряду в окремих сферах державної політики”, с.55). При цьому, найнижчою виявилася оцінка гуманітарної політики — 3,07, а найвищою — міжнародної (3,61). Оцінка діяльності Уряду в цілому складала 3,37.

Порівняльні оцінки попередньої і нової влади. Названі оцінки, звичайно, не можна назвати високими. Але їх справжня вартість стає помітною, якщо порівняти їх з аналогічними оцінками, які громадяни ставили політиці Л.Кучми. Як видно з діаграми “Середня оцінка діяльності нинішнього Уряду та політики Л.Кучми”¹⁶⁴, середня оцінка політики Л.Кучми у різних сферах була нижчою трьох балів, а у сфері боротьби зі злочинністю складала лише 1,9. Тобто громадяни оцінювали політику Л.Кучми незадовільно.



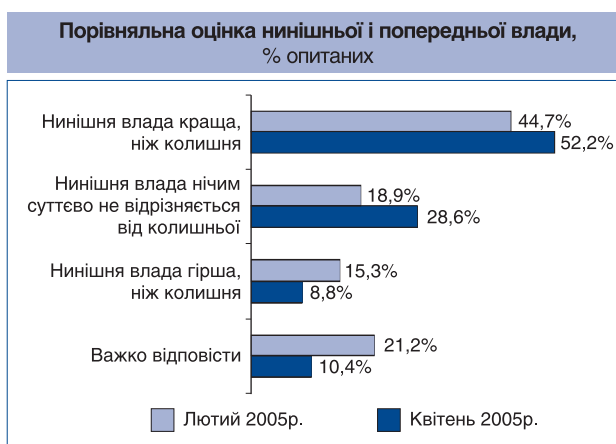
* За п'ятибальною шкалою.

** Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 8 по 12 жовтня 2004р. в усіх регіонах України. Опитано 2017 респондентів віком від 18 років. Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

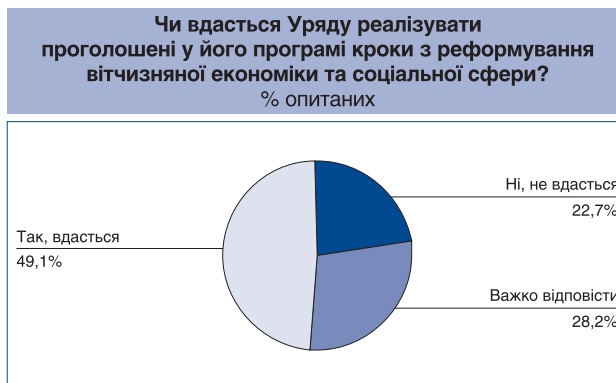
Зважаючи на наведені дані, очікуваними є відповіді респондентів на питання про порівняння нинішньої і попередньої влади. **Переважає більшість громадян вважають, що нинішній Уряд і влада в цілому кращі за попередні** (діаграми “Оцінка Уряду Юлії Тимошенко, порівняно з попереднім Урядом Віктора Януковича” та “Порівняльна оцінка нинішньої і попередньої влади”).

Понад половина (53,5%) громадян вважають Уряд Ю.Тимошенко кращим, ніж Уряд В.Януковича, і лише 12,9% вважають його гіршим. Дуже схожою є ситуація і з оцінкою нової влади в цілому. Понад половина (52,2%) респондентів вважають нинішню владу кращою за попередню, і лише 8,8% дотримуються протилежної точки зору.

Слід також зазначити, що порівняно з лютим 2005р. оцінка як Уряду, так і влади в цілому помітно змінилася на краще.



Позитивне ставлення до Уряду, переважна підтримка його перших кроків і дій доповнюються досить значним кредитом довіри до нього, оскільки громадяни вірять в успішну реалізацію проголошених ним задумів. Як видно з діаграми “Чи вдасться Уряду реалізувати проголошені у його програмі кроки...?”, майже половина (49,1%) опитаних впевнені в тому, що Уряду вдасться реалізувати визначені в його програмі кроки з реформування економіки та соціальної сфери. Протилежної думки дотримуються менше чверті опитаних, 28,2% — не визначилися з відповіддю.



¹⁶⁴ Перелік сфер діяльності, які громадянам пропонувалося оцінювати в одному та іншому дослідженні дещо відрізнялися, тому в таблиці наведені лише ті сфери, які оцінювалися в обох дослідженнях. Дані про оцінки діяльності нинішнього Уряду наведені за результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 23 по 28 квітня 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2010 респондентів віком від 18 років. Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту. Дані про оцінки політики Л.Кучми — за результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 8 по 12 жовтня 2004р. в усіх регіонах України. Опитано 2017 респондентів віком від 18 років. Похибка вибірки — 2,3% без урахування дизайн-ефекту.

Водночас, можна припустити, що громадяни ставитимуться до Уряду досить вимогливо, вважаючи його відповідальним, зокрема, за процеси, що відбуваються на ринках товарів і послуг. Так, за подорожчання бензину та дизельного палива, яке сталося нещодавно і яке відчули 72,8% опитаних, на думку переважної більшості громадян, відповідальність несе сам Уряд — повною (38,2%) або певною (38,7%) мірою (діаграми “В Україні нещодавно різко зросли ціни...” та “Якою мірою Уряд...?”).



Підсумовуючи, можна відзначити наступне:

❖ Громадяни переважно підтримують діяльність нової влади. Президент України має найбільшу підтримку, порівняно з іншими органами влади. Повну підтримку дій органів влади та окремих політиків висловлюють менше половини респондентів.

❖ Середні оцінки громадянами діяльності Уряду в різних сферах за п'ятибальною шкалою знаходяться у межах між трьома і чотирма балами. Діяльність Уряду в цілому громадяни оцінили на 3,37 бала.

❖ Незважаючи на помірні оцінки нової влади, громадяни оцінюють її значно вище, ніж попередню. Зокрема, повна підтримка дій органів влади зросла у кілька разів, порівняно з 2004р., а переважна більшість громадян вважають, що новий Уряд і влада в цілому кращі, ніж колишні. Існує досить високий кредит довіри до нового Уряду.

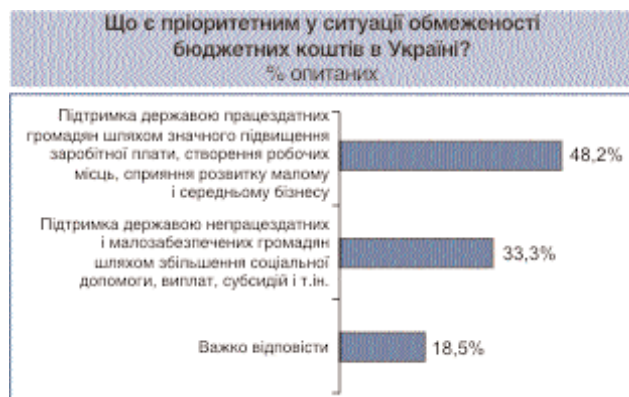
Перші кроки Уряду: підтримка та оцінки мотивів

Підтримка перших кроків Уряду. Громадяни різною мірою підтримують кроки Уряду (таблиця “Підтримка окремих кроків Уряду”). Як неважко було передбачити, значну, майже безастережну підтримку отримали кроки Уряду з підвищення різноманітних виплат населенню.

Найбільшу підтримку дістало підвищення пенсій. Цей крок Уряду підтримали 95,5% респондентів, не підтримали — лише 1,9%. Ставлення до підвищення інших виплат відрізняється незначною мірою — їх підтримують загалом 89% опитаних, не підтримують — 4%.

Підтримка окремих кроків Уряду, % опитаних			
	Підтримую	Не підтримую	Важко відповісти
Підвищення пенсій	95,5	1,9	2,6
Підвищення розміру одноразової матеріальної допомоги при народженні дитини	89,1	3,8	7,1
Підвищення виплат військово-службовцям строкової служби та курсантам	88,5	4,1	7,4
Тиск на нафтові компанії з метою недопущення підвищення роздрібних цін на нафтопродукти	75,0	8,4	16,6
Скасування податкових пільг для підприємств	55,4	16,2	28,4
Скасування пільг для окремих категорій приватних підприємців	52,5	18,2	29,3
Тимчасове скасування віз для громадян Європейського Союзу	44,3	23,6	32,1
Скасування вільних економічних зон	40,5	17,1	42,4

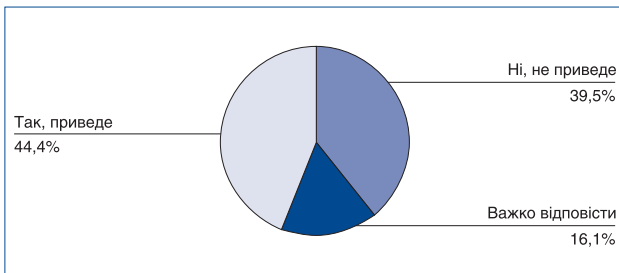
Водночас, у громадській думці переважає позиція, згідно з якою держава насамперед повинна підтримувати працездатних шляхом значного підвищення зарплати, створення робочих місць, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу (діаграма “Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?”). Такої думки дотримуються майже половина (48,2%) опитаних проти третини (33,3%) тих, хто вважає, що пріоритетом держави має бути підтримка непрацездатних і малозабезпечених громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій тощо. 18,5% респондентів не визначилися з відповіддю на це питання.



При цьому, досить суперечливими є оцінки значимості підвищення мінімальної заробітної плати та пенсій для власного добробуту громадян. Так, 44,4% респондентів вважають, що підвищення рівнів мінімальної зарплати і пенсії призведе до підвищення їх добробуту. Водночас, ненабагато менша частина опитаних — 39,5% — дотримуються протилежної думки. 16,0% не визначилися з відповіддю (діаграма “Чи приведе підвищення мінімальної заробітної плати...?”, с.58).

Чи приведе підвищення мінімальної заробітної плати і пенсії до зростання Вашого добробуту?

% опитаних



Оцінка мотивів, з яких Уряд вдається до підвищення соціальних гарантій. Попри однозначну підтримку дій із зміцнення соціального захисту, підвищення різноманітних виплат, громадяни по-різному оцінюють мотиви, з яких Уряд вдався до цих кроків. Понад третина (37,9%) респондентів вважають, що таким чином були виконані передвиборні зобов'язання Президента. Дещо менше (33,5%) опитаних схильються до думки, що такі кроки продиктовані турботою про покращання становища непрацевдатних і малозабезпечених громадян. Передвиборчий хід, маючи на увазі парламентські вибори 2006р., у таких діях вбачають менше чверті (21,2%) громадян, які вважають, що виплати були збільшені для забезпечення підтримки провладних партій на парламентських виборах. Решта опитаних не визначилися з відповіддю.

Чому Уряд значно збільшив соціальні виплати?

% опитаних



Ставлення до окремих ініціатив і намірів Уряду. Переважна підтримка дій Уряду поширюється і на заявлені ним окремі наміри та ініціативи, у т.ч. такі, що можуть бути названі непопулярними (таблиця “Ставлення до окремих ініціатив і намірів Уряду”).

Так, якщо позитивне ставлення до наміру реконструкції застарілого житлового фонду неважко було передбачити, то підтримка впровадження обов'язкового медичного страхування (позитивне ставлення до цього наміру Уряду засвідчили 57,2% опитаних проти 14,7% тих, чиє ставлення є негативним) чи повернення практики розподілення студентів — медиків і педагогів, які навчаються за державний кошт, на роботу у сільську місцевість (64,8% проти 13,3%) створює сприятливі можливості для Уряду здійснити названі ініціативи вже найближчим часом.

Оцінки виконання новою владою її найбільш “гучних” зобов'язань. Рівень виконання владою зобов'язань, що найчастіше лунали під час президентської виборчої кампанії та Помаранчевої революції оцінюється громадянами помірно позитивно. Половина громадян вважають, що нова влада повністю (14,3%) або переважно (36,5%) дотримується принципу відокремлення влади від бізнесу (діаграма “Однією з головних своїх цілей Президент України...”). Дещо більше третини опитаних вважають, що нова влада цього принципу переважно (22,0%) або повністю (14,4%) не дотримується.

Однією з головних своїх цілей Президент України В.Ющенко проголосив “відокремлення влади від бізнесу”, тобто заборону суміщати державну службу з підприємницькою діяльністю. Чи дотримується нова влада цього принципу?

% опитаних

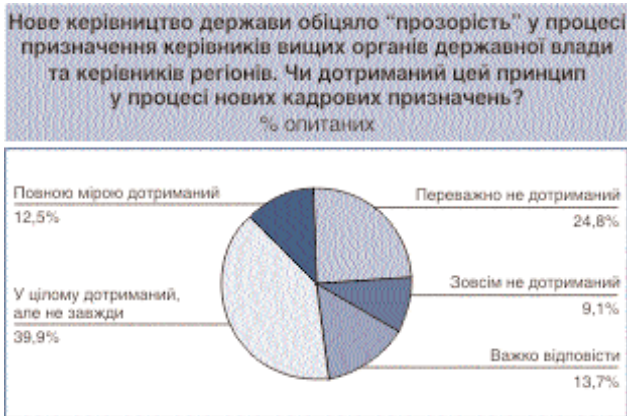


Схожі оцінки населення дає і рівню виконання ще однієї гучної обіцянки нової влади: про прозорість кадрових призначень (діаграма “Нове керівництво України обіцяло...”). 12,5% опитаних впевнені, що у процесі кадрових призначень цей принцип дотримувався повністю. Найбільша частина (39,9%) респондентів

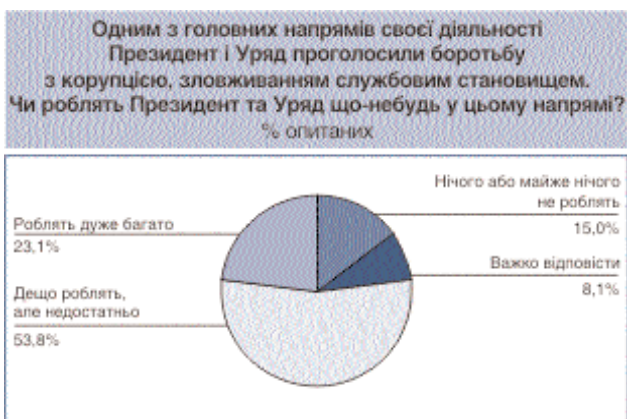
Ставлення до окремих ініціатив і намірів Уряду, % опитаних

	Позитивне	Негативне	Байдуже	Я не знаю, в чому полягає ця ініціатива	Важко відповісти
Повернення до практики розподілення студентів, які навчаються в медичних і педагогічних вузах за державні кошти, на роботу, насамперед у сільську місцевість	64,8	13,3	8,4	6,5	7,0
Реконструкція житлового фонду 1960-1970рр. (знесення п'ятиповерхівок і зведення на їх місці сучасного житла з наданням мешканцям будинків, що зносяться, житла більшої площі)	63,5	9,4	11,2	8,7	7,2
Впровадження обов'язкового медичного страхування	57,2	14,7	9,9	13,1	5,1
Скорочення числа лікарів-вузьких спеціалістів і впровадження інституту сімейних лікарів	38,8	29,0	11,4	12,3	8,5

вважають, що цей принцип у цілому дотримується, але не завжди. І близько третини опитаних переконані, що цього принципу переважно (24,8%) або зовсім (9,1%) не дотримано.



Подібними є також і оцінки виконання владою зобов'язання боротьби з корупцією і зловживанням службовим становищем (діаграма "Одним з головних напрямів своєї діяльності..."). Менше чверті (23,1%) опитаних упевнені в тому, що в цьому напрямі робиться "дуже багато"; понад половини (53,8%) респондентів вважають, що робиться "дещо, але недостатньо". Більш ніж кожен шостий (15%) переконаний, що нічого або майже нічого не робиться; 8,1% — не визначилися з відповіддю на це питання.



При цьому, є досить суперечливими оцінки мотивів, з яких, на думку громадян відбувається за нової влади порушення кримінальних справ проти представників попередньої влади. Як видно з діаграми "Чим зумовлене порушення кримінальних справ...?", менше половини (45,2%) опитаних впевнені, що мотивом цього є прагнення відновити справедливість і покарати



тих, хто досі безкарно порушував закон; 23,4% — вважають, що мотивом є прагнення розправитися з політичними опонентами, що 23,0% — вбачають у порушенні кримінальних справ проти представників попередньої влади і ті, й інші мотиви.

Підсумовуючи, можна відзначити наступне:

- ❖ Позитивні оцінки громадянами конкретних дій влади переважають над негативними.

- ❖ Підтримкою користуються як економічні рішення влади, так і значна частина кадрових рішень.

- ❖ Більшість громадян вірять у позитивні наслідки нинішніх кроків влади.

- ❖ Така підтримка переважної більшості рішень свідчить про кредит довіри, який має нинішня влада. І хоча найбільшу підтримку отримали рішення Уряду про підвищення соціальних виплат, саме зараз влада має можливість здійснення не завжди популярних кроків з реформування економіки та соціальної сфери.

Оцінки зовнішньої політики нової влади

Зовнішня політика нової влади користується суспільною підтримкою. Зовнішньополітичний курс нинішнього керівництва країни підтримують більшість (59,0%) громадян країни — проти 24,3% тих, хто має протилежну думку. Очевидно, що такі результати скоріше є певним авансом на майбутнє. Як уже зазначалося в попередньому розділі, кредит суспільної довіри до дій влади на зовнішній арені створює сприятливі умови для формування національного консенсусу навколо зовнішнього курсу (діаграма "Підтримка зовнішньополітичного курсу нового керівництва України").



Кардинально змінилися на краще якісні оцінки зовнішньої політики. Порівняно з даними опитування, проведеного в листопаді 2004р., громадяни України оцінюють зовнішню політику за всіма показниками більш позитивно. Як видно з діаграми "Якою є нинішня зовнішня політика України...?" (с.60), число респондентів, які вважають зовнішню політику послідовною, вираженою зросло з 21,1% до 49,2%. Число тих, хто характеризує її як прозору, відкриту, — збільшилося втричі (з 15,8% до 47,4%). На думку громадян, нинішня політика стала більш зрозумілою для суспільства (14,7% і 42%, відповідно) і для країн-партнерів (16,9% і 43,1%). Майже у п'ять разів (з 6,8% до 35,7%) зросло число тих, хто вважає зовнішню політику сильною, авторитетною на світовій арені. Втім, тут спостерігається неоднозначне ставлення — майже таке саме число респондентів (33,7%) не вважають українську політику на світовій арені сильною і авторитетною. Аналогічна картина оцінок склалася і стосовно економічної ефективності нинішньої зовнішньої політики.

Якою є нинішня зовнішня політика України...? % опитаних



Під час дослідження громадяни України оцінювали ефективність діяльності нової влади на різних зовнішньополітичних напрямках за п'ятибальною шкалою (таблиця “Якою мірою зовнішня політика нового керівництва України забезпечує...?”). Респонденти загалом позитивно оцінюють ефективність дій нової влади в різних зовнішньополітичних сферах. Середня оцінка (за єдиним винятком) коливається в межах 3-4 балів. Відтак, найнижчою виявилася оцінка забезпечення надійного захисту своїх громадян за кордоном — 2,9, а найвищою — забезпечення позитивного міжнародного іміджу країни, впливу і авторитету в світовому співтоваристві (3,7)¹⁶⁵. Водночас, слід звернути увагу на наступні моменти. *По-перше*, невелике число опитаних налаштовані критично щодо дій нової влади. *По-друге*, значна частка респондентів обрали або нейтральну відповідь (“ні добре, ні погано”), або не визначилися з власною позицією.

Картина позицій респондентів стосовно ефективності зовнішньої політики доповнюється оцінками успішності дій влади у відносинах із зовнішніми партнерами — ЄС, США, РФ і НАТО. **На думку громадян, більш успішними були дії влади на західному напрямі.**

Більшість респондентів впевнені в тому, що за перші 100 днів діяльності Президенту та Уряду

України вдалося досягти успіхів на таких напрямках зовнішньої політики, як співробітництво із США (відзначили 74,4% опитаних), відносини з ЄС (62,4%) та відносини з НАТО (52,6%) (таблиця “Чи вдалося Президенту й Уряду України...?”).

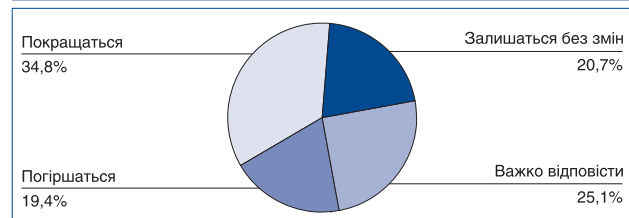
Виняток у цьому ряду становлять відносини з Росією: успіх на цьому напрямі відзначили лише 29,5% опитаних — проти 50,7% тих, хто вважає, що успіху у відносинах України зі східним сусідом досягти не вдалося.

Дещо стриманими є й очікування наступного розвитку україно-російських відносин. Як видно з діаграми “Як зміняться україно-російські відносини під час президентства В.Ющенка?”, суспільні сподівання є неоднозначними: на покращання відносин сподіваються 34,8% опитаних; натомість, 20,7% — вважають, що ці відносини залишаться без змін; 19,4% — передбачають їх погіршення. Чверть опитаних не змогли визначитися з відповіддю на це питання.

Чи вдалося Президенту України й Уряду за минулі 100 днів досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики? % опитаних

	Так	Ні	Важко відповісти
Співробітництво зі США	74,4	9,5	16,1
Відносини з Європейським Союзом	62,4	15,2	22,4
Відносини з НАТО	52,6	15,9	31,5
Відносини з Російською Федерацією	29,5	50,7	19,8

Як зміняться україно-російські відносини під час президентства В.Ющенка? % опитаних



Якою мірою зовнішня політика нового керівництва України забезпечує...? % опитаних

	Середня	“5” Дуже добре	“4” Добре	“3” Ні добре, ні погано	“2” Досить погано	“1” Дуже погано	Важко відповісти
Позитивний міжнародний імідж країни, вплив і авторитет у світовому співтоваристві	3,7	19,2	31,1	26,7	7,7	1,9	13,4
Безпеку країни, її суверенітет, територіальну цілісність	3,6	15,2	35,7	27,9	7,4	2,1	11,7
Мир і стабільність у регіоні	3,6	16,1	35,8	27,2	8,5	2,5	9,9
Реалізацію курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію	3,6	13,0	28,8	26,1	8,0	1,7	22,4
Інтегрування України до світового інформаційно-культурного простору	3,5	10,4	27,0	29,8	7,5	2,1	23,2
Розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами	3,5	11,2	32,0	30,7	9,6	2,7	13,8
Спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю	3,4	9,5	26,9	26,1	9,2	3,1	25,2
Сприятливі умови розвитку суспільства, держави та економіки, високий рівень конкурентоспроможності країни	3,3	8,5	25,0	34,9	12,8	3,7	15,1
Надійний захист своїх громадян за кордоном	2,9	5,5	14,9	28,0	18,1	9,0	24,5

¹⁶⁵ Слід звернути увагу на те, що за результатами попереднього дослідження (листопад 2004р.) більшість респондентів з переліку позицій, представлених на діаграмі, виділили три, які найбільшою мірою визначають ефективність зовнішньої політики: забезпечення безпеки країни..., миру і стабільності в регіоні, сприятливих умов розвитку суспільства.... Отже, дії влади по двох перших з них отримали позитивні оцінки.



Підсумовуючи, можна відзначити наступне:

Більшість громадян України підтримують зовнішньополітичний курс нової влади. Такий кредит довіри створює умови для забезпечення легітимності зовнішньої політики, формування стабільної широкої підтримки на загальнонаціональному рівні.

Яксно змінилося ставлення до зовнішньої політики. Порівняно з минулим роком, у декілька разів зросло число громадян, які вважають її послідовною, виваженою, прозорою і зрозумілою для суспільства, а також для країн-партнерів.

Громадяни загалом позитивно оцінюють ефективність дій нової влади в різних зовнішньополітичних сферах. Середня оцінка коливається в межах 3–4 балів. Найбільш критично оцінюється забезпечення надійного захисту громадян України за кордоном.

На думку респондентів більш успішними були дії влади на західному напрямі (відносини зі США, ЄС, НАТО). Оцінки дій нової влади на російському напрямі більш стримані, як і очікування наступного розвитку україно-російських відносин.

Висновки

Громадяни України в цілому позитивно оцінюють зміни, що відбулися в країні за перші 100 днів діяльності нової влади. Найбільш позитивними є оцінки змін міжнародного іміджу України та рівня свободи і демократії у державі, включаючи ставлення держави до громадян і громадян до держави.

Відчутно змінилося на краще ставлення громадян як до влади загалом, так і до політиків, що її уособлюють. Нова владна команда користується значною суспільною підтримкою та кредитом довіри громадян.

Оцінки конкретних кроків нової влади є переважно позитивними. Насамперед, це стосується кроків Уряду в соціальній сфері.

Водночас, не дістали переважної підтримки окремі кадрові призначення, зроблені В.Ющенком; стриманими є оцінки дотримання новою владою проголошених нею ж принципів: прозорості; відокремлення влади від бізнесу; боротьби з корупцією і зловживанням службовим становищем.

Користується переважною підтримкою громадян зовнішньополітичний курс, проголошений новою владою. Громадяни відзначають успіхи, досягнуті владою за 100 днів роботи, насамперед, на західному напрямі зовнішньополітичної діяльності (відносини України із США, Європейським Союзом, НАТО). Водночас, скоріше негативно оцінює громадська думка розвиток подій у відносинах з Росією.

5.2 НОВА ВЛАДА: ОЧІКУВАННЯ ТА ОЦІНКИ ДІЛОВИХ КІЛ

Особливе значення для розвитку країни, зокрема, економічного, мають позиції ділових кіл, їх довіра до Уряду, підтримка (чи не підтримка) заходів економічної політики, дій, до яких вдається влада з метою регулювання господарської діяльності підприємств. Співпраця і взаємодія влади і ділових кіл є необхідною передумовою і запорукою ефективності реформування національної економіки, забезпечення переходу країни до стійкого економічного розвитку.

Тому важливими для влади і суспільства загалом видаються оцінки дій нової влади протягом перших 100 днів її роботи з боку керівників підприємств України, а також їх очікування від нової влади на майбутнє, бачення ними пріоритетів економічної політики нового Уряду.

Дослідження, результати якого наводяться нижче, показало: оцінюючи дії нової влади, керівники підприємств беруть до уваги, *по-перше*, негативний спадок, що дістався їй від попередників, *по-друге*, ту обставину, що проблеми, які накопичувалися протягом тривалого часу, не можуть бути вирішені за 100 днів, а тому — зберігають оптимістичні очікування від нової влади на майбутнє¹⁶⁶.

Спадок, що дістався новій владі

Спадок, що дістався новій владі від попередників — це, насамперед, зниження економічної активності (уповільнення темпів виробництва), передумови якого сформувалися протягом 2004р., та несприятливе бізнес-середовище. Політична криза кінця 2004р. не була причиною погіршення ділового клімату. Оптимістичні очікування бізнесу щодо покращення ділового середовища, пов'язані із новою владою, є позитивом, який має влада.

Зниження економічної активності. Як видно з графіків на с.62 “Внутрішній попит: індекси очікувань”¹⁶⁷ та “Індекси виробництва і прибутковості”, перша половина 2004р. характеризувалася суттєвим підвищенням економічної активності, збільшенням темпів зростання виробництва, оптимістичними очікуваннями підприємців. Але з середини року виявляються тенденції до погіршення очікувань бізнесу та відповідного коригування виробничих планів.

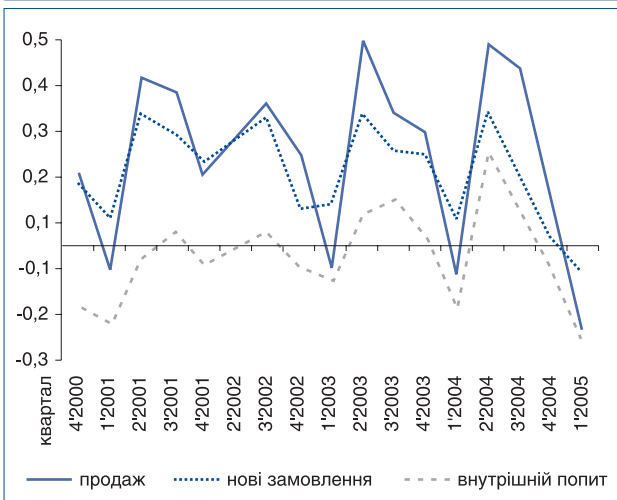
Вже у II кварталі 2004р. зростання кількості нових замовлень уповільнилося. За даними квартальних опитувань керівників підприємств, показник зростання кількості нових замовлень у II кварталі був

¹⁶⁶ За результатами квартальних опитувань Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Опитування керівників підприємств у місті Києві та Київській, Львівській, Одеській, Харківській областях, що представляють, відповідно, Центр, Захід, Південь та Схід України, проводяться з 1996р. на основі панельної вибірки, що містить 300 підприємств. Останнє опитування проведено з 15 по 29 квітня 2005р.

¹⁶⁷ Всі індекси обраховуються за єдиною методологією. Є три типи індексів: індекс змін того чи іншого показника (наприклад, індекс виробництва, попиту, який характеризує, як змінився цей показник у звітному кварталі, порівняно з попереднім); індекс очікуваних змін того чи іншого показника (наприклад, індекс очікуваного виробництва, індекс очікуваного попиту, що характеризує, як, на думку керівника підприємства, зміниться показник у наступному кварталі, порівняно із звітним, або через 6 місяців для індексу очікуваних змін ділового середовища); індекс оцінки поточного стану того чи іншого показника (наприклад, індекс оцінки ділового середовища). Ми зараховуємо відповіді як +1, коли керівник підприємства відповідає, що показник збільшився (або збільшиться в майбутньому, якщо йдеться про очікування); 0 — якщо він не змінився (або в випадку очікувань — не зміниться); -1 — якщо зменшився (або, що стосується очікувань, зменшиться). У випадку індексу оцінки поточного стану, відповідь +1 означає позитивну оцінку, 0 — нейтральну, та -1 — негативну. Для того, щоб підвищити якість індексів, усі відповіді керівників підприємств зважені десятичним логарифмом числа зайнятих на підприємстві.

Приклад: якщо зі 100 респондентів 20 вказали на зростання виробництва, 50 респондентів звітували про його скорочення, а 30 зазначили, що все залишилося без змін, то відповідне значення індексу буде — -0,30. Додатне (від'ємне) значення індексу означає, що зважена частка підприємств, де зросло виробництво, є більшою (меншою), ніж кількість тих, де виробництво скоротилося. Показником зростання або зниження виробництва на статистично значущому рівні (5%) є значення індекса, що є більшим за +0,09 (у випадку зростання) або меншим -0,09 (у випадку зниження).

Внутрішній попит: індекси очікувань



нижчим, ніж очікувалося на початку року для цього кварталу. Така ситуація була абсолютно нетиповою для середини року, коли попит на продукцію внутрішньо орієнтованих галузей зростає. Відповідно, вперше очікування нових замовлень на III квартал, що традиційно є одним з найбільш динамічних з точки зору виробництва, були гіршими, ніж очікування на II квартал. У результаті, у III кварталі підприємства скоригували випуск продукції відповідно до попиту: 35% підприємств з вибірки квартального опитування збільшили, 33,5% — не змінили, а 31,6% — зменшили обсяги випуску. Слід зазначити, що за аналогічний період 2003р. ці показники становили 48,0%, 30,9% та 21,1%, відповідно. В IV кварталі тенденції уповільнення темпів росту виробництва продовжилися.

Крім цього, протягом всього 2004р. спостерігалось зростання цін на сировину та матеріали, перші ознаки чого з'явилися ще в середині 2003р. Це ускладнило ситуацію із забезпеченням сировиною: починаючи з липня 2004р., керівники підприємств стали частіше вказувати на брак сировини як перешкоду зростанню виробництва. Ця тенденція, за даними опитувань, існує і сьогодні.

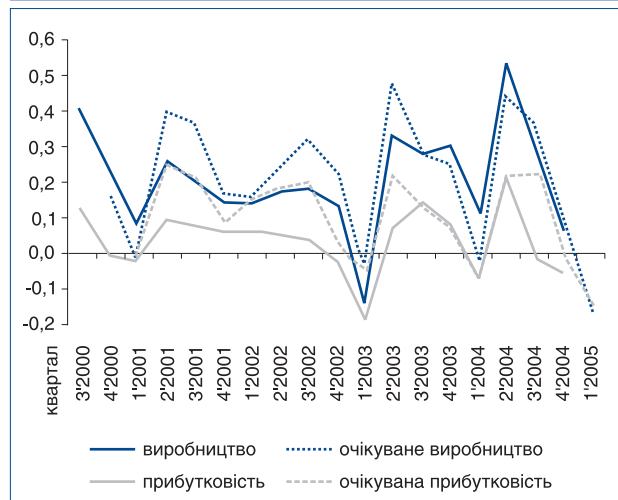
Слід зазначити, що події “помаранчевої революції”, за оцінками респондентів, не мали безпосереднього суттєвого впливу на роботу підприємств: 56% опитаних менеджерів не відчули впливу подій листопада-грудня 2004р. на діяльність своїх підприємств; 25,6% — зауважили, що вплив відчувався протягом нетривалого часу та оцінили його як не суттєвий.

Таким чином, аналіз ділових настроїв свідчить, що передумови уповільнення ділової активності були закладені протягом 2004р., а ділові очікування свідчили про ймовірне зменшення темпів зростання протягом усього минулого року.

Несприятливе бізнес-середовище. *Індекс оцінки ділового середовища* Інституту економічних досліджень та політичних консультацій протягом 2004р. мав негативне значення і суттєво погіршився наприкінці року.

У 2004р. збільшився **рівень залежності бізнесу від органів державної влади**. Зокрема, з'явилися такі важелі

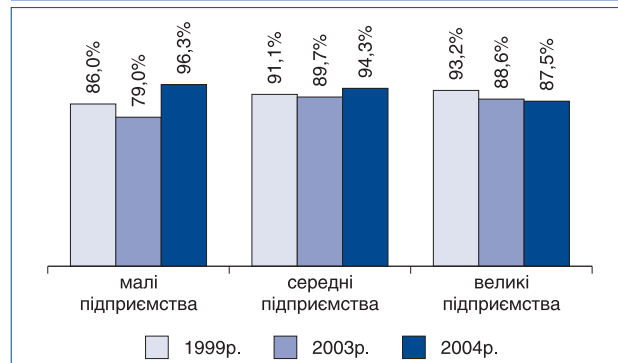
Індекси виробництва і прибутковості



впливу на підприємства, як неповернення відшкодування ПДВ та примусова авансова сплата податків. Так, 15,5% підприємств з панелі квартального опитування були змушені сплатити податки наперед — переважно податок на прибуток та ПДВ (відповідно 83,3% та 61,9% тих, хто вказав на авансову сплату податків). 64,2% експортерів засвідчили, що стикалися з проблемами відшкодування ПДВ у 2004р., а 6,2% — що їм відмовили у відшкодуванні ПДВ.

Зросли також **нестабільність і суперечливість законодавства**, яке стосується господарської діяльності підприємств. Число менеджерів підприємств, які вважали законодавство суперечливим і непередбачуваним, збільшилося з 86,8% у 2003р. до 93,8% у 2004р. Особливо це відчували на собі малі підприємства (діаграма “*Непередбачуваність і суперечливість законодавства*”).

Непередбачуваність і суперечливість законодавства, % опитаних



Вражаючого розмаху набула **корупція**, що є суттєвою інституційною перешкодою як суспільного розвитку загалом, так і економічного розвитку та розвитку підприємництва. На початку 2004р., відповідаючи на питання, “Чи важливо для вашого підприємства мати неформальні зв'язки з державними органами влади для успішного ведення бізнесу?”, 78,9% опитаних керівників підприємств відповіли ствердно. Таким чином, порівняно з 2003р., цей показник зріс із 50% до 78,9%. Причому суттєво зростала важливість стосунків із “силовими” органами. Першість у списку найбільших важливих “друзів” разом з традиційною

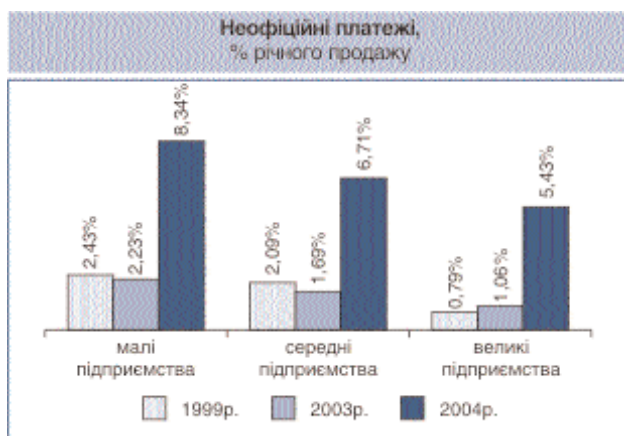
**Важливість неформальних відносин з органами влади,
% опитаних**

	Неформальні відносини				Вплив зміни керівництва органів влади			
	1999	2003	2004	2004 до 2003	1999	2003	2004	2004 до 2003
Державна податкова адміністрація	50,8	52,4	74,5	+22,1	35,9	42,4	44,1	+1,7
Органи внутрішніх справ (міліція)	36,8	39,6	66,2	+26,6	24,4	29,1	40,1	+11,0
Органи місцевої влади	43,4	45,3	57,9	+12,6	33,9	40,9	39,9	-1,0
Обласні державні адміністрації	41,0	42,1	34,4	-7,7	32,7	35,6	21,9	-13,7
Кабінет Міністрів	31,1	33,6	28,6	-5,0	24,3	28,8	19,6	-9,2
Загалом*	50,0	50,0	78,9	+28,9	60,3	55,3	48,5	-6,8

* Показник "Загалом" — число респондентів, які оцінили принаймні один з перерахованих вище органів влади як такий, з яким важливо та дуже важливо мати неформальні стосунки, або зміна керівництва якого сильно або дуже сильно впливає на успішність діяльності підприємства.

податковою адміністрацією розділила міліція (таблиця "Важливість неформальних відносин з органами влади"). Збільшився також вплив на діяльність підприємств місцевої влади¹⁶⁸ — респонденти частіше стали називати наявність неформальних зв'язків з представниками місцевої влади в якості важливого фактору успіху бізнесової діяльності.

Важливість неформальних зв'язків з державними чиновниками для ведення бізнесу в Україні підтверджують свідчення впливу на економічні показники зміни державних чиновників. У 2004р. 48,5% менеджерів вважали зміни представників державної влади такими, що мають значний вплив на бізнесовий успіх їх підприємств. Порівняно з минулими роками, цей показник дещо знизився, але за умов тотальної важливості мати впливових "друзів" це вказує не так на зменшення впливу чиновників на підприємства, як на розмах зрощення бізнесу та влади на середній ланці.



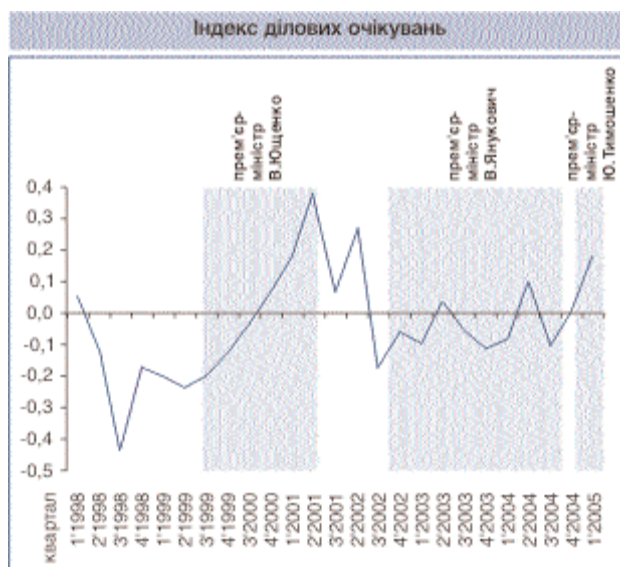
Як видно з діаграми "Неофіційні платежі", у 2004р. відзначалося збільшення розмірів хабарів. Середній розмір хабара, за даними квартальних опитувань, зріс з 1,9% річного обсягу продаж підприємства на початку 2003р. до 6,5% на початку 2004р. Особливо відчутним це було для малого бізнесу, де цей показник становив 8,3% обсягів річного продажу.

Очікування зміни ділового середовища

За даними квартального опитування підприємств, значення індексу очікуваних змін ділового середовища (індексу ділових очікувань) збільшилося з -0,1 у жовтні 2004р. до 0,00 у січні 2005р. та до 0,18 у квітні 2005 року. Вперше з липня 2002р. цей показник, який змінюється від -1 (погано) до 1 (добре), має таке високе значення та тенденцію до збільшення.

Як показує досвід моніторингу ділових настроїв, цей показник не має суттєвої сезонної залежності від

попиту та інших суто економічних факторів, оскільки він більшою мірою відбиває політичну кон'юнктуру та довіру бізнесу до влади. Наприклад, наприкінці 1999р. після призначення у грудні місяці В.Ющенка Прем'єр-міністром, індекс очікуваних змін ділового середовища поступово почав підніматися, досягши у II кварталі 2001р. максимального значення. Натомість, наприкінці 2002р., коли Прем'єром було призначено В.Януковича, оптимізму у бізнесу поменшало (графік "Індекс ділових очікувань").



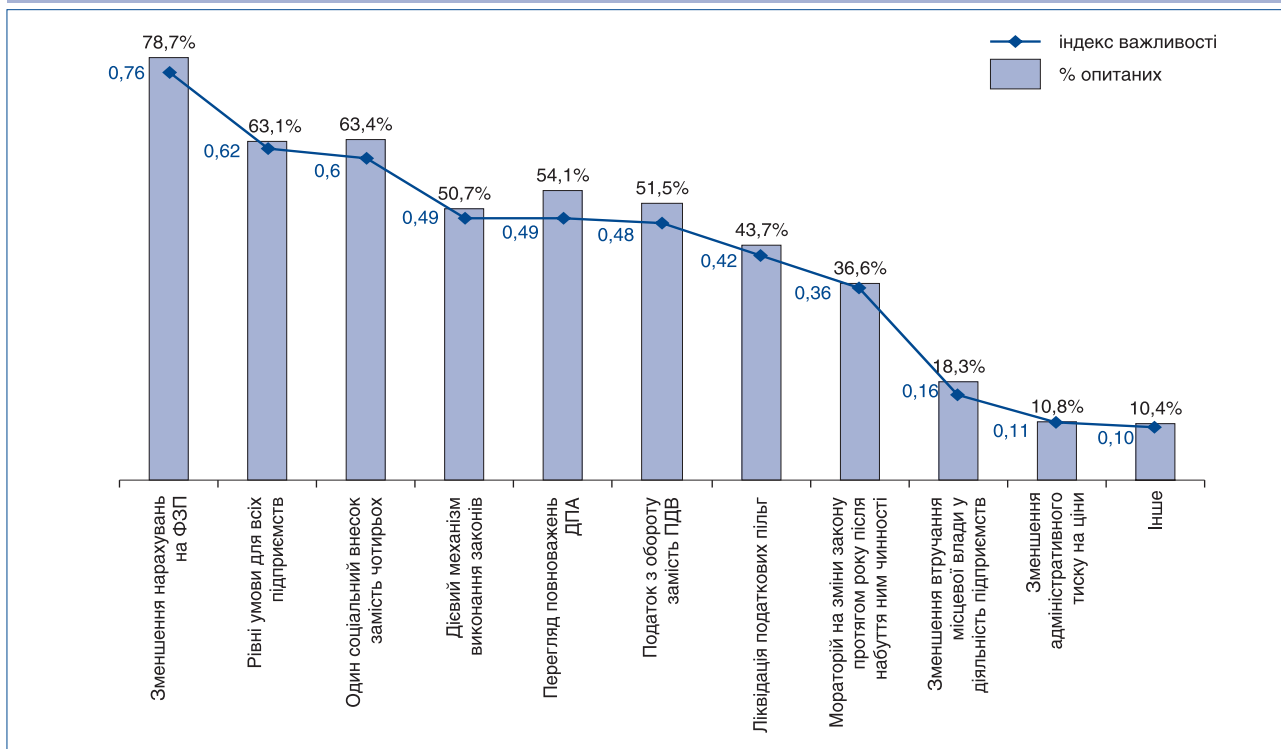
Зараз, як уже зазначалося, індекс очікуваних змін зріс, що свідчить про кредит довіри до нової влади і про те, що саме з нею ділові кола пов'язують надії на краще. Загалом, від нової влади ділові кола очікують комплексних заходів, спрямованих на підвищення передбачуваності бізнес-середовища, зменшення соціальних податків та встановлення рівних правил гри для всіх.

Рейтинг важливості очікуваних заходів. На початку лютого 2005р. менеджерам підприємств було запропоновано відповісти на питання, які, на їх думку, кроки та заходи економічної політики нового Уряду, були б важливими для їх підприємства. Менеджери мали назвати такі кроки та зробити їх ранжир за ступенем важливості від 0 до 10, на основі чого був підрахований індекс важливості. У результаті був отриманий Рейтинг важливості очікуваних заходів економічної політики (далі — Рейтинг), який наводиться нижче (таблиця "Важливість очікуваних заходів економічної політики нового Уряду", с.64).

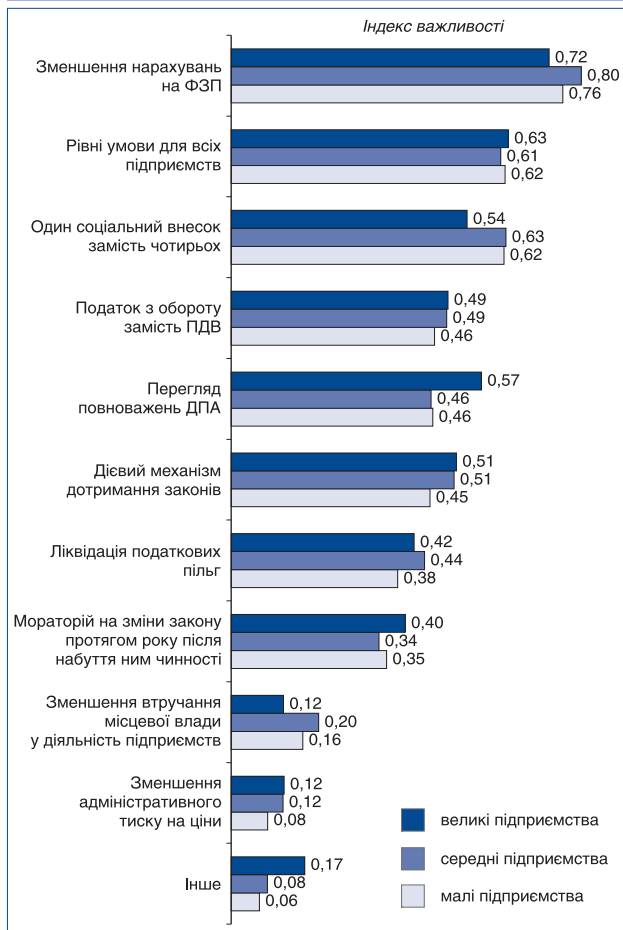
Отже, перше місце в Рейтингу з індексом важливості 0,76 посіла необхідність зменшення нарахувань на фонд заробітної плати (ФЗП). Про важливість цього

¹⁶⁸ Тут і далі місцева влада — як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування.

Важливість очікуваних заходів економічної політики нового Уряду



Важливість очікуваних заходів економічної політики нового Уряду для підприємств різних розмірів



заходу для їх підприємств повідомили 78,6% опитаних. Причому дві третини опитаних відзначили цей захід як найважливіший та першочерговий. Велике податкове навантаження на ФЗП розглядається як найбільш необхідний захід керівниками підприємств усіх розмірів й очолює Рейтингу важливості для малих, середніх та великих підприємств. Але найбільш важливим таке зменшення є для середніх підприємств — *індекс важливості* тут дорівнює 0,80 (малі та середні — 0,76 та 0,72, відповідно).

Друге місце (*індекс важливості* 0,62) посідає **необхідність створення рівних умов ведення бізнесу для всіх суб'єктів господарювання**. Так вважають 63,1% респондентів, причому половина опитаних оцінили цей момент як найважливіше завдання економічної політики. Цей момент є однаково важливим як для малих, так і для великих підприємств: і там, і там необхідність створення рівних умов для всіх підприємств посідає друге місце. А середні підприємства більшою мірою стурбовані соціальними податками: для них заміна чотирьох існуючих зараз соціальних внесків одним посідає друге місце, тоді як рівні умови для всіх — третє.

Третє місце (*індекс важливості* 0,60) — **запровадження єдиного соціального податку на фонд заробітної плати замість внесків до чотирьох різних фондів**. Це є важливим заходом для 63,4% менеджерів. При цьому, 40% опитаних вважають такий крок найважливішим для їх підприємств. Найважливішим цей захід є для середніх підприємств — як вже зазначалося, він посідає в цій групі друге місце (*індекс важливості* — 0,63). Для великих підприємств його важливість є найменшою — четверте місце в Рейтингу, *індекс важливості* — 0,54. Це пояснюється тим, що великі підприємства мають більше бухгалтерського персоналу для адміністрування чотирьох внесків, ніж малі та середні компанії.



Четверте місце (*індекс важливості 0,51*) — **перегляд повноважень Державної податкової адміністрації (ДПА)**, зокрема позбавлення ДПА функції тлумачення законів. 54,1% керівників підприємств впевнені, що за ДПА мають залишитися функції контролю за виконанням законодавства, а не його тлумачення; 33,2% опитаних поставили цей захід на перше місце. Для великих підприємств перегляд функцій ДПА має найбільшу, порівняно з іншими групами, важливість: третє місце з *індексом важливості 0,60*. Серед малих підприємств цей захід посідає п'яте місце з *індексом важливості 0,46*. Для середніх підприємств *індекс важливості* також дорівнює 0,46, а місце у Рейтингу в цій групі — найнижче, шосте.

П'яте місце (*індекс важливості 0,51*) — **створення дієвого механізму дотримання чинного законодавства**. Так думають 50,7% опитаних. 40,7% респондентів оцінили рішення цієї проблеми, як першочерговий захід. Для середніх підприємств важливішим, ніж для інших, є створення дієвого механізму виконання вже прийнятих законодавчих актів (четверте місце, *індекс важливості 0,51*). У великих і малих підприємств цей захід посідає, відповідно, п'яте та шосте місця, *індекси важливості* — 0,51 та 0,45.

Шосте місце (*індекс важливості 0,48*) — **заміна ПДВ на податок з обороту**. Такої думки дотримуються 51,5% опитаних. 31,7% респондентів вважають, що має бути першочерговим заходом. Серед підприємств різних розмірів важливість цього кроку варіює від шостого місця для великих підприємств (*індекс важливості 0,49*) до четвертого місця для малих (*індекс важливості 0,46*).

Сьоме місце (*індекс важливості 0,42*) — **ліквідація податкових пільг, у т.ч. спеціальних економічних зон**. 43,7% опитаних відзначили, що впровадження цього заходу було б важливим для їх підприємств. 28,7% менеджерів вважають цей захід першочерговим. Для кожної групи підприємств різних розмірів важливість ліквідації податкових пільг однакова — вона посідає сьоме місце в кожній із груп. Разом із тим, слід зазначити, що найменш важливим цей захід є для малих підприємств (*індекс важливості 0,38*), а найбільш важливим — для середніх (*індекс важливості* — 0,44).

Восьме місце (*індекс важливості 0,36*) — **запровадження мораторію на внесення змін до законів, що набули чинності, принаймні протягом року**. 36,6% менеджерів підтримали б такий захід. 29,9% вважають цей захід одним з першочергових. Окремо, для малих, середніх і великих підприємств цей показник також посідає восьме місце.

Дев'яте місце (*індекс важливості 0,16*) — **зменшення втручання місцевої влади у діяльність підприємств**. Цей захід підтримали б 18,3% опитаних; 10,8% — вважають його одним з першочергових. Важливість для малих, середніх та великих підприємств приблизно однакова: дев'яте місце в кожній із груп, *індекс важливості* варіюється від 0,16 (малі та великі) до 0,19 (середні). Також він суттєво не відрізняється для підприємств, що розташовані в різних областях. Київ та Київська область — 0,15, Львів та Львівська область — 0,14, Харків та Харківська область — 0,19, Одеса та Одеська область — 0,14.

Десяте місце (*індекс важливості 0,11*) — **зменшення адміністративного тиску на ціни**. Цей захід вважають важливим лише 10,8% опитаних; лише 7,8% — назвали його одним з першочергових. Для підприємств

усіх розмірів відносна важливість цього заходу приблизно однакова: він посідає десяте місце в усіх групах підприємств, виділених за розміром. Але абсолютна важливість суттєво більша для великих підприємств — значення *індексу важливості* становить 0,12, тоді як для малих та середніх підприємств він, відповідно дорівнює 0,06 та 0,08. Це означає, що великі підприємства частіше стикались з цим явищем. Для підприємств, розташованих в різних областях, характерною є різна міра важливості цього заходу, що свідчить, про різний підхід колишньої місцевої влади до організації діалогу з бізнесом. Найвищим (0,19) значення *індексу важливості* цього заходу є для Києва та Київської області, найменшим (0,00) — для Одеси та Одеської області. У Львові та Львівській області *індекс важливості* також не високий — 0,07.

Комплексність заходів економічної політики. Бізнес очікує від влади комплексних заходів і реформ. Факторний аналіз свідчить, що економічні заходи, які очікуються бізнесом, можна досить чітко поділити на чотири групи з наступними умовними назвами.

(1) Стабільність, порядок і реформа. До цієї групи можуть бути віднесені заходи, що стосуються підвищення передбачуваності бізнес-середовища та вирішення однієї з найбільш чітких податкових проблем, яка є одним з суттєвих джерел тінізації економіки — нарахування на фонд заробітної плати. Зокрема, підприємства підтримали б комплекс заходів, спрямованих на створення дієвого механізму дотримання чинного законодавства, що стосується господарської діяльності підприємств, встановлення мораторію на внесення змін до законів (терміном принаймні на рік з моменту набуття ними чинності) та зменшення відрахувань з фонду заробітної плати.

(2) Чесні правила, рівні умови — заходи, що стосуються встановлення рівних правил гри для всіх. Це, зокрема, ліквідація податкових пільг, у т.ч. спеціальних економічних зон, галузевих та індивідуальних пільг для окремих підприємств та створення рівних умов ведення господарської діяльності для всіх підприємств.

(3) Ні адміністративному втручання в діяльність підприємств. До цієї групи належать заходи, що стосуються зменшення адміністративного втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств, зменшення адміністративного тиску на ціни та зменшення впливу ДПА на діяльність підприємств, через позбавлення її функцій трактування законів і закріплення за нею лише функцій контролю за виконанням законодавства.

(4) Податкова реформа — заходи з реформування податкової системи, зокрема заміна ПДВ податком з обороту, запровадження єдиного соціального податку на фонд заробітної плати замість відрахувань до чотирьох фондів.

Оцінки дій нового Уряду протягом 100 днів його роботи

За даними опитування, 41% керівників підприємств оцінили роботу Уряду Ю.Тимошенка позитивно; 17,2% — негативно; 41,8% — вагалися з відповіддю.

Аналіз пояснень свідчить про те, що перші 100 днів роботи Уряду не мали суттєвого позитивного впливу на підприємства, хоча підприємці в цілому вітають задекларовані владою наміри та підтримують соціально спрямовані заходи. Ділова думка позитивно оцінює,

насамперед, заходи, спрямовані на підвищення добробуту населення (а отже — розширення платоспроможного попиту) та боротьбу з контрабандою.

Негативні оцінки отримали неочікувана ревальвация гривні та підвищення тарифів на залізничні перевезення. Серед міністерств найбільш позитивно оцінюється робота Міністерства економіки, найбільш негативно — Міністерства транспорту та зв'язку.

Оцінки роботи Уряду, залежно від регіону та розміру підприємств. Оцінки роботи Уряду великою мірою залежать від регіону, де розташоване підприємство. Як видно з таблиці “Оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко: регіональний аспект”, найвищі оцінки діям Уряду дають підприємства Львова та Києва. В обох регіонах кількість позитивних оцінок суттєво перевищує кількість негативних. У Харкові та Одесі — навпаки, негативні оцінки превалюють над позитивними. Найгірші оцінки діям Уряду поставили керівники підприємств Одеси. Це вказує на той факт, що керівники підприємств оцінювали роботу Уряду, беручи до уваги не лише суто економічні фактори, але й власні політичні уподобання. Слід також зазначити, що в усіх регіонах спостерігається досить високий відсоток респондентів, які не змогли визначити ставлення до дій Уряду (від 37% у Києві до 47,8% в Харкові).

Як видно з таблиці “Баланс оцінок діяльності Уряду, залежно від розміру підприємств”, зі збільшенням розміру підприємства характер оцінок, виставлених керівниками підприємств того чи іншого регіону, є більш виразним. У Львові перевага позитивних оцінок над негативними є найбільш виразною у групі керівників великих підприємств. У Харкові та Одесі, регіонах, де превалюють негативні оцінки, саме у цій групі кількість негативних оцінок є найбільшою. Винятком є Київ, де розподіл оцінок у групах підприємств приблизно однаковий. Доцільно зазначити також, що для середніх підприємств (51-250 працюючих) у Харкові та Одесі позитивні оцінки переважають негативні.

Оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко: регіональний аспект, % опитаних

	Позитивно	Негативно	Важко оцінити	Баланс позитивних і негативних оцінок
Київ	53,1	9,9	37,0	43,2
Львів	56,0	4,0	40,0	52,0
Одеса	23,1	38,5	38,5	-15,4
Харків	23,3	28,9	47,8	-5,6

Баланс оцінок діяльності Уряду, залежно від розміру підприємств

	Малі підприємства (до 50 осіб)	Середні підприємства (51-250 осіб)	Великі підприємства (більше 250 осіб)
Київ	+47,1	+48,4	+44,8
Львів	+40,9	+45,7	+72,7
Одеса	-11,1	+11,2	-50,0
Харків	-6,4	+13,1	-38,8

У Харкові фіксується різниця в оцінках дій Уряду між підприємствами, розташованими в місті та області. Останні оцінюють роботу Уряду більш позитивно, баланси позитивних і негативних оцінок становлять для області +16,7%, для міста —39,4%. В інших регіонах суттєвої різниці між підприємствами, розташованими в обласному центрі та поза ним, не спостерігається.

Оцінки роботи Уряду: пояснення. Респондентів попросили пояснити, чому вони так чи інакше оцінили роботу Уряду. Аналіз їх пояснень лів в основу цього підрозділу. Позитивні оцінки роботи Уряду ґрунтуються переважно на позитивних очікуваннях, які бізнес пов'язує з новою владою, зокрема — і на очікуванні тих заходів, наслідки яких не можна відчувати за перші 100 днів¹⁶⁹. Підприємства, що мали привілеї і втратили їх, як правило, дають діям Уряду негативну оцінку.

Оцінка дій Уряду залежить від загальних політичних уподобань респондентів. Зустрічалися відповіді на зразок: “нічого ще не відбулося” як аргумент на користь і нейтральних, і негативних, і позитивних оцінок. Але в останньому випадку респонденти завжди додавали, що вони розуміють, що пройшло не так багато часу, щоб відбулися ті докорінні зміни, які потрібні суспільству, зокрема в сфері боротьби з корупцією, та сподіваються, що з часом ситуація зміниться на краще. Пояснення, що нічого не відбулося при загальній позитивній оцінці дій Уряду частіше зустрічаються в Києві та Львові — регіонах, де існує сильна підтримка нової влади, а при загальній нейтральній або негативній оцінці дій такі пояснення характерні для Харкова та Одеси, де прихильників “помаранчевих” менше. Також характерною особливістю ділової думки є нейтральна оцінка дій Уряду за практично негативних пояснень (що мається на увазі), що очевидно, знову ж таки свідчить про великі сподівання та довіру до Уряду.

Позитивні оцінки. Дані дослідження засвідчують, що чинниками (підставами) позитивних оцінок роботи Уряду є переважно, *по-перше*, “вербальні інтервенції” влади про виконання її передвиборних зобов'язань на фоні високого рівня суспільної довіри до влади¹⁷⁰, *по-друге*, сподівання на покращання бізнес-середовища¹⁷¹, *по-третє*, існування серед керівників підприємств думок про саботаж дій нового Уряду у владних структурах, що слугує поясненням відсутності помітного позитивного впливу на бізнес.

Усі позитивні пояснення стосуються загальних речей. Винятком є повернення ПДВ. Це чи не єдиний конкретний захід, що слугував підставою позитивних оцінок роботи Уряду.

У своїх поясненнях до позитивних оцінок дій Уряду, респонденти висловлювали *побажання*. Серед них слід окремо назвати моменти, що стосуються якості **загального середовища діяльності** (зокрема, боротьба з корупцією, дотримання принципу верховенства закону для всіх без винятку, незважаючи на колишні чи теперішні посади) та думки, які можна назвати **патерналістськими очікуваннями** (зокрема, підтримка вітчизняного виробника, допомога конкретному

¹⁶⁹ Варіант пояснень, що найчастіше зустрічається, є приблизно таким: “Ми ще нічого не відчули, але підтримуємо загальний курс Уряду, хочемо, щоб зменшилися податки та боролись із корупцією”.

¹⁷⁰ Типовою є відповідь респондента з Харкова на питання, чому він позитивно оцінив діяльність Уряду за перші 100 днів роботи: “На собі не відчули, але на словах — все правильно”.

¹⁷¹ Типове висловлювання: “Дії Уряду у сфері економіки правильні. Сподіваємося, що скоро ми їх відчуємо на собі”.

підприємству, надання державних замовлень державним підприємствам).

Негативні оцінки. Натомість, пояснення негативних і багатьох нейтральних оцінок стосуються конкретних проблем, що викликають невдоволення (наприклад: необхідність віддавати 50% дивідендів до бюджету; втрата галузевих податкових пільг; зміни у звітності по податку з фізичних осіб, зокрема відсутність інформації з цього приводу; зміни законодавства в частині ПДВ та його заплутаність¹⁷²).

Керівники підприємств, де велика частина працівників отримують мінімальну заробітну плату, відзначали як причину невдоволення діями Уряду її підвищення — оскільки не мають коштів на виконання цього заходу¹⁷³.

Існує невдоволення “безвладдям” на місцях, що, *по-перше*, спричиняє відсутність очікуваних змін, *по-друге* — створює ситуацію невизначеності. Респонденти зазначають також зростання рівня невизначеності. Раніше, на думку менеджерів, була “передбачувана непередбачуваність”, а зараз вона стала непередбачуваною.

Керівники підприємств також вказують, що добрі наміри на практиці обертаються не зовсім позитивними наслідками (наприклад, збільшенням обсягу звітності, зростанням заплутаності законодавства¹⁷⁴).

Одним із пояснень негативних оцінок є також зростання цін та/або побоювання їх зростання і надалі. Причому, це стосується як загального зростання цін на споживчому ринку (на м'ясо, бензин, залізничні перевезення), так і цін, які можуть спричинити зростання матеріальних витрат підприємств, що, своєю чергою, призведе до підвищення собівартості їх продукції і відповідно — знизить платоспроможний попит на неї.

Оцінка впливу заходів економічної політики на діяльність підприємств у коротко- та середньостроковій перспективі. Респондентів попросили визначити, які заходи економічної політики вплинули на діяльність підприємства та яким саме — позитивним чи негативним — був цей вплив. Узагальнені результати наведені в таблиці “Оцінка впливу окремих заходів економічної політики Уряду на діяльність підприємств”.

Заходи, що справили позитивний вплив на діяльність підприємств. Список заходів Уряду, що справили позитивний вплив, очолюють підвищення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Очевидно, підприємства очікують, що таким чином збільшиться платоспроможність населення і попит на продукцію на споживчому ринку. За рік, на думку опитаних, важливість цих заходів збільшиться.

Боротьба з контрабандою також віднесена до дій Уряду, що підтримуються респондентами; жоден з опитаних не дав негативну оцінку цьому кроку.

Четверте і п'яте місця посіли моніторинг і регулювання цін на м'ясо та бензин. Особливо важливим з точки зору перспективи видається менеджерам

Оцінка впливу окремих заходів економічної політики Уряду на діяльність підприємств

Заходи	Зараз		За рік	
	Оцінка	Місце	Оцінка	Місце
1. Підвищення прожиткового мінімуму	0,41	1	0,57	2
2. Підвищення мінімальної заробітної плати	0,37	2	0,50	3
3. Боротьба з контрабандою	0,31	3	0,49	4
4. Урядовий моніторинг цін/регулювання цін на м'ясо	0,28	4	0,32	5
5. Урядовий моніторинг цін/регулювання цін на бензин	0,25	5	0,63	1
6. Скасування податкових пільг	0,17	6	0,19	8
7. Скасування спеціальних економічних зон	0,13	7	0,21	7
8. Зміна законодавства стосовно ПДВ	0,12	8	0,22	6
9. Зміни імпорتنих митних тарифів	0,09	9	0,19	8
10. Перегляд приватизації окремих підприємств у судах	-0,02	10	0,13	10
11. Скасування обов'язкового 50% продажу валютних надходжень	-0,04	11	-0,04	11
12. Зменшення капітальних видатків бюджету	-0,14	12	-0,16	12
13. Проголошення політики ревальвації гривні до 5,0-5,1 грн. / \$	-0,41	13	-0,41	13
14. Підвищення тарифів на залізничні перевезення	-0,53	14	-0,65	14

регулювання цін на бензин — в річній перспективі цей захід очолює список.

Шосте місце — за скасуванням податкових пільг. З часом, на думку опитаних, важливість цього заходу зростатиме.

Сьоме і восьме місця посіли скасування спеціальних економічних зон та зміни в законодавстві стосовно ПДВ. У річній перспективі позитивний вплив цих заходів, на думку опитаних, посиляться. Те ж саме стосується і зміни імпорتنих тарифів. Керівники підприємств загалом позитивно оцінюють цей захід і вважають, що з часом його позитивний вплив стане ще відчутнішим.

Заходи, що справили негативний вплив на діяльність підприємств. Найбільш негативно керівники підприємств оцінили ревальвацію гривні та підвищення тарифів на залізничні перевезення. Причому негативний вплив останнього, на думку керівників підприємств, з плином часу збільшуватиметься.

Рейтинг впливу органів державної влади на діяльність підприємств. Відповідаючи на питання про оцінку роботи різних міністерств та відомств з точки зору діяльності підприємств, більшість опитаних відзначили відсутність такого впливу на їх діяльність з боку тих чи інших міністерств, що створювало труднощі при оцінці дій цих органів влади. З одного боку, це можна оцінити позитивно — як свідчення відсутності прямого втручання центральних органів державної влади в діяльність підприємств, але з іншого — це свідчить про слабе виконання центральними органами влади, рішення яких торкаються бізнесу, їх функцій і повноважень.

¹⁷² Типове висловлювання: “Нове законодавство щодо ПДВ має багато неоднозначних формулювань, що створює багато незручностей та непорозуміння як для нашого підприємства, так і для наших партнерів, особливо для фізичних осіб СПД”.

¹⁷³ Слід зазначити, що цей захід не характеризує діяльність саме нового Уряду. Невдоволення підвищенням мінімальної зарплати такі підприємства висловлювали з першої хвилі її підвищення, ще у 2003р., саме через відсутність коштів. Це стосується переважно підприємств, що або мають неефективний менеджмент, або ціни на продукцію яких регулюються державою (зокрема, цукрові заводи).

¹⁷⁴ Типове висловлювання: “Дії Уряду щодо соціальних питань підтримуємо, але дії щодо різних змін курсу валют нанесли збитки нашому підприємству і надалі можуть перешкодити розвитку підприємництва та зменшити його конкурентоспроможність”.

Рейтинг впливу органів державної влади на діяльність підприємств

1. Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції	0,17
2. Міністерство промислової політики	0,13
3. Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва	0,06
4. Міністерство аграрної політики	0,05
5. Пенсійний фонд	0,05
6. Міністерство праці та соціальної політики	0,03
7. Міліція, Служба безпеки України	0,02
8. Контрольно-ревізійне управління	0,01
9. Національний банк	0,00
10. Міністерство фінансів	-0,01
11. Державна податкова адміністрація	-0,01
12. Державна митна служба	-0,03
13. Генеральна прокуратура	-0,04
14. Міністерство транспорту та зв'язку	-0,07

Як видно з таблиці “Рейтинг впливу органів державної влади на діяльність підприємств”, найвищу оцінку отримало Міністерство економіки, за ним — Міністерство промислової політики. Третє місце, з суттєвим відставанням від лідерів, поділили Держпідприємництво, Міністерство аграрної політики та Пенсійний Фонд. У середині списку — Міністерство праці та соціальної політики, “силові” органи, КРУ та Національний банк. Оцінки зі знаком “мінус” отримали Міністерство фінансів, Державна податкова адміністрація, Держмитслужба, Генеральна прокуратура, Міністерство транспорту та зв'язку.

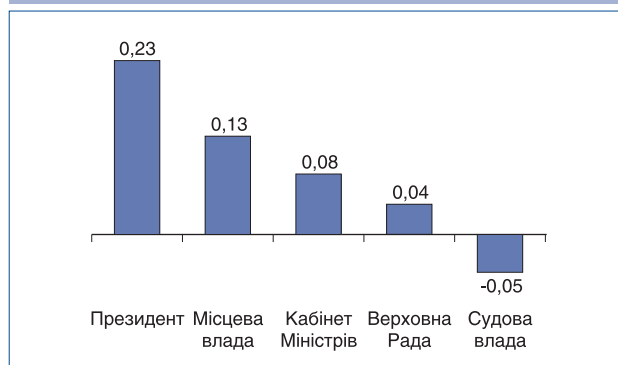
Найбільш негативно респонденти оцінили Міністерство транспорту та зв'язку, що пов'язано з підвищенням тарифів на залізничні перевезення, яке респонденти оцінили як найбільш негативний захід протягом 100 днів роботи Уряду.

Оцінка впливу окремих інститутів влади на діяльність підприємств. Оцінюючи різні гілки влади, керівники підприємств найвищу оцінку дали Президенту України. Далі, з відчутним відривом, ідуть місцеві органи влади. Третє місце посідає Кабінет Міністрів. На четверте місце керівники підприємств поставили Верховну Раду. Останнє місце займає судова влада — причому, в цьому випадку число респондентів, які дали негативні оцінки, переважає число тих, хто дав позитивну оцінку.

ВИСНОВКИ

Аналіз ділової думки свідчить насамперед про високий рівень довіри підприємницьких кіл до нової влади, величезні надії, які на неї покладає бізнес. Проте цією довірою не варто зловживати. Слід пам'ятати, що позитивну оцінку діям Уряду за перші 100 днів

Оцінка впливу окремих інститутів влади на діяльність підприємств



давали переважно ті підприємства, які не відчули жодного конкретного впливу на свою власну діяльність¹⁷⁵. Але як тільки бізнес (і не тільки той, що втратив преференції, але й той, який їх не мав і сподівався на краще) не відчує і не побачить очікуваних економічних кроків, або, що є ще гіршим, відчує на собі наслідки тих заходів, які не очікувалися, і ці наслідки будуть негативними, то всі позитивні оцінки трансформуються, у кращому випадку, в нейтральні. Варто взяти до уваги і той факт, що соціальне піднесення кінця 2004р., хоч і продовжує бути домінуючою тенденцією в суспільній свідомості, проте його сила об'єктивно потроху спадатиме.

Тому можна прогнозувати, що за відсутності очікуваних дій нейтральність оцінок перейде в апатію, яка, своєю чергою, спричинятиме зменшення активних прихильників Уряду та нової влади серед бізнесу.

Уряду потрібно діяти послідовно і професійно. Бізнес очікує від Уряду комплексних і послідовних заходів, спрямованих на покращення умов господарської діяльності та невтручання в роботу підприємств. З точки зору функціонування та розвитку підприємств, найбільш важливими заходами економічної політики нового Уряду мають бути наступні:

- ❖ створення механізму виконання вже прийнятих законодавчих актів та забезпечення стабільності законодавства;
- ❖ зменшення ставки та спрощення адміністрування внесків до соціальних фондів;
- ❖ створення однакових правил гри для всіх, у т.ч. через ліквідацію податкових пільг і преференцій,
- ❖ недопущення втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств та адміністративного тиску на ціни виробників. ■

¹⁷⁵ Наприклад, такого, як відміна спеціальних режимів оподаткування чи збільшення виплат дивідендів державних підприємств до бюджету, які стосуються саме цього конкретного підприємства

СТАН ВИКОНАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРЕЗИДЕНТА

І. ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, ЯКІ ПЕРЕДБАЧАЮТЬСЯ ПЕРШИМИ УКАЗАМИ ВІКТОРА ЮЩЕНКА

	Короткий зміст зобов'язання	Стан виконання
1.	Підвищення розміру одноразової допомоги при народженні дитини	Виконано
2.	Визнання втрачених заощаджень внутрішнім державним боргом	Не виконано
3.	Встановлення мінімального рівня заробітної плати на 2005р. на рівні прожиткового мінімуму	Не виконано
4.	Встановлення розміру мінімальної пенсії за віком на рівні прожиткового мінімуму	Виконано
5.	Скорочення терміну служби у Збройних Силах України до 12 або 9 місяців	Виконано
6.	Подання проекту Закону "Про гарантії прав парламентської опозиції в Україні"	Не виконано
7.	Створення достатньої бази місцевого самоврядування	Не виконано
8.	Подання проекту Закону "Про декларування вищими посадовими особами України та державними службовцями І категорії майна, доходів та витрат"	Не виконано
9.	Подання проекту Закону "Про Кодекс поведінки вищих посадових осіб, державних службовців України та службовців органів місцевого самоврядування"	Виконується
10.	Ліквідація податкової міліції	Не виконано
11.	Впорядкування перевірок податковими органами суб'єктів підприємницької діяльності	Не виконано
12.	Подання проекту нового Податкового кодексу України	Не виконано
13.	Спрощення реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності	Не виконано
14.	Розробка Концепції реформування правоохоронної системи України	Не виконано
15.	Законодавче регламентування повноважень працівників правоохоронних органів у стосунках із громадянами (затримання громадян, вилучення їх документів, зупинка, перевірка та затримання автотранспортних засобів, обмеження свободи пересування, порядок реалізації конституційного права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій)	Не виконано
16.	Запровадження критеріїв оцінки діяльності голів місцевих державних адміністрацій (МДА) за підсумками соціально-економічного розвитку регіонів, щоквартальних звітів голів МДА на підставі цих критеріїв	Не виконано
17.	Указ "Про захист прав громадян на використання російської мови та мов інших національностей України"	Не виконано
18.	Указ Президента України "Про створення системи народного контролю за діяльністю органів державної влади"	Не виконано
19.	Підвищення окладів та соціальних гарантій працівникам правоохоронних органів	Виконується
20.	Запровадження нових критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів (на підставі показників реального стану злочинності, забезпечення прав і свобод людини, рівня довіри населення до правоохоронних органів)	Виконується
21.	Перевірка рішень Фонду державного майна України (ФДМУ) стосовно законності приватизації об'єктів державної власності у 2004р.	Виконується
22.	Заходи з повернення до Державного бюджету коштів, недоотриманих від приватизації, та притягнення до відповідальності осіб, причетних до прийняття ФДМУ відповідних рішень	Виконується
23.	Заходи із відкликання миротворчого контингенту України з Республіки Ірак	Виконується
24.	Оприлюднення інформаційних повідомлень про діяльність центральних і місцевих органів влади	Виконується
25.	Оприлюднення у ЗМІ проектів актів Президента, Уряду, рішень МДА, які мають суспільно важливе значення	Виконується частково
26.	Збір декларацій про майно, доходи та витрати вищих посадових осіб України та державних службовців І категорії за 2004р.	Не виконано
28.	Перевірка діяльності ДПА стосовно дотримання законодавства про перевірки суб'єктів підприємницької діяльності	Не виконано
29.	Перевірка органів виконавчої влади стосовно дотримання Закону "Про джерела фінансування органів державної влади" (стосовно створення різних позабюджетних фондів та ін.)	Виконується
30.	Запровадження обов'язкових навчальних курсів з правової культури, службової етики та правил спілкування з громадянами для працівників міліції	Не виконано
32.	Розробка Програми з налагодження співпраці міліції з громадськістю, залучення громадян до профілактики правопорушень, боротьби із злочинністю	Не виконано
33.	Позачергова атестація працівників МВС та СБУ, прийняття кадрових рішень	Виконано лише МВС
34.	Позачергова атестація працівників Генеральної прокуратури, прийняття кадрових рішень	Не виконано
35.	Комплексна перевірка дотримання законності в діях правоохоронних органів, дотримання прав і свобод людини і громадянина	Не виконано

II. ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, ВИЗНАЧЕНІ “ПЛАНОМ ДІЙ ВІКТОРА ЮЩЕНКА”*

	Короткий зміст зобов'язання	Стан виконання
1.	Змусити олігархів справно сплачувати всі податки	Виконується
2.	Скоротити непотрібні управлінські структури, зменшити чисельність армії чиновників	Виконується
3.	Чиновникам забезпечити належні умови роботи і гідну зарплату	Не виконано
4.	Чітко визначити функції оновлених владних структур	Виконується
5.	Заборонити продаж дошкільних закладів	Не виконано
6.	Забезпечити неухильне дотримання законів, що забороняють пропаганду аморальності та насильства	Не виконано
7.	Забезпечити свободу слова	Виконується
8.	Припинити спекулятивні махінації навколо продажу землі — “земля буде власністю тих, хто її обробляє”	Виконано

* Виключені ті зобов'язання, які враховані при підготовці перших указів Віктора Ющенка.

III. ІНШІ ПУБЛІЧНО ВЗЯТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ**

	Короткий зміст зобов'язання	Стан виконання
1.	Спрощення процедури в'їзду туристів з країн ЄС, США та ін.	Виконано частково
2.	Встановлення стипендії студентам не нижче 50% прожиткового мінімуму	Виконується
3.	Забезпечення відкритості інформації про власність — “люди мають знати, хто володіє заводом чи обленерго”	Не виконано
4.	Проведення круглого столу влади і бізнесу	Виконано
5.	Перевірка стану надходжень від державної економіки, ліквідація зловживань, покарання винних	Виконується
6.	Перевірка діяльності спеціальних економічних зон	Виконується
7.	Ліквідація практики податкових пільг “обраним” підприємствам, наближеним до влади	Виконується
8.	Ревізія виконання інвестиційних зобов'язань на приватизованих підприємствах	Виконується
9.	Ліквідація ручного керівництва економікою з боку держави. Держава не диктуватиме ціни виробнику	Не виконано, деякі дії КМУ прямо суперечать цьому зобов'язанню
10.	Недопущення “реприватизації” чи “націоналізації” — загального перегляду результатів приватизації	Виконується, питання “реприватизації” ставиться лише стосовно підприємств, де: а) були порушені норми законодавства при приватизації; б) власник не дотримується інвестиційних зобов'язань
11.	Здійснення Президентом першої поїздки до Донецької області	Виконано
12.	Щомісячні радіозвернення Президента до народу зі звітами про свою діяльність	Виконується
13.	Створення Спеціальної комісії з кадрових питань — поновлення на роботі усіх звільнених за політичними мотивами, розслідування діяльності тих, хто приймав незаконні рішення	Не виконано
14.	Недопущення репресій проти правоохоронців, відмова влади від втягування їх у “політичні баталії”	Виконано
15.	Оновлення владної команди на всіх рівнях	Виконано частково
16.	Забезпечення “рівновіддаленості” усіх бізнес-груп від Президента	Виконано частково
17.	Призначення керівниками МДА кадрів з цих же регіонів	Виконано частково
18.	Конструктивна співпраця з Верховною Радою, створення нової парламентської більшості	Виконується
19.	Розслідування діяльності Державного управління справами	Виконується
20.	Ліквідація “інформаційної блокади” Східного регіону України	Виконується
21.	Розслідування вбивства Г.Гонгадзе	Виконується
22.	Покарання винних у переслідуванні журналістів	Виконується
23.	Ліквідація політичної цензури	Виконується
24.	Отримання Україною статусу країни з ринковою економікою	Виконується
25.	Вступ України до СОТ	Виконується
26.	Створення Міністерства з питань європейської інтеграції	Не виконано
27.	Здійснення Президентом першого візиту до Росії	Виконано

** Виключені ті зобов'язання, які враховані при підготовці перших указів Віктора Ющенка та викладені у “Плані дій Віктора Ющенка”.

ВИСНОВКИ

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

Діяльність нової влади в економічній сфері можна оцінити як таку, що здійснювалась за складних умов і тому неминує поєднувала як намагання започаткувати реалізацію намірів щодо подальшого реформування економіки, так і вимушені кроки, зумовлені необхідністю вирішувати успадковані від попередньої влади проблем. Неоднозначність оцінок зумовлюється потребою враховувати не лише поточні кроки та вже отримані результати, але й віддалені позитивні та негативні наслідки відповідних заходів.

Поєднання ліберальних підходів до регулювання економічних відносин в одних секторах та явне тяжіння до “ручного” управління в інших веде до суперечливого сприйняття економічної політики Уряду в цілому, оскільки протягом перших 100 днів Уряд переважно зосередив свої зусилля на вирішенні поточних проблем.

Крім того, результати початкового етапу діяльності нової влади можна оцінити загалом позитивно лише за умови, що Уряду вдасться реалізувати задекларовані наміри до кінця, виправити допущені помилки, а в більш загальному плані зберегти макроекономічну стабільність, зміцнити підвалини економічного зростання та трансформувати його дивіденди у підвищення соціальних стандартів.

Валютно-курсова політика Уряду оцінюється загалом позитивно. Скасування 50% обов'язкового продажу експортерами валютних надходжень, ревальвація гривні спрямовані на лібералізацію валютного ринку, скорочення обсягу емісії додаткових гривневих ресурсів та послаблення тиску на ціни. Водночас, забезпечуючи швидкий позитивний результат, ці заходи можуть призвести до погіршення торговельного балансу за рахунок як стимулювання імпорту, так і погіршення цінової конкурентоспроможності українських експортерів, що, в свою чергу, може також негативно вплинути на темпи зростання реального ВВП. У довгостроковій перспективі ревальвація гривні як інструмент стримування інфляції буде малоефективним.

Заходи фіскальної політики важко оцінити однозначно. З одного боку, збільшення виплат за соціальними зобов'язаннями, покращення адміністрування податків, розширення бази оподаткування через скасування податкових пільг і ліквідацію СЕЗ та ТПР дуже позитивно оцінені населенням і сприяють лібералізації економічних відносин і становленню конкурентного середовища.

З іншого боку, відсутність системного підходу під час прийняття рішень стосовно фіскальної політики створює певні ризики та може призвести до погіршення інвестиційного клімату, виникнення додаткових фінансових зобов'язань Уряду. Разом із цим, виграш населення від підвищення соціальних виплат і зарплат може бути нівельований більш високими темпами інфляції. У випадку недоотримання доходів чи надходжень від приватизації, Україна може зіткнутися з проблемою виникнення фіскального розриву. Слід окремо зазначити, що процедура перегляду Державного бюджету

на 2005р. та внесення змін до інших законодавчих актів (зокрема, з питань оподаткування), суперечить законодавству України, насамперед, Бюджетному кодексу, що є неприпустимим.

Боргова політика Уряду оцінюється загалом позитивно. Припинення фінансування поточних видатків бюджету за рахунок накопичення боргів, стимулювання зовнішнього попиту на боргові інструменти Уряду, переорієнтація на внутрішні запозичення та заміщення дорогих боргових зобов'язань більш дешевими сприяють усуненню негативних тенденцій фінансування поточних видатків бюджету за рахунок накопичення боргів, покращенню структури державного боргу та зниженню вразливості Державного бюджету до коливань обмінного курсу, звільненню НБУ від невластивої йому функції кредитора Уряду. Водночас, дії Уряду супроводжуються припливом “гарячих грошей” на первинний ринок ОВДП, що створює додаткові ризики для валютно-курсової стабільності в майбутньому.

Позитивно оцінюється політика Уряду в сфері зовнішньої торгівлі. Обмеження протекціонізму явно переважає ризики погіршення торговельного балансу через збільшення імпорту. Головними заходами Уряду були зменшення ставок ввізного мита на певні товарні групи, уніфікація мит та спрощення процедури митного оформлення товарів. Вони спрямовані на лібералізацію торговельного режиму України і є важливими в контексті задекларованого вступу до СОТ. Ці заходи сприятимуть легалізації імпортних потоків і збільшенню надходжень до бюджету, зменшенню витрат експортерів та імпортерів, імпорту інвестиційних товарів, які конче необхідні для стабільного розвитку економіки України. Негативним результатом безрезневої зміни ввізних мит може стати скорочення сальдо торгівлі товарами за рахунок зростання імпорту.

Дії влади у сфері управління державною власністю оцінюється неоднозначно. Прийняття Верховною Радою Закону України “Про управління об'єктами державної власності” хоча суттєво і не сприяє підвищенню ефективності менеджменту на державних підприємствах та оптимізації їх фінансово-господарської діяльності, але підвищує урегульованість відносин у сфері управління державною власністю. Водночас, наміри Уряду переглянути приватизаційні угоди попередніх років з метою усунення допущених порушень та отримання додаткових коштів до бюджету є дуже небезпечними для економіки, оскільки під загрозу ставиться інститут прав власності. Масовий перегляд результатів приватизації приведе до економічної та політичної дестабілізації.

Стан регуляторної політики Уряду за перші 100 днів є незадовільним. Головними причинами такої оцінки є відсутність ґрунтовного аналізу регуляторного впливу політичних рішень та їх можливих наслідків; порушення чинного законодавства при прийнятті рішень. Сьогодні, хоча Президент України та Уряд досить активно зустрічаються з представниками підприємств у різних форматах, нова влада поки що неналежним

чином дотримується законодавства з державної регуляторної політики. Недотримання вимог національного законодавства органами державної влади становить найбільшу структурну небезпеку для системи державного управління — оскільки відповідно до Закону про регуляторну політику (ст.25 Закону) урядові рішення, що були прийняті з порушенням встановлених Законом процедур, можуть бути визнані недійсними.

Інфраструктурна політика влади оцінюється неоднозначно. Інфраструктурні галузі не потрапили до пріоритетних напрямів діяльності нового Уряду, який до цього часу не продемонстрував наявності чіткої стратегії їх розвитку та ефективного регулювання. Підвищення залізничних тарифів збільшить доходи “Укрзалізниці” та її відрахування до бюджету, дещо зменшить рівень перехресного субсидіювання у пасажирських перевезеннях. Але відсутність обґрунтування доцільності цього заходу, стратегічного бачення перспектив розвитку галузі зумовлюють сумніви в ефективності використання отриманих прибутків, збільшують невизначеність в економіці в цілому та шкодять інвестиційному клімату в країні. Призначення персонального складу НКРЗ має позитивний характер, оскільки поява діючого незалежного регулятора в галузі сприятиме стабілізації ринку та регульованості галузі. Але порушення при цьому норм законодавства може значно послабити позитивний ефект від формування НКРЗ. Намір погашення взаємної заборгованості між державою, комунальними підприємствами та населенням за рахунок вкладів в колишньому Ошадбанку є соціально привабливим, але економічно дуже сумнівним заходом.

Неоднозначне враження справляє аграрна політика нової влади. Збільшення бюджетної підтримки сільськогосподарських виробників, збереження пільг сільгоспвиробникам зі сплати ПДВ, встановлення мінімальних цін для виробників, товарні інтервенції мають короткостроковий позитивний характер, але лише відсувають вирішення дійсно складних структурних проблем галузі на майбутнє та в багатьох випадках суперечать вимогам та нормам СОТ.

З іншого боку, намагання Уряду скасувати пільги зі сплати ПДВ для сільгоспвиробників, зниження ставок імпортного мита на м'ясо тощо можна оцінити позитивно.

Дії влади в паливно-енергетичному комплексі України оцінюються скоріше не отриманими результатами, а напрямками обраного курсу; причому оцінка цих напрямків також є неоднозначною. Запровадження аукціонного продажу вугілля може вважатися позитивним кроком для підприємств цієї галузі. Впровадження обмежень торговельної надбавки (не вище 15%) на оптові ціни, граничних цін на паливе та мінімальної митної вартості на дизельне паливе і бензин засвідчило тяжіння Уряду до командних методів управління і спричинило гострий конфлікт між ним і нафтопереробниками. Впровадження рентної плати за нафту та природний газ, що видобуваються з родовищ із важковидобувними та виснаженими запасами, а також збільшення ставок рентної плати та деяких інших платежів для підприємств нафтогазового комплексу призведуть до зменшення видобутку вуглеводнів в Україні, інвестицій у геологорозвідку та експлуатацію нових свердловин, погіршення інвестиційного клімату для іноземних компаній в нафтогазовій сфері. Залишають

бажати кращого фаховий рівень підготовки, обґрунтованість і реалістичність окремих проектів, запропонованих у рамках запобігання енергетичній кризі (будівництво газопроводу для транспортування газу з Туркменістану до Європи в обхід Росії, поставки української електроенергії до Грузії, Ірану та Іраку, будівництво у Бродях потужного НПЗ для переробки каспійської нафти, створення національного нафтового резерву за рахунок лівійської нафти).

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

На фоні набрань Помаранчевої революції одним із головних критеріїв оцінки ефективності нової влади мали стати результати реформування системи державного управління, заміни кадрів на всіх рівнях, забезпечення справжньої незалежності судової влади, боротьба з корупцією, встановлення партнерських стосунків зі ЗМІ та інститутами громадянського суспільства.

Результати у визначених сферах є дуже суперечливими. На процес їх досягнення вплинули як бажання влади дотримуватися даних обіцянок, так і її намагання забезпечити надійний плацдарм для наступних парламентських виборів. Загалом отримані результати засвідчили, що час перебування нової влади в опозиції не використаний для формування дієвої команди однодумців і стратегії реалізації своїх задумів, з якою треба було йти до влади та починати після перемоги її реалізацію, не втрачаючи темпів та ініціативи. Інституційні спроможності нової влади залишаються зараз слабкими.

Практика формування апарату нового Президента та РНБО оцінюється негативно. Підставами для цього є подовження неконституційних відносин Секретаріату Президента з Урядом, низька легітимність збереження у попередньому форматі апарату Державного управління справами та його непрозорості господарсько-економічної діяльності, яка досі визначається низкою актів Президента України з грифом “Опублікуванню не підлягає”. Існуюче законодавство, визначаючи повноваження РНБО, не містить механізмів взаємодії його секретаря та Апарату з центральними органами влади у формуванні та реалізації державної політики з дотриманням вимог національної безпеки.

Процес формування Кабінету Міністрів України (КМУ) та реформування його Секретаріату оцінюється неоднозначно з переважанням позитиву. Уряд сформовано представниками основних політичних сил, які підтримували Президента України під час передвиборної кампанії. В його складі міністри чітко ідентифікуються як представники політичних сил і більшість з них усвідомлюють свою роль як політиків у дорученому секторі державного управління. Однак, склад Уряду не виглядає єдиною командою, а окремі внутрішні конфлікти навіть набули публічного розголосу. Характер роботи Уряду залишається колегіальним. Однак, вона ускладнюється відсутністю створених на виконання Тимчасового регламенту КМУ урядових комітетів. Покращилася процедурна складова діяльності Секретаріату КМУ за рахунок уніфікації форм документів. Але її недоліком залишається відсутність експертизи проектів рішень на предмет можливості зловживань.

Діяльність Уряду з формування програмних документів оцінюється як неефективна. Підготовлені документи не є програмами у прямому значенні цього

поняття — вони не стали алгоритмом діяльності виконавців з реалізації визначених цілей і продовжують носити декларативний характер. Лише зараз починається формування нових підходів (не зовсім досконалих) до формування програм як робочих документів. Усі підготовлені Урядом програми потребують суттєвого доопрацювання. Потребує вдосконалення і процес ухвалення державних програм, які, в принципі, мають бути складовими національної стратегії (програми) соціально-економічного розвитку України.

Реформування системи центральних органів виконавчої влади оцінюється переважно негативно через повільні темпи цього процесу та природну недостатню ефективність реформованих органів. Заслугує підтримки широке запровадження механізму спрямування та координації міністрами діяльності державних комітетів і значне скорочення кількості останніх. Фактом, що зумовлює сумніви в ефективності реформування та перешкоджає результативності реформованих органів, є відсутність проведеного функціонального обстеження, на підставі якого й мала б здійснюватися реформа. Не завершено розмежування функцій політичних посадовців та державних службовців.

Формування місцевих державних адміністрацій оцінюється переважно позитивно. За рахунок кадрових перестановок на місцях вдалося практично повністю нівелювати сепаратистські настрої у східних та південних регіонах, домогтися відносної нормалізації обстановки в регіонах та забезпечити управління ними з центру. Проте радикального оновлення влади в багатьох регіонах не відбулося, цей процес триває й зараз. Окремі призначення були негативно сприйняті громадськістю, а кількох новопризначених голів обласних державних адміністрацій довелося звільнити. Невдоволення кадровою політикою на місцях є одним із чинників дестабілізації ситуації.

Результати діяльності влади в напрямі реформування судової системи оцінюється як незадовільні. Зроблені лише кроки в напрямі реформи (зокрема, прийняття рішення РНБО про ліквідацію Державної судової адміністрації), але не самої реформи. Навіть на прийнятий Верховною Радою 17 березня 2005р. Кодекс адміністративного судочинства Президентом України було накладене вето з пропозиціями, що по ряду положень суперечать вимогам Конституції та Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Водночас, залишення у прокуратури неконституційних повноважень свідчить про відсутність у влади бажання реформувати цей орган.

Результати боротьби з корупцією можуть вважатися досить ефективними. Проте були випадки притягнення посадових осіб до відповідальності з порушенням процедурних норм. Тому очікування на гучні судові справи треба робити з цією поправкою. Не всі справи дійдуть до суду і, більше того, не всі вони отримають обвинувачувальний вирок. Значно менше надавалося уваги механізмам запобігання корупції, зокрема, зменшення заборонних механізмів у руках держави, підвищення прозорості та підзвітності органів державної влади, запровадження публічного контролю, вдосконалення балансу стимулів (відповідальності) та мотивацій (зарплата).

Дії влади з підвищення прозорості можна оцінити як переважно позитивні. Покращилися Інтернет-сторінки

органів влади, частішими та більш відвертими стали інтерв'ю керівників державних органів у ЗМІ. До недоліків цієї політики можна віднести недостатню прозорість кадрової політики, практичну відсутність обговорень політичних рішень, що приймаються (вони оприлюднюються вже після прийняття), непоодинокі випадки самовільного засекречування держслужбовцями з високими рангами документів з порушенням законодавства. Право на свободу слова в Україні залишається другорядним питанням. Існують проблеми зі створенням суспільного телебачення та радіомовлення. В регіонах спостерігається тиск на ЗМІ

Діяльність влади із залучення громадськості до процесу обговорення урядових рішень здійснюється в правильних напрямках, але не достатньо активно. Існують позитивні приклади громадських обговорень, створення громадських дорадчих органів, випробовуються різні форми таких заходів і органів. Негативними рисами залишаються традиційні формалізм, заорганізованість, недостатньо широке охоплення громадськості, громадських організацій. Недостатньо ефективною залишається робота із зверненнями громадян до органів влади.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Соціальна політика нової влади в довгостроковому плані є неефективною і безперспективною. Вона може бути прийнятною лише як короткострокова, антикризова.

Зобов'язання соціального характеру становили переважну частину (30 із 52) позицій передвиборної програми Президента "План дій Віктора Ющенка". Чільне місце посіли питання соціальної політики і у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям".

Соціальна політика нової влади спрямована переважно на підтримку непрацевдатних і малозабезпечених верств суспільства, а не забезпечення соціально-економічних прав працевдатних громадян, тобто прав на працю та її гідну та своєчасну оплату. Така політика не сприяє економічному розвитку та не спричиняє значимого підвищення платоспроможного попиту, здатного справити активізуючий вплив на виробництво. Таким чином вона неефективна як із соціальної, так і з економічної точок зору.

Соціальна політика, спрямована переважно на підтримку непрацевдатних і малозабезпечених верств населення, реалізується за рахунок перерозподілу доходів не лише від найбагатших до найбідніших, але й через обмеження можливостей і доходів нечисельного в Україні середнього класу, зокрема, зайнятих у малому та середньому бізнесі. Пошуки джерел наповнення бюджету для забезпечення соціальних видатків супроводжуються створенням чинників тінізації або згорання малого бізнесу. Окремі антиінфляційні заходи призводять до втрат заощаджень і доходів насамперед середнього класу. В перспективі наслідком такої політики може стати, зокрема, скорочення зайнятості.

Мотивом вибору новою владою моделі соціальної політики були не лише соціально-економічні, а й політичні чинники — забезпечення підтримки провладних політичних сил на наступних парламентських виборах. Значний рівень політичної мотивації соціальної політики нової влади означає високу ймовірність її продовження і на наступний рік, що буде закладено в бюджеті-2006.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Демократична зміна влади в Україні викликала величезний інтерес до країни у світі. Змінився на краще імідж держави. Високими є внутрішні і зовнішні очікування успішності дій влади. Нова українська зовнішня політика і політика безпеки перебувають на етапі становлення. Існують сприятливі умови для підвищення їх ефективності, виведення на якісно новий рівень. Поступова реалізація визначених завдань триває на фоні подолання негативної спадщини старого режиму, реформування системи інституційних механізмів, розробки нової філософії співробітництва на головних зовнішньополітичних напрямках, переосмислення ролі України і цілей її діяльності на світовій арені.

Триває процес формування інституційно-правового забезпечення реалізації зовнішньої політики і політики безпеки. Запроваджуються нові підходи до співробітництва на ключових зовнішніх напрямках. Водночас за досліджуваний період ще не сформований ефективний скоординований комплекс державних структур, що забезпечують їх реалізацію. Не вирішена проблема вдосконалення правового забезпечення зовнішньополітичного курсу.

На європейському і євроатлантичному напрямках покращилась атмосфера діалогу, створено новий інструментарій співробітництва з ЄС і НАТО. План дій Україна-ЄС створює “коридор можливостей” для наповнення партнерства конкретним змістом. Водночас, очевидно, що План є “тестом” ЄС для України стосовно ефективності її євроінтеграційної політики. Успіх на цих напрямках залежатиме від результатів реалізації ухвалених документів та від успішності внутрішніх трансформацій.

У відносинах із США вдалося здійснити політико-дипломатичний “прорив”, який, однак, не супроводжувався аналогічними успіхами в розвитку економічного партнерства. Не запроваджено двосторонні механізми співробітництва. Закладено неадекватний українському потенціалу формат партнерства на базі підтримки позиції США з просування свободи в регіональному та глобальному вимірах. Це може ускладнити контакти на східному напрямі (Росія, країни СНД).

У відносинах з Росією новій владі, попри активізацію політичного діалогу, поки що не вдалося підвищити змістовність стратегічного партнерства, сформувати ефективні механізми співпраці. Пошук нового алгоритму українсько-російських відносин розпочався не з розробки їх стратегії, а з вирішення конкретних тактичних питань. База відносин розширюється дуже повільно. Необхідна політична воля, пошук шляхів і механізмів вирішення проблемних питань у двосторонніх відносинах. Політика на російському напрямі потребує підвищення політичного реалізму та економічного прагматизму.

Регіональна політика України набула активного характеру. Зроблені кроки в напрямі переформатування участі держави в регіональних об'єднаннях, висунуто ряд резонансних ініціатив. Однак, не створена відповідна політико-економічна база для ефективного здійснення курсу на набуття регіонального лідерства на основі просування демократії, не забезпечена належна фінансово-економічна підтримка з боку головних партнерів — ЄС і США.

Водночас, претензії на регіональне лідерство об'єктивно спричиняють проблеми у відносинах з Росією та іншими країнами регіону.

У секторі безпеки діяльність нової влади оцінюється переважно позитивно. Попри контраверсійність теми євроатлантичної інтеграції (особливо на перед-виборному етапі) нова влада пішла на визначення у Военній доктрині України вступу до НАТО як стратегічної мети, засобу забезпечення воєнної безпеки. До активу влади можна віднести успіхи у сфері миротворчої діяльності, домовленості про допомогу партнерів у ліквідації надлишкових запасів зброї і боєприпасів; приєднання України до Австралійської групи, підписання ряду робочих документів про співробітництво в секторі безпеки з іноземними державами.

Водночас ряд питань в секторі безпеки залишаються не вирішеними. Політика України у сфері національної безпеки не набула системного характеру. Інституційні спроможності нової влади поки що є обмеженими. Законодавчо не визначені роль і функції структур, що відповідають за формування та реалізацію зовнішньої політики і політики безпеки.

СУСПІЛЬНІ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАННЯ

У загальних оцінках ситуації у країні превалює оптимізм. Громадяни оцінюють зміни, що відбулися у країні за перші 100 днів діяльності нової влади, переважно позитивно. Найкращим є ставлення громадян до змін міжнародного іміджу України та рівня свободи і демократії в державі. На їх думку, покращилась також ситуація зі злочинністю. Зіни в економічній сфері є досить неоднозначними: за показником змін лідирує пенсійне забезпечення — (+68,2%), з замикає рейтинг рівень цін і тарифів — (-64,2%). Але попри таку неоднозначність, серед узагальнюючих оцінок переважають позитивні.

Ставлення громадян до нової влади, порівняно зі старим режимом, змінилося на краще, повна підтримка дій органів нової влади зросла в кілька разів. Президент України має найбільшу підтримку (46,6%), порівняно з іншими органами влади. Повну підтримку дій органів влади та окремих політиків висловлюють менше половини респондентів. Середні оцінки громадянами діяльності Уряду в різних сферах за п'ятибальною шкалою знаходяться у межах між трьома і чотирма балами (загальна оцінка — 3,37).

В оцінках громадянами конкретних дій влади переважають позитивні. Підтримкою користуються соціальні та ряд економічних ініціатив влади. Водночас, не дістали переважної підтримки окремі кадрові призначення, зроблені В.Ющенком. Обережними є оцінки дотримання новою владою проголошених нею ж принципів: прозорості; відокремлення влади від бізнесу; боротьби з корупцією і зловживанням службовим становищем. Більшість громадян вірять у позитивні наслідки нинішніх кроків влади. Нова влада отримала від громадян кредит довіри. Тому, хоча найбільшу підтримку отримали рішення Уряду про підвищення соціальних виплат, саме зараз влада має можливість здійснення не завжди популярних кроків з реформування економіки та соціальної сфери.

Зовнішньополітичний курс нової влади користується суспільною підтримкою. Порівняно з 2004р., у кілька разів зросло число громадян, які вважають його послідовним, виваженим, прозорим і зрозумілим як

Презентація матеріалів, 19 травня 2005р.



для суспільства, так і для країн-партнерів. Середня оцінка коливається в межах 3-4 балів. Найбільш критично оцінюється забезпечення надійного захисту громадян України за кордоном. На думку респондентів більш успішними були дії влади на західному напрямі (відносини зі США, ЄС, НАТО). Оцінки дій нової влади на російському напрямі більш стримані, як і очікування наступного розвитку україно-російських відносин.

Оцінка дій нової влади представниками ділових кіл багато в чому співпадає з громадською думкою. Позитивні оцінки дій Уряду (41,8%) значно переважають негативні (17,2%). Наявність значного прошарку (41,8%) тих, хто вагався з відповіддю, свідчить зокрема про те, що за відсутності вагомих результатів, діяльність нової влади оцінювалася на підставі задекларованих нею намірів.

На оцінку економічних результатів діяльності Уряду, судячи з регіонального розподілу результатів опитування, значно впливають політичні аспекти та стан відносин з місцевою владою. Підтримка дій Уряду за регіонами розподіляється нерівномірно: від близько 23% — в Одесі та Харкові, до більше половини опитаних — у Києві та Львові. Причому залежно від розміру підприємств характер уподобань ділових кіл не змінюється, але стає більш виразним.

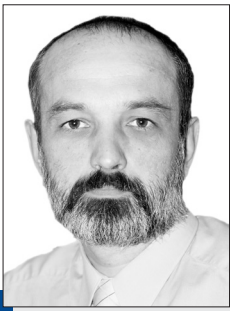
Заходами влади, що позитивно вплинули на діяльність підприємств були (за рейтингом): підвищення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати; боротьба з контрабандою; моніторинг і регулювання цін на м'ясо та бензин; скасування податкових пільг; скасування СЕЗ; зміни в законодавстві стосовно ПДВ; зміни імпортерських тарифів. Негативного впливу підприємства зазнали від ревальвації гривні та підвищення тарифів на залізничні перевезення.

Примітно, що позитивну оцінку діям Уряду за перші 100 днів давали переважно ті підприємства, які не відчували жодного конкретного впливу на свою власну діяльність. Якщо бізнес не відчує очікуваних економічних змін або відчує на собі негативні наслідки вжитих заходів, то позитивні настрої можуть перетворитися у крайньому випадку на нейтральні, що веде до соціальної апатії та зменшення прихильників нової влади серед бізнесу.

Ділові кола очікують від нової влади наступних заходів (за рейтингом):

- ❖ зменшення нарахунків на фонд заробітної плати;
- ❖ створення рівних умов ведення бізнесу для всіх суб'єктів господарювання;
- ❖ запровадження єдиного соціального податку на фонд заробітної плати;
- ❖ перегляду повноважень Державної податкової адміністрації, зокрема позбавлення її функції тлумачення законів;
- ❖ створення дієвого механізму дотримання чинного законодавства;
- ❖ заміни ПДВ на податок з обороту;
- ❖ ліквідації податкових пільг;
- ❖ запровадження мораторію на внесення змін до законів, що набули чинності, принаймні протягом року;
- ❖ зменшення втручання місцевої влади в діяльність підприємств;
- ❖ зменшення адміністративного тиску на ціни. ■

100 ДНІВ НОВОЇ ВЛАДИ: ПОГЛЯД З РЕГІОНІВ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ)



Олександр ЛИТВИНЕНКО,
провідний експерт Центру Разумкова

Протягом перших місяців після президентських виборів у країні відбулися суттєві зміни, які торкнулися, передусім, кадрового складу і пріоритетів діяльності виконавчої влади. До Уряду, обласних і районних державних адміністрацій прийшли представники нової команди з установкою на виконання передвиборної програми Президента України В.Ющенка “Десять кроків назустріч людям”. Одночасно відбулося перегрупування депутатського корпусу місцевих рад — у багатьох з них з’явилися потужні фракції провладних партій. З огляду на це, виникли нові перспективи політичного та економічного розвитку країни і регіонів.

Зараз, після 100 днів роботи нової влади, можна зробити попередні висновки стосовно оцінки ефективності її дій громадянами у різних регіонах. Критеріями такої оцінки можуть служити дані опитувань громадської думки, які характеризують: соціальне самопочуття жителів регіонів; їх ставлення до вищих посадових осіб, інститутів та органів влади, результатів її діяльності, пріоритетів зовнішньої та внутрішньої політики держави; рівень суспільної підтримки провладних та опозиційних політичних сил.

У статті використані результати опитування громадської думки жителів АР Крим і ряду областей України, що репрезентують різні її регіони, а також інформаційно-аналітичні матеріали, підготовлені регіональними неурядовими аналітичними центрами¹.

Соціальне самопочуття жителів регіонів України

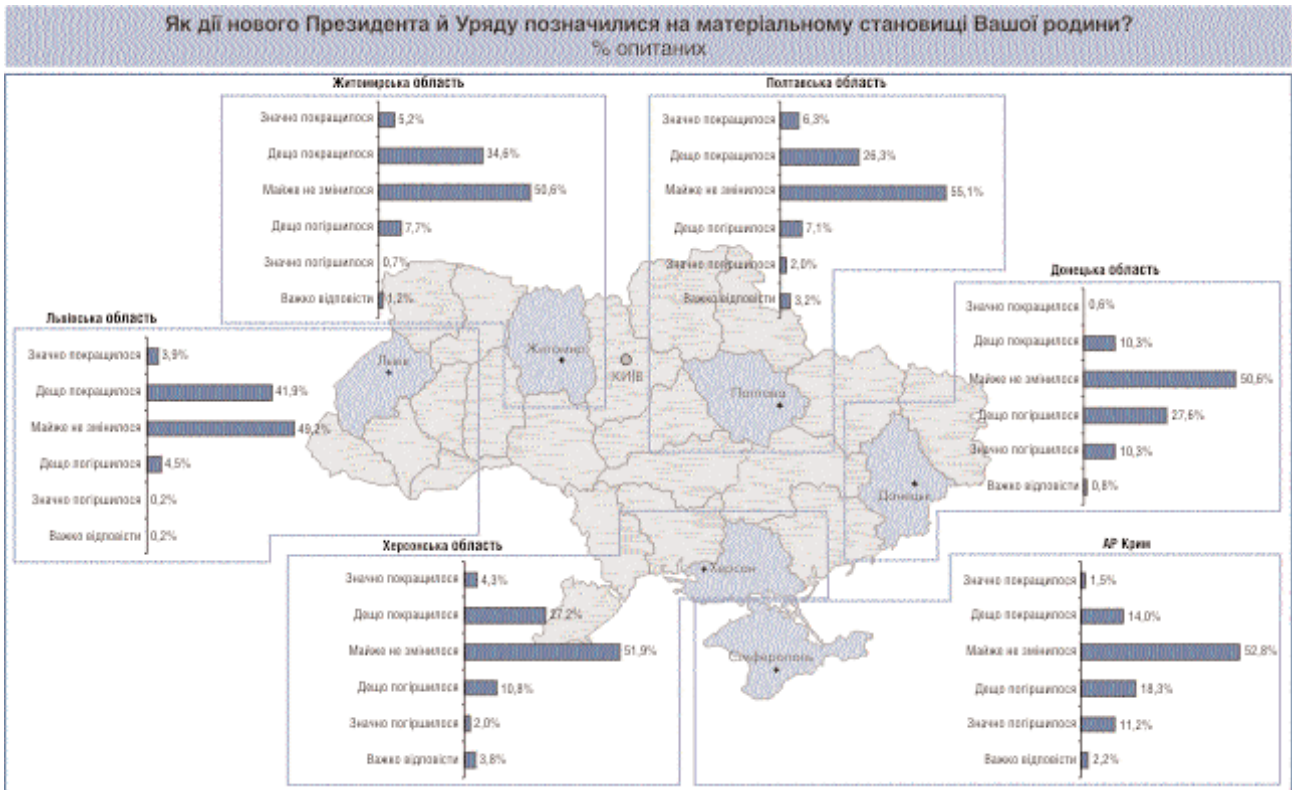
Ставлення громадян до нової влади значною мірою зумовлюється соціальними результатами її діяльності. При цьому, оцінка власного матеріального становища опитаних часто проектується на ситуацію в їх регіоні і країні в цілому.

У всіх регіонах близько половини опитаних вважають, що дії нового Президента та Уряду майже не позначилися на матеріальному становищі їх родин (карта “Як дії нового Президента й Уряду позначилися

на матеріальному становищі Вашої родини?”). Респонденти, які засвідчили значне покращання матеріального становища, в кожному з регіонів складають меншість — від близько 1% в Донецькій області до дещо більше 6% в Полтавській. Виразні регіональні відмінності спостерігаються лише в частині тих опитаних, які вважають, що їх матеріальне становище “дещо покращилося”: найменше таких респондентів у Донецькій області (10,3%) та АР Крим (14,0%), найбільше — у Львівській (41,9%). Досить суттєво різняться регіони і за числом громадян, які відзначають погіршення свого матеріального становища.

¹ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова в Автономній Республіці Крим, Донецькій, Житомирській, Львівській, Полтавській і Херсонській областях з 10 по 23 травня 2005р. В кожному регіоні опитано в середньому по 440 осіб віком від 18 років.

Опитування громадської думки та підготовка інформаційно-аналітичних звітів здійснені в рамках проекту “Активізація структур громадянського суспільства для вибору на користь демократії: Україна — 2004” за фінансової підтримки MOTT FOUNDATION.



Найбільшим воно є у Донецькій області (38%) та АР Крим (30%), найменшим — у Львівській (5%) і Житомирській (8%) областях.

Такі оцінки змін матеріального становища родин опитаних свідчать про наявність певних позитивних змін у соціально-економічному становищі більшості регіонів, але, водночас, про відсутність радикальних проривів у цій сфері (врізка “Зміни в соціально-економічній ситуації в регіонах за оцінками місцевих експертів”, с.78).

На думку частини громадян могли також вплинути їх очікування, пов’язані з новою владою.

Так, результати фокус-груп, проведених соціологічною службою Центру Разумкова в Донецькій і Львівській областях напередодні президентських виборів 2004р., показали, що жителі цих областей діаметрально протилежним чином оцінювали як власні, так і загальнонаціональні перспективи — залежно від перемоги того чи іншого кандидата. Так, жителі Донецької області з перемогою В.Ющенка пов’язували серйозні зміни на гірше, а з перемогою В.Януковича — збереження існуючого стану, який вони вважали в цілому нормальним і прийнятним. Натомість, жителі Львівської області пов’язували перспективу серйозних позитивних змін з перемогою В.Ющенка.

Отже, можна припустити, що на оцінку певною частиною жителів Донецької області матеріального становища сім’ї проектується очікування його погіршення внаслідок дій нової і, за багатьма характеристиками, чужої для них влади. Те саме стосується і жителів АР Крим, де, до того ж, відбулися серйозні

зміни в місцевому керівництві: главою уряду автономії стала людина, яка очолює партію національно-демократичного спрямування. Як відомо, більшість жителів АР Крим сприймають політичні сили цього спрямування з пересторогою і навіть певною ворожістю.

Рік тому в кожному із зазначених регіонів не більше 3% опитаних на питання “Чи очікуєте Ви, що становище таких людей, як Ви, зміниться на краще після наступних президентських виборів?” відповіли, що вважають своє становище і зараз добрим. Водночас, від 46% (в АР Крим) до 69% (у Львівській області) поклали надії на те, що після виборів їх становище зміниться на краще². Отже, соціальні очікування, пов’язані з результатами виборів, були великими в усіх регіонах.

Ситуація у місці проживання. З оцінками матеріального становища родин значною мірою кореспондуються оцінки громадянами ситуації у місті (районі), де вони проживають (карта “Як змінилася після президентських виборів ситуація у Вашому місті (районі)?”). Така відповідність зрозуміла, адже саме від політичної (склад виконавчої і представницької влади, ефективність її діяльності, рівень і спрямованість впливу на неї політичних партій і громадських організацій) та економічної ситуації в місці проживання залежать можливість працевлаштування, рівень заробітної плати, соціальних виплат і, загалом, добробут людини.

Економічна ситуація в Україні. Аналогічно виглядають оцінки жителями регіонів економічного стану країни (карта “Як змінилася економічна ситуація в Україні в цілому за період після президентських виборів 2004р.? — с.79”). Але тут регіональні відмінності в оцінках

² Див.: Литвиненко О. Регіони України напередодні президентських виборів 2004р. (порівняльний аналіз). — Національна безпека і оборона, 2004, №10, с.43.

ЗМІНИ В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СИТУАЦІЇ В РЕГІОНАХ ЗА ОЦІНКАМИ МІСЦЕВИХ ЕКСПЕРТІВ

Львівська область

У Львівській області приріст обсягів промислового виробництва у січні-квітні 2005р. становив 1,3%. Найбільше зросли обсяги виробництва у виробництві деревини та виробів з неї (на 40,8%), хімічній та нафтохімічній галузі (на 34,8%), машинобудуванні (на 20,5%), легкій (на 17,6%) і харчовій промисловості та перероблення сільськогосподарської продукції (на 18,1%). У промисловості створено понад тисячу нових робочих місць.

Індекс обсягів валової продукції до відповідного періоду 2004р. збережено на рівні 100,1% (у 2004р. — 97,1%). Обсяги виробництва валової продукції сільськогосподарства у сільськогосподарських підприємствах зросли на 9,3%.

Позитивні тенденції в економіці сприяли збільшенню надходжень до бюджету. У січні-квітні мобілізовано податкових надходжень на 29,8% більше, ніж за відповідний період 2004р. Зростання обсягів виробництва і збільшення бюджетних надходжень зумовили тенденцію до збільшення розміру середньої заробітної плати. Зокрема, середньомісячна зарплата одного працівника, зайнятого в економіці області, зросла порівняно з відповідним періодом 2004р., на 15,2% і становила 539,93 грн.

Полтавська область

У Полтавській області були досягнуті певні позитивні зрушення у фінансово-економічній сфері. Зокрема, вдалося виправити становище зі спадом промислового виробництва, допущеного в перші місяці 2005р., і мати в березні приріст обсягів, порівняно з лютом, на 19,6%. Залишаються стабільними тенденції зростання на підприємствах добувної промисловості, в хімічній та нафтохімічній, харчовій, легкій промисловості та машинобудуванні. В агропромисловому комплексі виробництво валової сільськогосподарської продукції збільшилося в

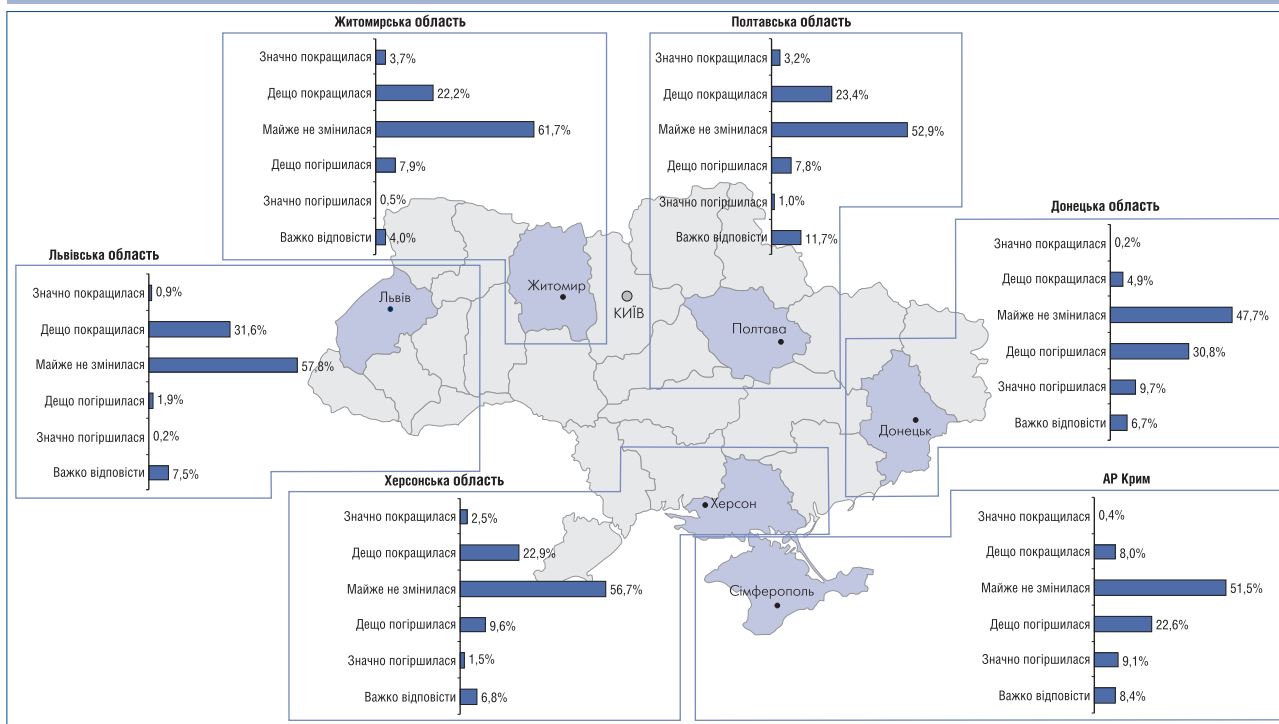
усіх категоріях господарств на 1%, у т.ч. в сільськогосподарських підприємствах зросло на 7,8%.

За підсумком щомісячного моніторингу, номінальна заробітна плата в області становить 672 грн., що у 2,6 рази перевищує мінімальну заробітну плату.

За фактами заборгованості із зарплати прокуратура області порушила 21 кримінальну справу проти керівників підприємств ряду районів. Крім того, за затримку виплати зароблених грошей вже притягнуто до адміністративної відповідальності 89 працедавців. Експерти вважають, що саме в результаті цих заходів заборгованість із зарплати на Полтавщині відразу скоротилася на 7 млн. грн. У громадській думці такі рішучі дії на захист прав трудящих отримали позитивну оцінку.

Херсонська область

У Херсонській області, за січень-квітень 2005р. до загального фонду місцевих бюджетів області надійшло 96,1 млн. грн. власних і закріплених доходів, що становить 111,8% планових призначень, визначених Міністерством фінансів України на цей період. До показників, затверджених місцевими радами, відсоток виконання становить 109,2. Всі місцеві бюджети міст і районів, обласний бюджет забезпечили виконання взятих на себе зобов'язань з наповнення дохідної частини власними та закріпленими доходами. Порівняно з відповідним періодом 2004р., доходи збільшилися на 18,6 млн. грн., або на 23,9%. Номінальна зарплата одного штатного працівника в березні 2005р. на 19,6% перевищила рівень встановленого прожиткового мінімуму для працездатних осіб (453 грн.) і становила 541,93 грн., що більше рівня відповідного періоду 2004р. на 32,2%. Кількість сільських господарств, що мали заборгованість із зарплати та виплат, скоротилася з 127 до 70. Наприкінці травня виплачено 6,5 млн. грн. заборгованості із зарплати.

Як змінилася після президентських виборів ситуація у Вашому місті (районі)?
% опитаних


є більш виразними. Так, у Донецькій області відносна більшість опитаних (39%) вважають, що економічна ситуація в Україні дещо погіршилася, тоді як у Львівській області більшість (51%) відзначили, що вона дещо покращилася. Число ж тих, хто вважає, що вона дещо чи значно погіршилася, ледь перевищує 3%.

Оцінка економічної ситуації в країні громадянином, який не є експертом з цього питання, як правило, ґрунтується не на об'єктивній інформації, а на власному досвіді та під впливом ЗМІ, політичної пропаганди та оточення. Факт розбіжності в оцінках значною мірою пояснюється диференційованістю регіонів України



за політичними уподобаннями — внаслідок чого жителі східних і західних областей у більшості своїй перебувають на протилежних позиціях і відповідно оцінюють економічні результати змін, що відбулися в країні.

Оцінки діяльності нової влади

Забезпечення своєчасної виплати зарплат, стипендій, пенсій. У кожному з досліджених регіонів, крім Житомирської області, відносна більшість опитаних відзначили, що нова влада “скоріше добре” справляється із забезпеченням своєчасної виплати зарплати, стипендій, пенсій (карта “Як нова влада справляється з наведеними нижче завданнями?”, с.80). У Житомирській області відносна більшість опитаних (44%) вважають, що влада справляється з цим завданням “дуже добре”. Втім, у Львівській, Полтавській і Херсонській областях частка тих, хто дав таку оцінку, також була досить значною — від 17% у Херсонській області до 35% у Львівській.

Водночас, частка тих, хто дав оцінку “скоріше погано”, була найвищою у Донецькій області та АР Крим — по 20%. В інших регіонах цей показник коливався в межах 2% (у Львівській області) — 7% (у Полтавській).

Зменшення інфляції та стимулювання економічного зростання. Виконання владою цих завдань не дістало надто високих оцінок практично в жодному регіоні. Найбільшою критичністю відзначаються жителі Донецької області та АР Крим. На Донеччині частка тих, хто вважає, що влада справляється із зменшенням інфляції “дуже добре” або “скоріше добре”, ледве перевищила 1%, а тих, хто дав таку саму оцінку виконанню завдання із стимулювання економічного зростання, — сягає лише 2,5%. Натомість, протилежні

оцінки (“дуже погано” та “скоріше погано”) дали 69% опитаних стосовно зменшення інфляції і 61% — стосовно стимулювання економіки. У Криму ці показники становлять 69% і 62%, відповідно.

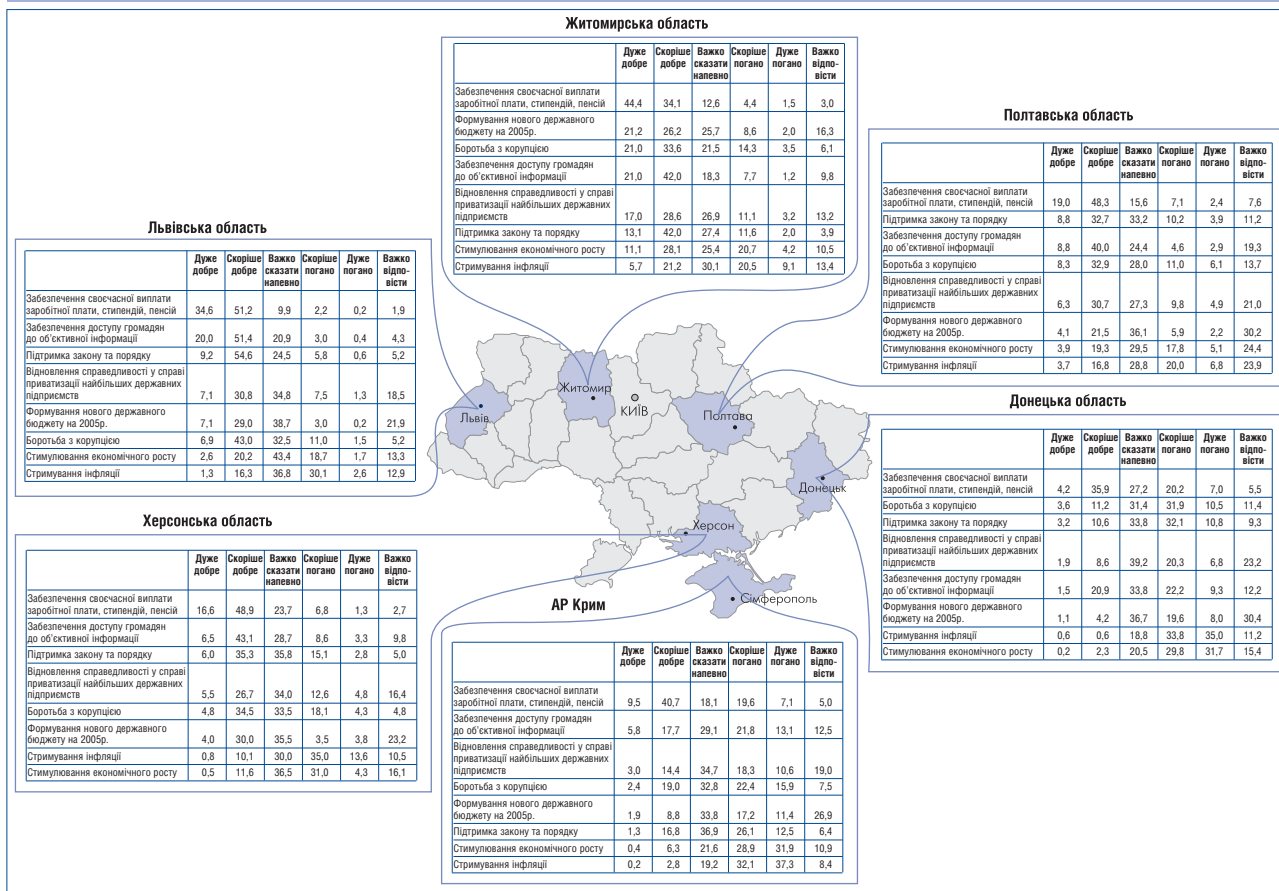
Підтримання закону і порядку та боротьба з корупцією. У всіх регіонах, крім Житомирської області, число тих, хто оцінив виконання першого завдання на “дуже добре”, не перевищувало 10%, другого — 9% (у Житомирській області цей показник становить 13% і 21%, відповідно). Значно більше в кожному регіоні було тих, хто дав оцінку “скоріше добре”.

При цьому слід відзначити, що в усіх регіонах значна частина опитаних не змогли чітко визначитися стосовно зазначених питань. Почасти це можна пояснити тим, що дії нової влади з підтримання закону і порядку та боротьби з корупцією поки що не відзначаються послідовністю, масштабністю та глибиною охоплення. Дається взнаки і те, що опозиційні партії намагаються трактувати зусилля влади в цих напрямках як політичні репресії проти опонентів. З іншого боку, не усунуті корупційні чинники, що містяться в окремих функціях державних службовців, внаслідок чого громадяни продовжують стикатися з фактами корупції (врізка “Стан боротьби з корупцією в регіонах України за оцінками місцевих експертів”, с.80).

Доцільно нагадати, що рік тому в кожному з досліджених регіонів понад 90% опитаних засвідчували бажання, щоб дії новообраного Президента були спрямовані на рішучу боротьбу із злочинністю та корупцією³. Отже, ця проблема сприймалася як першочергова, як своєрідний “корінь зла”, з якого виростають усі інші суспільні негаразди. Непослідовність, а тим більше, імітація її розв’язання можуть суттєво зменшити кредит суспільної довіри до нової влади.

³ Див.: там само, с.42.

Як нова влада справляється з наведеними нижче завданнями? % опитаних



СТАН БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ ЗА ОЦІНКАМИ МІСЦЕВИХ ЕКСПЕРТІВ

Львівська область

За даними Центру політичних досліджень (м.Львів), більшість місцевих експертів і політичних діячів, серед яких було проведено опитування, вважають, що з боку влади існують переважно публічні заяви щодо боротьби з корупцією, а реальні дії, спрямовані на подолання цього явища, відсутні або вони є не завжди коректними. 22,2% експертів вважають, що влада має реальне бажання боротися з корупцією, однак її дії є не завжди коректними. Примітно, що оцінки представників провладних партій з цього питання в цілому збігаються з оцінками представників опозиційних партій. Аналітики Центру пов'язують це з тим, що боротьба з корупцією в області відбувається за класичним сценарієм "політичної кампанії". Після заяв Президента відбулися спеціальні засідання, на яких виступив голова ОДА і в "жорсткій" формі вимагав боротися з хабарництвом, не приходячи до його кабінету з подарунками, не відзначати урочистостей в приміщенні адміністрації. Були повідомлення в ЗМІ про затримання "корупціонерів" на рівні вчителя школи, викладача вузу та лікаря. Продовження, що могло б свідчити про послідовність і системність дій влади в цьому напрямі, не спостерігалось. Одночасно на побутовому рівні ведуться розмови про те, що нічого не змінилось, лише суттєво зросли тарифи за "послуги" чиновників.

Полтавська область

За даними Центру соціальних досліджень (м.Полтава), громадськість досить стримано оцінює успіхи нової влади у боротьбі з корупцією та зловживанням службовим становищем, оскільки існують побоювання, що гучні оголошення про порушення кримінальних справ проти посадових осіб високого рівня не матимуть судової перспективи, і вони залишаться безкарними. А показники будуть демонструвати за рахунок боротьби з корупціонерами сільського й районного рівнів. Крім цього, не спостерігається видимих кроків щодо зменшення кількості так званих корупційних функцій органів державної влади (зокрема, процедур надання дозволів, ліцензій, перевірок тощо).

Херсонська область

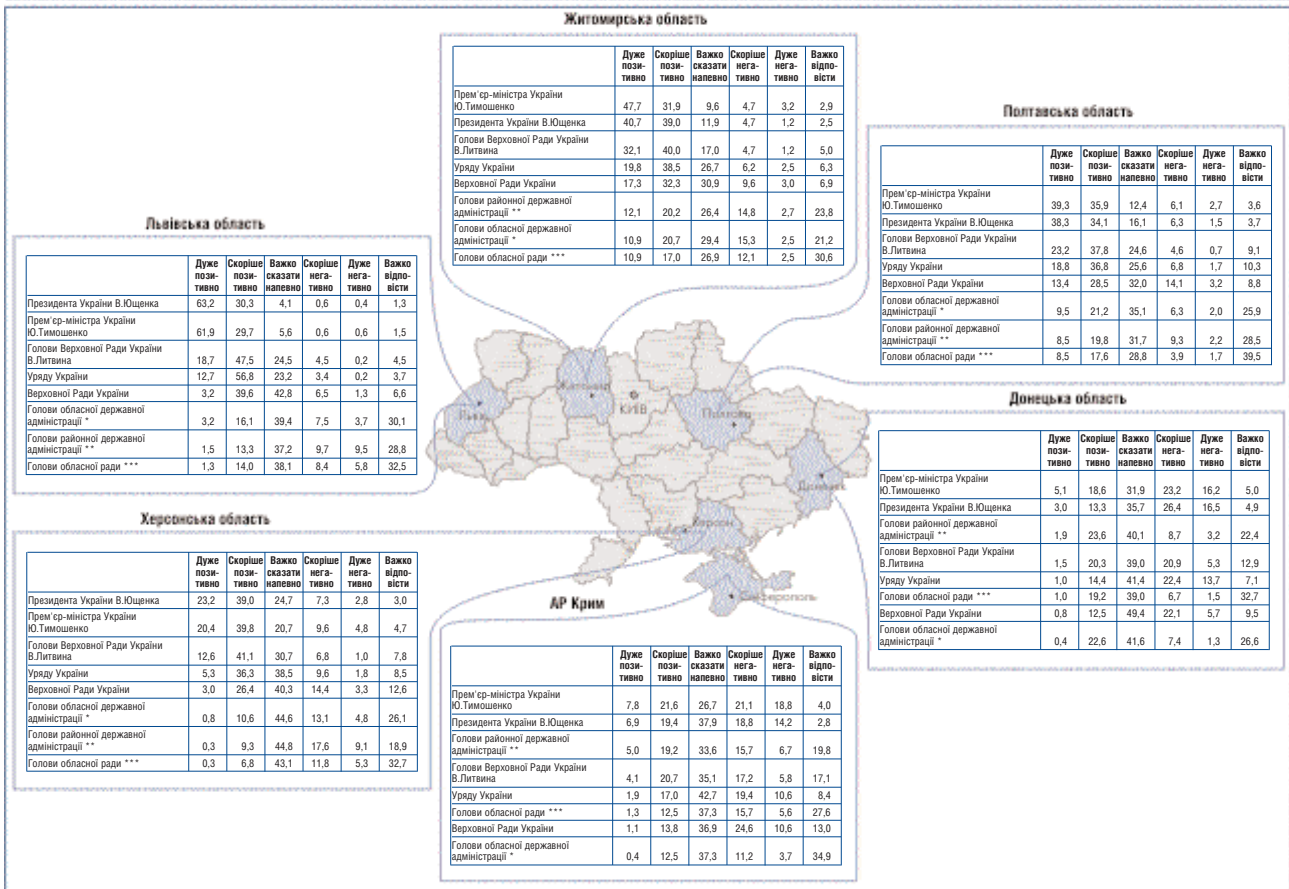
За даними Херсонського регіонального відділення АМС "Атлантична Рада України", нова команда в облдержадміністрації розгорнула широку публічну кампанію з виявлення фактів корупції, зловживання, хабарництва в органах влади. Однак, хоча на боротьбу з корупцією спрямовуються нібито значні зусилля, поки що не розкрито жодної гучної корупційної справи, не покарано жодного корупціонера від влади. Більшість корупціонерів, виявлених у правоохоронних органах та судах, також залишаються на своїх місцях.

Діяльність окремих посадових осіб та органів влади
Як видно з карти "Як би Ви оцінили діяльність таких посадових осіб, органів влади та державних інститутів?", діяльність Президента України в усіх досліджених регіонах, крім Донецької області та АР Крим, більшість опитаних оцінили "скоріше позитивно" або "дуже позитивно" — від 62% у Херсонській області до 94% у Львівській. У Донецькій області такі оцінки дали 16% опитаних, в АР Крим — 26%.

Водночас, у цих регіонах число тих, хто оцінив діяльність Президента "скоріше негативно" або "дуже негативно" виявилася меншим, ніж можна було передбачити, враховуючи результати в них президентських виборів 2004р.⁴: у Донецькій області — 43%; в АР Крим — 33%. При цьому, досить значний відсоток опитаних в оцінці діяльності Президента визначилися не змогли (36% у Донецькій області і 38% в АР Крим).

⁴ Під час повторного голосування 26 грудня 2004р. за В.Януковича було віддано 93,54% голосів у Донецькій області та 81,26% в АР Крим.

Як би Ви оцінили діяльність таких посадових осіб, органів влади та державних інститутів? % опитаних



* Україну — Голова Ради Міністрів АР Крим, у Києві — місцеві органи.
** У містах обласного підпорядкування — голви міських рад.
*** Україну — Голова Верховної Ради АР Крим, у Києві зазначено не ставилося.

Діяльність Верховної Ради України найбільшу кількість (50%) позитивних оцінок дістала в Житомирській області, найменшу (13%) — у Донецькій; найбільшу кількість (35%) негативних оцінок — в АР Крим, найменшу (8%) — у Львівській області. При цьому у всіх регіонах досить значна частина опитаних — від 31% у Житомирській області до 49% у Донецькій — не змогли оцінити напевно діяльність вищого законодавчого органу держави.

Слід відзначити, що в усіх регіонах частка респондентів, які дали позитивну оцінку діяльності Голови Верховної Ради України В.Литвина, є більшою, ніж тих, хто позитивно оцінив діяльність власне Верховної Ради.

Найбільше число тих, хто дав позитивну оцінку діяльності Уряду — на Львівщині (70%), найменше — в Донецькій області (15%); найбільше число тих, хто дав негативну оцінку — в Донецькій області (36%), найменше — у Львівській (4%). Із досліджених регіонів лише в Донецькій області та АР Крим число тих, хто оцінив діяльність Уряду “скоріше негативно” або “дуже негативно”, перевищувало число тих, хто оцінив його діяльність “скоріше позитивно” або “дуже позитивно”.

Діяльність Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко здобула в усіх регіонах загалом більшу кількість позитивних оцінок, ніж діяльність Уряду — від 24% у Донецькій області до 92% у Львівській (де ця кількість була

найбільшою, порівняно з іншими регіонами). Найбільшу кількість негативних оцінок діяльності Прем'єр-міністра України отримала в АР Крим (40%), найменшу — у Львівській області (1%).

Примітно, що в усіх досліджених регіонах частка позитивних оцінок діяльності Ю.Тимошенко практично дорівнює аналогічним оцінкам діяльності В.Ющенка, а в таких “проблемних” для них обох регіонах, як Донецька область та АР Крим, оцінки діяльності Ю.Тимошенко є навіть дещо вищими.

У всіх регіонах відносна більшість опитаних (від 29% у Житомирській області до 45% у Херсонській) не змогли визначитися з оцінкою діяльності місцевого голови обласної державної адміністрації (в АР Крим — голови Ради Міністрів АР Крим). Найбільшу кількість позитивних оцінок вона отримала в Житомирській області (32%), найменшу — в Херсонській (11%); найбільшу кількість негативних — так само в Житомирській і Херсонських областях (по 18%), найменшу — в Полтавській (8%).

Підконтрольність керівництва місцевої виконавчої влади жителям регіону

Залишається актуальним питання підконтрольності керівництва місцевої виконавчої влади жителям регіону. Під час соціологічного дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова наприкінці червня - на початку липня 2004р. в усіх зазначених вище регіонах від 73% до 84% опитаних

КАДРОВА ПОЛІТИКА НОВИХ ГОЛІВ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ОЦІНКАХ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИКІВ ТА ЕКСПЕРТІВ
Львівська область

На думку учасників фокус-групи, проведеної з представниками політичних партій у Львові 15 квітня 2005р., голова Львівської ОДА П.Олійник, який є членом НСНУ, формує кадровий склад органів влади, не дослухався до пропозицій інших партій, навіть учасниць коаліції “Сила народу”. Значно більший вплив на заміщення посад у місцевих структурах мали народні депутати від Львівщини, один із яких пролобіював призначення чотирьох голів районних державних адміністрацій. На сьогодні всі керівники обласного рівня, крім одного, є членами НСНУ. У цьому контексті відзначалося, що у Львівському регіоні не були виконані домовленості з кадрових питань, укладені під час формування коаліції.

Полтавська область

За даними місцевих експертів, голова Полтавської ОДА С.Бульба, призначаючи людей на посади чи лобюючи призначення, керувався суто партійним підходом: ключові позиції у керівництві області та районів посіли його однопартійці, представники СПУ — потіснивши кандидатів від інших партій і блоків, які підтримали на президентських виборах В.Ющенка.

Херсонська область

Кадрові призначення в місцевих органах виконавчої влади стали причиною політичних конфліктів. У лютому-березні 2005р. з цього приводу відбувалися пікетування облдержадміністрації представниками коаліції “Сила народу”. Головні закиди на адресу голови ОДА Б.Сіленкова полягали в тому, що він не дотримувався своєї обіцянки обговорювати всі кандидатури на заміщення посад в органах влади з політичними партіями та громадськістю, враховувати кадрові пропозиції політичних партій і громадських організацій, які підтримали на виборах В.Ющенка. Натомість, новий губернатор оточив себе вихідцями з міста, в якому він донедавна був мером — Новою Каховкою, тобто, призначення відбувалися навіть не за політичним, а за земляцько-клановим принципом.

Наведені факти можна вважати зворотнім боком формування органів влади за партійним принципом. Їх відповідальність це навряд чи збільшує, оскільки йдеться про призначення посадових осіб не представницькими органами, а в рамках виконавчої вертикалі. Водночас, партійний підхід в окремих випадках бере гору над професійним, вироджується в протекціонізм і провокує конфліктні ситуації.

погодилися з думкою, що голови обласних і районних державних адміністрацій повинні обиратися жителями області, району⁵.

Під час травневого дослідження 2005р. з’ясувалося, що такої самої думки в цих регіонах дотримується проста або відносна більшість опитаних (щоправда, цього разу питання стосувалося лише голів обласних державних адміністрацій (ОДА), в Криму — голови Ради міністрів АР Крим (таблиця “З яким із наведених нижче тверджень Ви згодні?”). Найменше прихильників цієї ідеї — в Житомирській (46,2%) і Львівській (46,7%) областях, найбільше — в Донецькій області (64,4%) та АР Крим (62,3%).

Зменшення числа прихильників виборності голів ОДА можна пояснити тим, що під час попереднього опитування передбачалося лише три варіанти відповіді: “потрібно”, “не потрібно” та “важко відповісти”. Цього року опитаним було запропоновано кілька механізмів призначення керівників регіонів: крім згаданого вище, призначення Президентом або Кабінетом Міністрів України, вибори депутатами обласних рад. Тобто, при відповіді враховувався ступінь довіри до Глави держави, Уряду та обласної ради.

Опитування показало, що найменшою підтримкою ідея призначення голів ОДА Президентом користується в Донецькій області (8,9%), найбільшою — у Львівській (29,7%). Число тих, хто вважає, що голови ОДА повинні призначатися Урядом, приблизно однакова в усіх регіонах — від 1,2% в Полтавській області до 4,3% в Херсонській. Ідея обрання голів

ОДА обласними радами здобула найбільшу підтримку в Донецькій області (11,8%), найменшу — в Полтавській (5,9%).

Отже, громадська думка в регіонах переважно підтримує ідею обрання керівників місцевих органів виконавчої влади жителями регіонів. Це може вважатися додатковим аргументом на користь реформи місцевого самоврядування, яка б оптимізувала відносини між центральною, місцевою виконавчою та місцевою представницькою владами.

Перспективи парламентських виборів 2006р.

Кількість партій, які мають шанс подолати в регіонах 3% бар’єр, коливається від двох у Львівській області до шести в Херсонській (таблиця “Якби найближчим часом відбувалися вибори до Верховної Ради...?”). Найбільшою концентрацією політичних симпатій характеризується Львівська область, де беззастережно домінують Народний союз “Наша Україна” (НСНУ — 60,9%) і Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” (24,9%). За нею — Донецька область, жителі якої віддають перевагу Партії регіонів (51,9%), Прогресивній соціалістичній партії України (ПСПУ — 9,9%) і КПУ (4,2%). Примітно, що у Львівській області число прихильників зазначених партій перебуває в межах теоретичної похибки — 0,2%-0,4%. Так само незначним є число прихильників НСНУ та “Батьківщини” на Донеччині — 2,3% і 2,9%, відповідно. Тобто, ці два регіони залишаються протилежними за політичними симпатіями. Навіть в АР Крим, де так само, як і в Донецькій області,

З яким із наведених нижче тверджень Ви згодні?
% опитаних

	АР Крим	Донецька область	Житомирська область	Львівська область	Полтавська область	Херсонська область
Голови обласних державних адміністрацій мають обиратися безпосередньо мешканцями цих областей	62,3	64,4	46,2	46,7	57,6	56,4
Голів обласних державних адміністрацій має призначати Президент, як це робиться зараз	18,8	8,9	21,7	29,7	16,8	16,6
Голови обласних державних адміністрацій мають обиратися депутатами обласних рад	8,6	11,8	14,6	9,0	5,9	10,1
Голови обласних державних адміністрацій повинні призначатися Кабінетом міністрів України	1,9	3,4	2,5	3,4	1,2	4,3
Важко відповісти	8,4	11,5	15,0	11,2	18,5	12,6

⁵ Див.: Литвиненко О. Регіони України напередодні президентських виборів 2004р. (порівняльний аналіз)..., с.36.

**Якби найближчим часом відбувалися вибори до Верховної Ради і до виборчого бюлетеню
були внесені такі партії, за яку партію Ви б проголосували?**

% опитаних

	АР Крим	Донецька область	Житомирська область	Львівська область	Полтавська область	Херсонська область
Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина"/ Блок Юлії Тимошенко (Ю.Тимошенко)	4,7	2,9	21,2	24,9	26,1	10,6
Всеукраїнське об'єднання "Жінки за майбутнє" (В.Довженко)	0,9	1,3	0,2	0,2	0,2	1,5
Комуністична партія України (П.Симоненко)	8,4	4,2	2,0	0,2	2,7	5,0
Народна партія (В.Литвин)	1,7	1,3	5,7	0,6	2,4	4,8
Народний Рух України (Б.Тарасюк)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Народний Союз Наша Україна (В.Ющенко)	11,4	2,3	37,8	60,9	35,6	33,8
Народно-демократична партія (В.Пустовийтенко)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Партія "Єдність" (О.Омельченко)	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Партія зелених України (В.Кононов)	0,0	0,0	0,2	0,0	0,7	1,0
Партія промисловців і підприємців України (А.Кінах)	0,4	0,0	1,7	0,6	0,5	0,3
Партія регіонів (В.Янукович)	36,2	51,9	3,0	0,4	8,0	14,9
Політична партія "Трудова Україна" (В.Коновалюк)	0,9	2,1	0,5	0,0	0,0	0,8
Прогресивна соціалістична партія України (Н.Вітренко)	11,9	9,9	0,7	0,2	1,7	0,3
Соціал-демократична партія України (об'єднана) (В.Медведчук)	2,4	1,1	0,5	0,0	0,5	1,0
Соціалістична партія України (О.Мороз)	0,2	0,6	5,4	2,4	5,9	4,5
Українська народна партія (Ю.Костенко)	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Проголосував би проти всіх	3,4	1,1	1,5	0,0	1,7	3,0
Не брав би участі у виборах	3,0	1,0	2,0	0,6	2,2	1,5
Важко відповісти, ще не визначився	14,1	20,3	17,4	9,0	11,8	16,7

найбільші рейтинги мають Партія регіонів (36,2%), ПСПУ (11,9%) і КПУ (8,4%), число прихильників провладних партій значно більше: 11,4% — у НСНУ та 4,7% — у "Батьківщини".

Крім Львівщини, НСНУ домінує в рейтингах у Житомирській, Полтавській і Херсонській областях, "Батьківщина" — в Житомирській і Полтавській. Остання, як і НСНУ, має шанси на подолання 3% бар'єру в усіх досліджених регіонах, крім Донецької області.

Партія регіонів має такі шанси в усіх регіонах, крім Львівської області (втім, і в Житомирській області вони виглядають досить сумнівними).

КПУ може більш-менш впевнено розраховувати на подолання 3% бар'єру в АР Крим, Херсонській і Донецькій областях, причому в останній її шанси є найменшими й напередодні виборів можуть критично зменшитися, з огляду на високий конкурентний потенціал у цій області Партії регіонів.

СПУ, якби вибори відбулися найближчим часом, змогла б подолати бар'єр лише в Житомирській, Полтавській і Херсонській областях, де число її прихильників коливається від 4,5% у Херсонській області до 5,9% у Полтавській. **ПСПУ** має такі шанси лише в Донецькій області та АР Крим. **Народна партія** — в Житомирській (5,7%) та Херсонській (4,8%) областях.

Привертає увагу падіння рейтингів "традиційних" партій національно-демократичного спрямування у Львівській області — регіоні, в якому вони тривалий час користувалися, хоч і потроху згасаючи, але досить стабільною популярністю. Нині число тих, хто проголосував би на Львівщині за Українську народну партію (УНП) чи Народний рух України (НРУ), практично дорівнює нулю.

З інших політичних партій, які відносять себе до опозиції, і представники яких постійно присутні у ЗМІ (зокрема, СДПУ(о), "Держава"), практично жодна не має поки що шансів здобути перемогу на майбутніх парламентських виборах — це підтверджують і всеукраїнські соціологічні опитування⁶.

Отже, на виборах 2006р. основними конкурентами в боротьбі за симпатії виборців виступатимуть, з одного боку, НСНУ і "Батьківщина", з іншого — Партія регіонів.

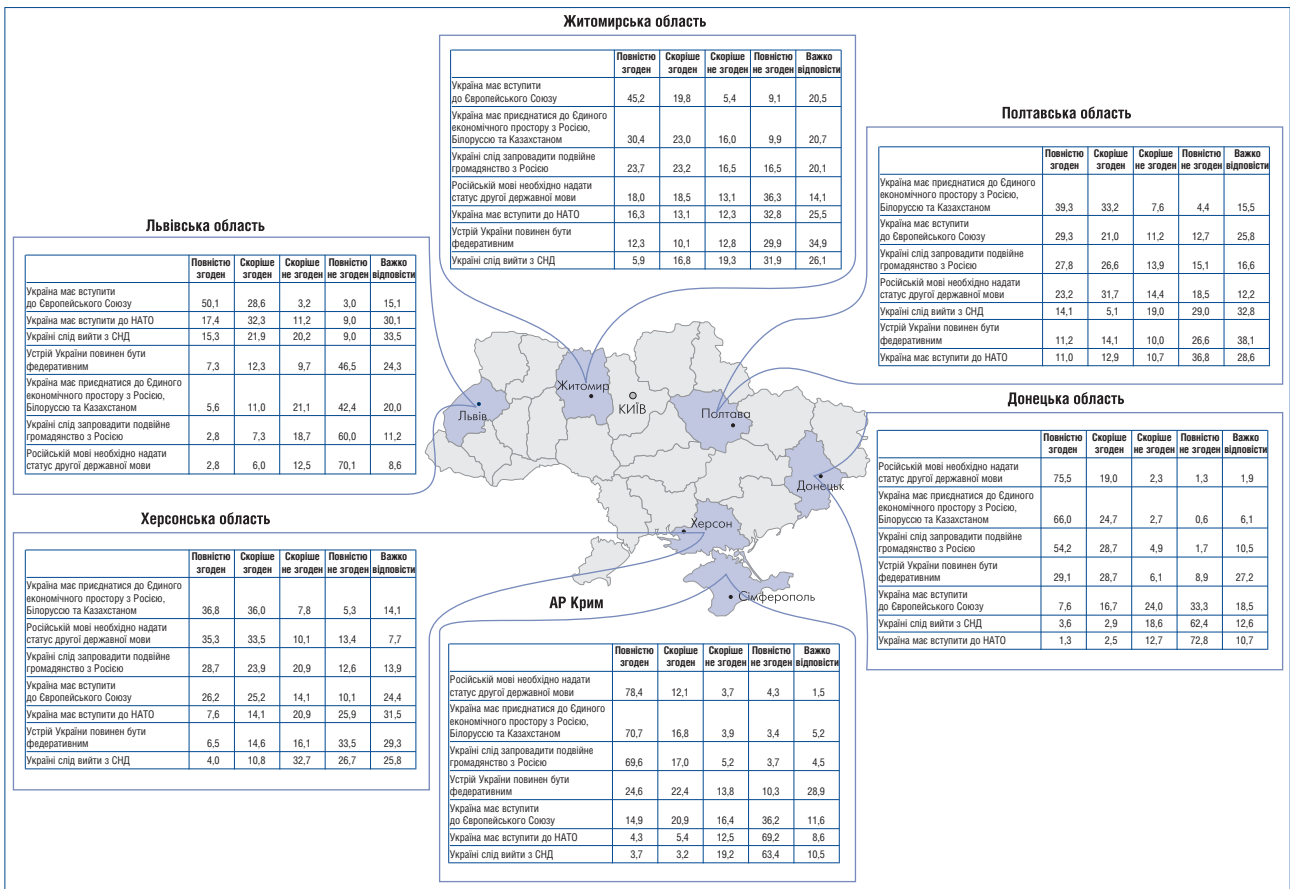
Ставлення жителів регіонів до окремих питань зовнішньої і внутрішньої політики України

Президентські вибори 2004р. мали виразний міжнародний вимір. Багатьма політиками й політологами, в т.ч. зарубіжними, вони розглядалися як вибір зовнішньополітичного курсу країни — на зближення із Заходом та євроінтеграцію або на зближення з Росією і входження до Єдиного економічного простору (ЄЕП). Під час виборчої кампанії були актуалізовані й інші теми, пов'язані із зовнішньополітичною орієнтацією — запровадження подвійного громадянства з Російською Федерацією, надання російській мові статусу другої державної, зміни унітарного устрою нашої держави на федеративний (ідея федералізації України вважається надзвичайно перспективною в політичних колах Росії з точки зору забезпечення російських геополітичних інтересів).

Оскільки успішне вирішення кожного з цих питань значною мірою залежить від наявності суспільної підтримки, ставлення жителів регіонів до зазначених проблем становить особливий інтерес (карта "Якою мірою Ви згодні з наведеними нижче твердженнями?", с.84).

⁶ Див.: Якименко Ю., Литвиненко О. Політичні партії України за рік до виборів: майбутнє, що починається сьогодні. — Національна безпека і оборона, 2005, №3, с.4.

Якою мірою Ви згодні з наведеними нижче твердженнями? % опитаних



Зовнішньополітичні пріоритети. Ідею вступу України до ЄС підтримують більшість опитаних у Львівській, Житомирській, Херсонській і Полтавській областях. Натомість, у Донецькій області та АР Крим більшість дотримуються протилежної думки.

Ідея входження України до ЄСП знайшла підтримку більшості опитаних у всіх досліджених регіонах, крім Львівської області — від 54% у Житомирській області до 91% у Донецькій. У Львівській області переважали противники ЄСП — 64%.

Прихильники **вступу України до НАТО** не складають більшості в жодному з досліджених регіонів. Навіть на Львівщині, де їх найбільше, за таку перспективу висловилися лише близько 50% опитаних. Найменше прихильників цієї ідеї у Донецькій області — 4%. В інших регіонах їх чисельність не перевищує 30%.

Ідея **впровадження подвійного громадянства** в усіх регіонах, крім Львівської області, дістала підтримку близько половини опитаних (у Львівській — 10%), у Донецькій області та АР Крим за неї висловилися понад 80% респондентів.

Ідея **надання російській мові статусу другої державної** не знайшла підтримки більшості опитаних лише у Львівській (проти висловилися 83%) і Житомирській областях (проти висловилися 49%, за — 37%). В інших регіонах за її реалізацію висловилися від 55% у Полтавській області до 95% у Донецькій.

Ідею **федеративного устрою України** підтримали відносна або проста більшість опитаних лише в АР Крим (47%) і Донецькій області (58%). В інших регіонах за федералізацію України висловилися від 20% (у Львівській області) до 25% (у Полтавській області), тоді як більшість — від 37% (у Полтавській області) до 56% (у Львівській області) — проти цього. Досить великий відсоток прихильників федерації у всіх регіонах є ознакою того, що навіть там, де ця ідея не має сепаратистських алюзій (як у Криму чи на Донеччині), значна частина жителів вважала б за потрібне розширити права та повноваження свого регіону.

Наведені дані свідчать про наявність у жителів східних і західних регіонів протилежних поглядів на зовнішньополітичні перспективи України і пов'язані з ними питання офіційної двомовності, подвійного громадянства, зміни територіального устрою. Протилежними полюсами в цьому випадку виступають Львівська і Донецька області (як правило, разом з АР Крим). Це значно ускладнює досягнення суспільного консенсусу з приводу деяких стратегічних орієнтирів нової влади у міжнародній політиці.

Висновки

За оцінками жителів регіонів, діяльність нової влади поки що не призвела до радикальних змін на краще в їх добробуті, економічному становищі місця їх проживання та країни в цілому. Стримано оцінюється, зокрема, стимулювання владою економічного росту і переважно

Презентація матеріалів, 19 травня 2005р.



негативно — зниження інфляції, тобто ті напрями, які мають безпосередній вплив на соціально-економічну сферу.

При цьому діяльність вищого керівництва держави, органів влади та державних інститутів оцінюється переважно позитивно у тих регіонах, де на президентських виборах переміг В.Ющенко, і негативно — там, де переважали прихильники його опонента.

Це свідчить про наявність значного кредиту довіри до нової влади з боку громадян, які підтримали її приход наприкінці 2004р. У більшості регіонів громадяни готові підтримати нову владу в особі близьких до неї політичних партій і на парламентських виборах 2006р.

Можна констатувати, що з більшості досліджених питань, в т.ч. тих, які стосуються зовнішньополітичних пріоритетів країни, існують значні розбіжності в оцінках між регіонами, де крайніми полюсами виступають Донецька (як правило, з АР Крим) і Львівська області. Зазначені розбіжності мають як об'єктивні, так і суб'єктивні причини — різні системи цінностей у населення, різні ідеологічні та політичні уподобання громадян.

Таким чином, залишається актуальною проблема несформованості в країні єдиного ментального, культурного, політичного простору. Але перспектива її вирішення може віддалитися, оскільки під час виборчої кампанії 2006р. всі контраверсійні теми, що фігурували у передвиборній агітації і пропаганді минулого року, скоріше за все, будуть актуалізовані, внаслідок чого взаємна відчуженість регіонів може поглибитися. ■

ЛЕТНИЙ ВЗГЛЯД НА ВЕЩИ, или КОММЕНТАРИИ К ПРОЧИТАННЫМ СЛОВАМ*



Людмила ШАНГИНА,
директор социальных программ Центра Разумкова

Летний взгляд ленивей, но пристальней. Есть время всмотреться в мелочи, детали и прочие завитушки. Поглядеть в телевизор. Почитать, наконец, программу действий новой власти. Тем более что аккуратно через неделю исполнится полгода с момента инаугурации народного Президента страны. Небольшой, но юбилей — десятая часть каденции истекла. Можно делать кое-какие выводы, если не по делам, то по словам.

Тем паче, что слов сказано много. Появились новые. Президент, например, осваивает молодежный сленг, министры — руководящий. Если у Президента все подчиненные “классные”, “уникальные” и “специальные”, то министров лучше при цитировании переводить на какой-нибудь иностранный. В политический оборот вошло понятие “интересы Майдана”. И появилась партия, эти интересы представляющая, она же партия власти, нами избранной.

И теперь мы — Майдан, власть и граждане пытаемся увидеть друг друга в новых лицах, ролях и ипостасях. И понять друг друга. Как это получится, как сложатся наши отношения — делать выводы рано, но комментировать уже можно...

О Майдане и бутербродах

Я помню Майдан, друзья.

...И наша цель была в 2005г. — как можно быстрее дойти до каждого украинца и сказать: “Гражданин! Если ты избрал честную и профессиональную власть, уже через 365 дней твоя жизнь будет лучше. Причем ты это почувствуешь или в своем кармане, или на своем бутерброде. Он станет толще, там будет больше масла.

В. Ющенко, 17 июня 2005г.

Наверное, Президент и гражданин, к которому Президент обращается, помнят Майдан как-то по-разному. В смысле смысловых акцентов.

Да, несомненно, гражданин вышел на Майдан, чтобы уже через 365 дней жизнь стала лучше. Но не совсем и не только в смысле бутерброда.

Как свидетельствуют результаты июньского социологического опроса, в массовых акциях ноября-декабря 2004г. с оранжевой стороны участвовали более 21% граждан страны¹. Из них 71% — это граждане, относящие себя к среднему классу. Пусть этот класс и специфически украинский, о чем не раз говорилось, но не бутербродом единым жив.

И доказал он это просто — бутерброд ему был обещан и оппонентом Виктора Андреевича на выборах не менее толстый. И более того, не только

* Стаття була опублікована в тижневику “Дзеркало тижня” 16 липня 2005р.; <http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/555/50699>. Друкується мовою оригіналу.

¹ Всего в массовых акциях ноября-декабря 2004г. участвовали 29,2% опрошенных. В поддержку В.Ющенко — 21,2%; в поддержку В.Януковича — 6,7%; в поддержку и В.Ющенко, и В.Януковича — 1,3% (в период массовых акций могли быть случаи перехода приверженцев одного кандидата на сторону другого — это учитывалось при составлении вариантов ответа на содержащийся в анкете вопрос). Не принимали участия в акциях — 70,8% респондентов.

В статье используются данные социологических опросов, проведенных Центром Разумкова во всех регионах Украины в 2005г.: с 23 по 28 февраля (опрошены 2012 респондентов в возрасте от 18 лет); с 23 по 28 апреля (2010 респондентов); с 27 мая по 2 июня (2008 респондентов). Теоретическая ошибка выборки всех исследований не превышает 2,3%.

обещан, но уже в значительной степени выдан и даже съеден — если упомянуть, например, что пенсии сравнивались с прожиточным минимумом именно при оппоненте, только называлось это по-другому. И зарплаты повышались на те же проценты. Но вышел украинский средний класс в абсолютном большинстве своем не на синий, а на оранжевый Майдан. Потому что, кроме бутерброда, кандидат на пост Президента В.Ющенко обещал гражданам честную, прозрачную, профессиональную власть.

Слово Виктору Андреевичу: “Ключевая проблема в отношениях, на мой взгляд, власти и граждан была в том, что ключевые социальные программы практически были не обслужены, начиная с пенсий, заканчивая сиротами, детьми-инвалидами и т.д. И поэтому цель была — давайте 2005 год представим себе годом социальным, который очень быстро даст эффект социальной политики” (16 июня 2005г.).

Ключевая проблема в отношениях бывшей власти и граждан была не в этом.

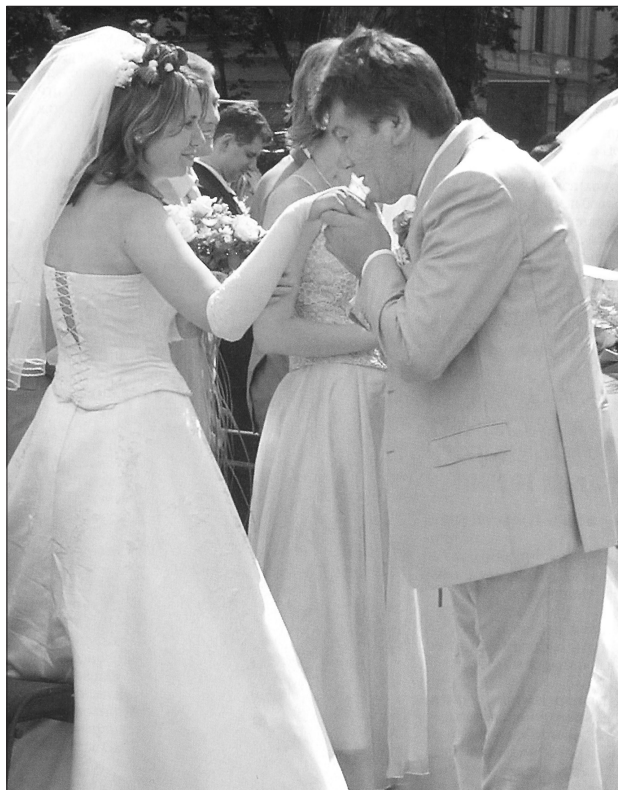
Все социологические исследования свидетельствуют: она была в коррумпированности, мутности и общей пакостности бывшей власти. Граждане чудно понимали (и понимают), что отсутствие “обслуживания” социальных программ” в богатейшей стране, давшей миру не одного миллиардера, не одну сотню миллионеров и занявшей первое место в Европе по количеству “майбахов” — есть прямое следствие коррумпированности власти. И вышли граждане на Майдан страны не потому, что на их бутербродах не было масла, а потому что тогдашняя власть таки их достала — именно как граждан и именно своей беспредельной нечестностью, тупой ненасытностью и вселенским презрением ко всему, чего нельзя съесть — закону, праву и свободе.

Главный лозунг нынешний команды на выборах был — честные против нечестных, нравственные против безнравственных, бескорыстные против корыстных. Это был козырь, брэнд, преимущество, фишка, фенечка, если уж Президент перешел на молодежный сленг. И нынешняя команда победила, потому что ей поверили или очень хотели поверить, или больше некому было верить. И если она позволит себе себя же и скомпрометировать, дискредитировать...

И еще одно — помня Майдан, стоит очень отчетливо помнить и то, что среди стоявших на нем были не одни лишь сторонники В.Ющенко, там были просто противники старой власти, которым В.Ющенко еще должен только доказать, что они не ошиблись. А среди 70% на Майдане не стоявших — много его противников, которых надо убедить, что они ошибались. Тяжела, конечно, шапка, одно утешение — по доброй воле надета.

Гражданам нужна честная власть. И власть профессиональная, которая знает, что делает. При такой власти и в такой стране бутерброд будет толще по определению, он — производное. И не стоит унижать ни власть, сводя ее достижения к бутерброду, ни граждан — уверенностью в том, что они бутербродом удовлетворятся.

Но если Мономах считает, что бутерброд первичен, поговорим о бутербродах вкратце.



Об итогах вкратце

Выйдите, пожалуйста, на Крещатик — вы увидите: половина девушек с животиками ходят. Все хотят родить в Украине.

В.Ющенко, 17 июня 2005г.

Первый этап борьбы с бедностью, унижавшей нацию годами, мы выиграли.

В.Ющенко, 9 июля 2005г.

В части животиков — возможно, да. Выплаты, правда, начались в апреле, обозримые животики — уже в июне, но это бывает. Но особых успехов в борьбе с бедностью граждане в июне не заметили, несмотря ни на выплаты, ни на животики.

На вопрос о материальном положении их семей 16% опрошенных ответили, что еле сводят концы с концами, денег не хватает даже на необходимые продукты — против 18% в феврале; 46% — что им хватает на питание и покупку необходимых недорогих вещей — против 43% в феврале; 32% что в июне, что в феврале — что в целом на жизнь хватает, но приобретение вещей длительного пользования типа мебель, холодильник, телевизор, вызывает затруднения. Только 4% заявили, что живут обеспеченно, но квартира или авто не по карману — против 5% в феврале. И в десять раз меньше — 0,4% хоть в июне, хоть в феврале — могут позволить себе все что угодно.

Таким образом, если и ощутили победу на первом этапе, то, кроме делегатов съезда НСНУ, где о ней было объявлено, еще 2% граждан страны.

Поэтому в очередной и еще раз. 2005 год, который Президент предлагает “представить себе социальным”, ни быстро, ни медленно “эффект социальной политики” не даст. А даст, скорее всего, эффект обратный.

Социальная политика, сведенная к поддержке нетрудоспособных и малообеспеченных слоев населения, в условиях массовой бедности и безработицы, не является эффективной ни с социальной, ни с экономической точек зрения. С социальной — поскольку не решает кардинальным образом проблему бедности беднейших. С экономической — поскольку не ведет к значимому повышению платежеспособного спроса, способного оказать активизирующее влияние на производство, кроме узкого его сегмента, в котором более всего и резвится инфляция, — производства продуктов питания.

Такая социальная политика может быть приемлемой только как краткосрочная, не более. Ибо быстро ведет не к всеобщему благоденствию, а к замедлению темпов экономического роста — и порочный круг популистского патернализма замыкается.

Государственная политика, способная дать хоть социальный, хоть экономический эффект, — это политика, направленная на поддержку трудоспособного населения и установление адекватной цены труда. При такой политике трудоспособные сами позаботятся о своих родителях-пенсионерах (если понадобится) и детях до их выхода из категории *дытynки*, как говорит Президент. И еще государству останется — для помощи тем, кому она действительно необходима.

И что интересно — граждане, судя по результатам апрельского опроса, тоже склоняются к такой несложной логике, неблагодарные. На вопрос о приоритетности государственной поддержки трудоспособных/нетрудоспособных в условиях ограниченности бюджетных средств 48% граждан согласились с тем, что государство должно поддерживать трудоспособных путем значительного повышения зарплаты, создания рабочих мест и содействия развитию мелкого и среднего бизнеса. И ощутило меньше опрошенных — 33% склонились к мысли о приоритетности поддержки нетрудоспособных и малообеспеченных путем увеличения социальной помощи, выплат, субсидий и пр.

Так что, используя новая власть время авансов и кредитов общественного доверия, то можно было, не теряя лицо и рейтинги, не патернализмом заниматься, а экономикой. И граждане поняли бы и поддержали — если бы власть делала это честно и прозрачно...

О делах без комплиментов

Парни, говорю, начался день — вы одна команда.

Делайте комплименты друг другу. Делайте, что одному удалось то, другому то, мы попробуем еще так сделать... Надо меньше заниматься пиаром. Политик может пиарить свою тему...

А когда мы говорим об исполнительной власти, мы должны говорить делами, только делами.

В.Ющенко, 9 июля 2005г.

Да. Поэтому оставим комплименты парням и, пользуясь противоположной гендерной принадлежностью, поглядим на дела. Не то чтобы говорить комплименты — плохо, доброе слово и кошке приятно. Есть и такой педагогический прием, вполне приемлемый. Чтоб не сформировать комплекс неполноценности, чтоб подбодрить, чтоб локоть друга. Как в американских фильмах — “Джимми, у тебя получится!”. Но, во-первых, комплексом неполноценности новая власть, похоже, не страдает, а во-вторых, она, к счастью, вполне здравствующая.

Итак, граждане хотели власть честную.

Чтобы быть честным, надо соблюдать закон, это аксиома. Несколько десятков новых лиц новой власти в течение четырех месяцев открыто нарушали Основной Закон страны, совмещая посты в Парламенте и Правительстве или в “президентской вертикали”. Гарант Конституции нарушения не пресек, был занят — издавал указы с неведомым закону грифом “не для печати”, практику чего обещал прекратить, как только его нога вступит на пост...

Президент декларирует приверженность закону. Почему же, накладывая вето на Кодекс административного судопроизводства, он предложил Парламенту внести в него изменения, согласно которым физические и юридические лица лишаются права на обжалование незаконных решений главы государства и Правительства Украины, а также Правительства АР Крым? Ведь таким образом некоторые особо высоко гражданами поставленные элегантно выйдут за рамки действия закона, равного для всех. А граждане в своих равноправных отношениях с властью, в случае принятия Парламентом предложения гаранта, смогут оспорить в страстно ожидаемых административных судах разве что решение начальника родного ЖЭКа...

Гаранту, чтобы быть честным, надо чтить закон вдвойне — и самому соблюдать, и от парней соблюдения требовать. Ибо столь же аксиома — сила закона в неотвратимости наказания за его, закона, преступление.

Плохие парни, наказать которых тоже обещал гарант, между тем, удачно и не торопясь, собрали свой нехитрый скарб и кто куда разбежались. Хай их теперь наша доблестная милиция по миру ловит, за деньги, между прочим, налогоплательщиков. Или не ловит? Вопрос возникает и стоит, ибо дебаты между новой властью и новой оппозицией, процессы разбегания-ловли сопровождающие, очень уж напоминают классику из политической жизни британской оппозиции: если вы будете на нас клеветать, мы скажем о вас правду... Интересно, найдут ли И.Бакая в Москве, а А.Засуху в Ковалевке?

Чтобы стать нечестным, не надо обязательно воровать и попадаться, и судом быть признанным виновным. Достаточно один раз сказать одну маленькую неправду. Одиножды солгавший, кто тебе... Никто. А Книга книг знает, что пишет.

В Литве недавно ушел в отставку министр экономики В.Успасских. Причин две: первая — лоббирование интересов бизнеса, принадлежащего его жене, вторая — неправдивые данные об образовании. Министр заявил, что закончил Академию народного хозяйства им.Плеханова, чего Плехановка не подтвердила. По требованию депутатов В.Успасских вышел из состава сейма, в Литве, кстати, одновременное пребывание в законодательной и исполнительной власти Конституцией не возбраняется.

Похоже, да? Только в Украине это был министр юстиции, ни в какую отставку он не ушел, и никто этой отставки от него не потребовал. А совсем даже наоборот.

Комментируя приставания журналистов на сей счет, Президент заявил: “Должность министра — политическая. И я не считаю, что наличие образования — это тот вопрос, которым должен заниматься Президент. Это подмена понятий, и я знаю, кто за этим стоит”.



Что хотел этим сказать Президент? Что политику можно делать без образования? Что должность снимает вопросы о подлоге документов? Что если “за этим кто-то стоит”, то можно лгать?

Как человек, который лжет, может представлять в стране правосудие? Как граждане могут верить министру, который лжет? И самое главное — а на каком моральном основании после этого Президент может требовать, чтобы другие не лгали, в т.ч. ему самому?

...Недавно в Тернопольской области граждане волновались и протестовали — оказалось, что двое из вновь назначенных глав райгосадминистратий не имеют высшего образования. Смешные люди, *хвора нація*, как говорит Президент...

Самая страшная ложь — полуправда. Уронив доллар, Правительство не постеснялось заявить, что в результате этого “в долларовом эквиваленте увеличились доходы наиболее незащищенных слоев населения”. Попробуйте возразить, в следующий раз в турецких лирах посчитают. О том, что сбережения воображающих себя средним классом уменьшились, — Правительство умолчало, очевидно, полагая, что они из увеличившихся доходов еще накопят, какие там их годы.

Граждане хотели власть прозрачную.

Первым тестом на прозрачность для новой власти были кадровые назначения, по времени последним — повышение зарплат высшим чиновникам страны. А посередке — вагон и маленькая тележка: повышение тарифов на железнодорожные перевозки и почтовые услуги, установление нового прожиточного минимума на 2006г., канувшее в забвение обещание публично декларировать доходы всех новых лиц, их чад и домочадцев *et cetera, et cetera*...

Единственная реформа, набирающая обороты столь стремительно, что общественному мнению за ней не угнаться, — территориальная. По мнению Р.Бессмертного, провести реформу следует молниеносно, до выборов 2006г. Испытание планируется провести на жителей Киевской области, оно обойдется в 600-800 млн. грн. Жители, как укушенные, носятся по стихийным сходкам, стремясь узнать, что будет? Кто-нибудь видел билборды, налпки и нашлапки с картами области и внятнм, как предвыборная листовка, объяснением сути, смысла и что получим на выходе?

Эта реформа непрозрачна сама и прозрачности власти раз и навсегда не предполагает. Ибо сделать власть прозрачной и доступной в любой точке страны — это создать “электронное Правительство” — мероприятие, в стране давно планируемое и исправно какие-то деньги поедающее. А коль скоро непрозрачна — то стоит ли обижаться, что намерение столь оперативного ее проведения рассматривается отдельными гражданами как попытка получить много мутной воды перед выборами? Ведь годами реестр избирателей сделать не могут, а тут...

О примерах из жизни

У нас есть два пути... Не ждать манны небесной от Ющенко, а делать так, как делает Ющенко. И не делать того, чего не делает он: не давать и не брать взяток, не обманывать, требовать, чтобы законы выполнялись. И требовать от власти исполнения ее обязанностей.

Ю.Павленко, февраль 2005г.

Вы должны быть безгранично преданны, иметь бессонную жизнь. Вы должны на работу ходить с утра до глубокой ночи. С 9 до 5 ваша работа никогда не будет успешной. Тем более с обедами, с перекурами, с кофе, чаями. Я бы просил быть очень деликатными. К вам приходят наиболее ранимые группы людей, если они на вашем рабочем столе застают кофеварку, в регулярном режиме работающую, а там пончики. Посмотрите за фигурами своими, пожалейте себя. Не демонстрируйте этой вольготности.

В.Ющенко, 23 июня 2005г.

Ох, прав Президент, трижды прав. И про культуру маркетинга, и про пончики. Вот если бы он сам не начал с резиденции...

Когда-то НАСА провело исследование на предмет конформизма — англиканская церковь ни при чем, речь идет о подражании авторитету. Выяснилось, что в любой группе, от микро- до нации, всегда найдутся 10% особей, которые, что с ними ни делай, будут нарушать закон и все принципы человеческого общежития, 10% — которые, хоть ты их стреляй, никогда ни за что ничего не нарушат. Остальные 80% — будут вести себя так, как ведут себя лидеры, вожаки, элита. И хочет Президент или не хочет — парни будут не только его слушать, а на него смотреть. И на него же и на его уникальных и специальных парней смотреть будут граждане, нация.

Есть вещи относительно безобидные. Ну, привносит Президент национальный колорит в убранство служебного кабинета. Почин подхватывает. Ривненский, к примеру, губернатор выставил у себя коллекцию народных костюмов, повесил саблю, собрал подчиненных и вполне официально потребовал привести кабинеты в надлежащий вид, поскольку “каждый, кто посетит кабинет руководителя, должен видеть, что здесь работает украинская власть”.

Есть вещи безобидные не столь. Если Президент позволил кому-то солгать, то будут лгать ему. И, возможно, лгут. В прошлом месяце, в очередной раз подводя итоги 100 дней, Президент сообщил, что стараниями новой власти уже улучшилось положение социально незащищенных — “от дытынки до пенсионера, каждому из которых я сегодня смогу честно смотреть в глаза”.

А знает ли Президент, что когда он это говорил, в некоторых городах и всях врачам, а за ними — учителям руководители рекомендовали уходить в отпуск без содержания? Не глянуть ли в глаза тому врачу? А если ту дытынку или пенсионера к нему на прием приведут, ан нет гиппократа — в отпуске, на вольных хлебах.

То есть, если отдельные граждане будут лгать Президенту, то Президент будет лгать другим гражданам, и отнюдь не отдельным, ибо где бы чего он публично ни говорил, как Президент он говорит с нацией.

Многие, очень многие граждане страны готовы не только не замечать, но и оправдывать мелкие шалости новых лиц новой власти. Кто — искренне, это не страшно и может закончиться только перепалкой двух физических лиц по поводу любви к тому или иному политическому лицу. Кто — не очень. И это опасно. Ибо они оправдывают, чтобы самим делать так же. И будут делать. А у власти будет право списать?

А на все на это смотрит столь нужная нам Европа и столь нужные нам стратегические инвесторы... Им не нужны отчеты о борьбе с коррупцией.

Новая власть, как и предыдущая, посещая зарубеж, предпочитает останавливаться в самых презентабельных отелях, а в них — в таких же апартаментах. В Брюсселе, например, в Конраде, где президентский номер стоит €2500 в сутки, или, если интересно, — две месячные официальные зарплаты самого Президента, или полсотни минимальных зарплат нации в стране, которую Президент представляет.

Удивить Европу этим вряд ли можно. Там демонстративное потребление не поощряется, порицается и считается моветоном, это удел богемы, тусовки. А если кому-то очень надо внушить всем, что реприватизация, кампания против олигархов может негативно отразиться на инвестиционном имидже страны, то не надо. На этом имидже негативно отражается, в частности, именно роскошь правителей богатых стран, но бедных народов. А приватизация, национализация, реприватизация — если все это происходит, опять и еще раз — честно, прозрачно и законно, никому нигде не мешала.

Голос из зала

Парни, дорогие друзья!

Мы вас теряем. Даже досужий летний взгляд на происходящее может отметить, что на новом лице проступают знакомые черты.

Первый звонок есть, тенденция или нет, сказать пока невозможно — и это шанс. Но если в феврале были уверены в том, что события в стране развиваются в правильном направлении, 51% граждан страны против 24%, имевших противоположное мнение, в апреле — 54 против 24%, то в июне — 43 против 31%. И особо — потеря в поддержке среднего класса, курс развития событий не приобретает ее в среде низшего. Уровень одобрения курса средним классом упал с 53 в феврале до 45% в июне, низшим — с 47 до 39%, соответственно. Поймите, бутерброд — это не все...

Нам по-прежнему нужна честная прозрачная власть, верховенство права, закона и свобода. И у нас по-прежнему есть шанс... И мы готовы участвовать, помочь и поддержать.

О поддержке Президента и Правительства путем понимания

Инаугурация Ющенко — только начало истории.

Народ должен поддержать своего Президента, действия Правительства пониманием и работой.

Ю.Павленко, февраль 2005г.

Устами министра глаголет истина.

Одна беда — народ и рад бы поддержать пониманием, но плохо понимает, что именно поддерживать.

Когда-то классик, книги которого из библиотек уже выбросили, следующим образом популярно объяснял разницу между трудовой деятельностью человека и пчелы, которая, как известно, тоже прилежно трудится и созидает. “Самый плохой архитектор, — писал он, — отличается от самой хорошей пчелы тем, что, прежде чем построить что-либо в действительности, он строит это в своей голове”. Называется — план, программа, проект, чертёж и прочая смета, а теперь уже и “дорожная карта”.

Правительство В.Ющенко (так, кажется, рекомендовано его называть ныне недействительными темниками?) предложило народу программу действий, которая на поверку и по честной характеристике Премьера есть не совсем программа, но “философия”. Программу эту народ, как водится, не читал (читали только 5%, кстати, напрасно, много интересного). Но полагал, что Президент, обещавший общаться с народом чуть ли не еженедельно посредством радио и телевидения страны, объяснит. Однако Виктор Андреевич вышел на связь один только раз и то не с тем, чтобы конкретные планы на завтра рассказывать.

Зато появилось множество программ, в которых путается не только народ.

В феврале тезка по должности Кондолизы Райс заявил: “Секретариат Президента готовит семь стратегических проектов, которые В.Ющенко предложит обществу. Одним из проектов, который начнет реализовываться в ближайшие дни, станет программа по вопросам религии”. Кто из общества, кроме того, что слышал о программе по религии (уж больно громкий был резонанс), видел шесть остальных?

В мае, отчитываясь о первых 100 днях работы, Правительство сообщило, что уже выполняет 17 программ Президента В.Ющенко. Почему-то думается, что это не те, что в секретариате писались. Набор программ Правительства включает программы разные — и отраслевые, и функциональные, и трудно определимые, и с названиями, и без, и то ли одну, то ли две лекарствам посвященные. Не прошло и двух недель, как министр здравоохранения сказал, что к концу года министерство разработает “программу, направленную на урегулирование цен на лекарства”. То есть две уже есть, а это будет третья, или тех нет, а эта будет?

На парламентских слушаниях 7 июля Кабмину рекомендовали до сентября разработать концепцию Государственной программы борьбы с бедностью и до октября подать программу на рассмотрение Парламенту. А 9 июля, как уже отмечалось, Президент сообщил, что первый этап борьбы с бедностью успешно преодолен. Это сверх программы, вольные упражнения как бы, или это первый этап той программы, которая будет после концепции, которую разработают? А те программы, которые то ли есть, то ли будут — они на каких расчетах каких ресурсов строились, если у нас никто не знает, ни что у кого есть, ни кто где работает, ни у кого сколько? Хотя требовать такого знания — слишком. Тут сами программы не инвентаризированы, размножаются, как тараканы, как народу поддержать пониманием?

И что обидно — если все послушать, то масса здравых мыслей, чудесных идей и намерений. Но масса, просто масса... Куда идти сегодня, куда бежать завтра, за чем заниматься с утра, когда и где записаться в очередь на поддержку Президента и действий Правительства работой?

У прежней власти, помнится, тоже не было недостатка в благих намерениях, выраженных в массе очень хороших программ...

То же, но путем работы

Я знаю, что занятость возникает тогда, когда цветет экономическая активность.

В. Ющенко, 23 июня 2005г.

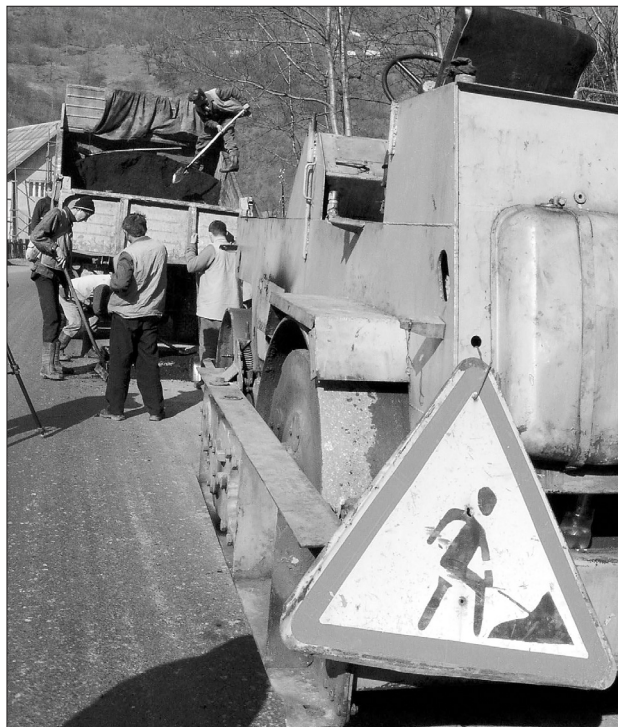
А как бы народ хотел поддержать Президента и действия Правительства работой — словами не передать. Но работы как особо не было, так особо и нет.

Зато появился президентский Указ от буквально прошлого понедельника “Об усовершенствовании государственного регулирования в сфере занятости населения и рынка труда в Украине”. Указ предписывает Правительству и прочим ответственным структурам “принимать в течение 2006-2009гг. меры по созданию ежегодно не менее 1 миллиона рабочих мест”, указывает, где их, рабочие места, прежде всего создавать — “в сфере инновационного и высокотехнологичного производства, в сельском хозяйстве, социальной сфере в сельской местности, в сфере услуг и туризма, а также в монофункциональных городах” и указывает путь — “путем предоставления населению государственной поддержки для организации предпринимательской деятельности, превращения самозанятости населения в высокоэффективный малый и средний бизнес”.

Для всего для этого до 31 декабря текущего года то же Правительство, НАН Украины при участии организаций работодателей и профсоюзов должны “разработать прогнозные показатели потребностей экономики государства в квалифицированных работниках и специалистах на период до 2010г.”

Три вопроса и одна мысль возникают после прочтения документа.

Вопрос первый: на основании чего будут разрабатываться прогнозные показатели, если, как было сказано выше, сколь-нибудь внятной программы социально-экономического развития страны до 2010г. (то есть ориентиров развития производственной базы) не было, нет и к исходу года не предполагается?



Вопрос второй: почему в этом указе ни слова нет о намерениях грандиозного строительства и соответственно — создания в нем рабочих мест? Неоднократно говорилось и практикой проверено — одно рабочее место в строительстве автоматически тянет за собой пять таковых же в смежных отраслях.

Вопрос третий: как считать будем? Ведь в законодательстве понятие “новое рабочее место” не определено и в статистике, естественно, отсутствует. Может, поэтому за первый квартал текущего года рабочих мест вроде было создано 180 тысяч, а если и дальше правильно считать, то к концу вполне мог бы быть первый миллион...

Одна мысль: активность создания рабочих мест во всем перечисленном в указе прямо и непосредственно зависит от наличия/отсутствия инфраструктуры. Если учесть, что под этим красивым словом скрываются транспорт, связь и коммунальное хозяйство, то понятно, что в нашем случае речь идет, скорее, об отсутствии.

Пример из жизни родного села. Село находится в 20 километрах от вполне областного центра Черкассы, что не помешало ему прийти в полный упадок. И появился прошлым летом в селе стратегический инвестор, веселый рыжий немец, как выяснилось, несколько рассеянный — умудрился мобильник в черкасской гостинице забыть. Поглядел инвестор на имеющиеся в селе остатки мощной когда-то птицефабрики и решил ее восстанавливать и ножкам Буша крылышки слегка подрезать. Уже и по рукам с сельской громадой ударили. И по этому случаю решил веселый немец позвонить в свой ганзейский город Бремен из сельсовета. Дальше рассказывать?

Таких примеров из жизни родных нам сел и городов — всему ведомству г-на Червоненко за год не перевезти. Нет у нас инфраструктуры, если километров 20 от областного центра, ну нету.

А ведь любому и пацифисту, и экономисту известно, что “экономическая активность цветет” только там и тогда, где и когда инфраструктура есть. Ибо хоть она и “подструктура”, и хоть отрасли, в нее входящие — не основные, а вспомогательные, но именно она эти основные обслуживает и без нее они, такие основные, ничто.

То есть цепочка вырисовывается такая: инфраструктура — экономическая активность — занятость. И никак не наоборот, или с середины. Все нынешние развитые страны мира, от огромных и Соединенных Штатов до крохотной Дании выходили из разной степени Великой депрессии одной дорогой — строительства дорог. То есть элементарной, исходной составляющей инфраструктуры.

Во-первых, строительство обычной дороги может поглотить огромное количество неквалифицированной и инкоквалифицированной, скажем так, рабочей силы и даже дать ей ту или иную строительно-дорожную квалификацию, и шахтер, возможно, скорее склонен дорогу строить, а не фермерством заниматься.

Во-вторых, строить дороги вполне возможно путем общественных работ, как это делалось в упомянутых уже США, Дании и прочих ныне развитых. За спецовку, еду, место в палатке и доллар в день, по-нашему — 150 грн. в месяц. Очень немного, но ведь временно и с получением задаром квалификации и большого почета, который в ныне развитых общественным работам создавать умели.

В-третьих, по обеим сторонам построенной дороги как раз и расцветает то самое превращение самозанятого населения в высокоэффективный малый и средний бизнес, и что интересно — именно в указанной в указе сфере услуг и туризма. А если эту дорогу строить в сельской местности, то тут вам и местность, и в ней же социальная сфера, и бизнес, и занятость. А если учесть, что транспорт, связь, бизнес и занятость тянут за собой социальную инфраструктуру — образование и здравоохранение, а если учесть... В общем, если все это учесть, то ни шахтеров на фермеров переучивать не надо было бы, ни юных медиков с педагогами в село обязаловкой загонять.

А если учесть, что инфраструктура — это современная связь, то в телефонизации, компьютеризации всей страны и включении ее во Всемирную паутину рабочие места высококвалифицированных специалистов от инженеров до тех, названия которых обычный украинец еще не выучил. Тут никаких общественных работ, а чистая занятость.



И наконец, в-четвертых. На недавнем мини-Давосе Президент назвал пять инвестиционных “принад” страны: близость к ЕС, европейские ориентиры в экономических правилах и стандартах; высокое качество человеческого капитала, образованность и высокая мотивация работников; транзитные возможности; неисчерпанный доселе перечень предприятий, интересных с точки зрения приватизации. Ни одна из них без инфраструктуры доброго слова не стоит. Можно, конечно, проложить по территории страны два-три трансъевропейских коридора, чтобы звание транзитной оправдать. Гражданам удобнее будет по ним из страны уезжать, в поисках работы в ЕС, благо, мы к нему близко.

На съезде наследников Майдана Президент объяснил суть и смысл упомянутой территориальной реформы. Очень трогательно, что в селе Великие Веники будет не только сельсовет, а и нотариус, и юрист, и прочий гражданину полезный человек. Но от этого от села Малые Веники до них не будет ближе. Ибо — смотри выше — инфраструктура, однако.

А в компьютеризированной школе плюс инфраструктура (на сей раз телефон и Интернет) можно, собственно, разместить тот самый интернет-киоск, откуда любой сельский гражданин может по Интернету получить и отправить... И не ходить, не ездить... Мы хотели приблизить власть к народу? Получите. Свести на нет контакты гражданина с чиновником во избежание, в частности, вымогательства и давательства? Получите... Мечты-мечты. А все же представьте себе: вы сидите и захотелось вам справку их ЖЭКа получить. Вы набираете электронный адрес, излагаете просьбу, и через три дня получаете по обыкновенной почте справку...

Однако каждому — свое. Гражданам мечты, власти — слова, слова, слова... ■