

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 12 (72)

2005

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Головний редактор Людмила Шангіна
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна підтримка Антон Дижин

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

Журнал видається українською
та англійською мовами

Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:

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

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

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

Укрінформ — обкладинка, стор. 80, 102, 113;
Власть денег — стор. 16;
Київ 200 — стор. 30, 63;
Прес-служба Президента України — стор. 48;
www.FOR-UA.COM — стор. 50, 52;
PhotoUA — стор. 116;

© Центр Разумкова, 2006

Проект здійснено за підтримки
Міжнародного фонду «Відродження»
та Інституту відкритого суспільства (Будапешт)

З М І С Т

РІК ДІЯЛЬНОСТІ НОВОЇ ВЛАДИ: ПОГЛЯД НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ	2
РОЗДІЛ 1. ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА: ЗДОБУТКИ І ВТРАТИ	3
РОЗДІЛ 2. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА	33
РОЗДІЛ 3. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: НАМІРИ І РЕЗУЛЬТАТИ	53
РОЗДІЛ 4. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ	67
РОЗДІЛ 5. НОВА ВЛАДА: СУСПІЛЬНІ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАННЯ	84
СТАН ВИКОНАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРЕЗИДЕНТА	104
ПРОПОЗИЦІЇ	106
СТАТТІ	
ДЕСЯТЬ ТЕЗ ПРО РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У 2006р.: РИЗИКИ І ЗАСТЕРЕЖЕННЯ <i>Валерій Гесць</i>	111
ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ <i>Елла Лібанова</i>	114
ГОЛОВНИЙ НЕДОЛІК РОБОТИ ПОМАРАНЧЕВОЇ ВЛАДИ <i>Віктор Лисицький</i>	117
СУСІДСТВО З РОЗШИРЕНИМ ЄС: ПОГЛЯД З УКРАЇНСЬКИХ РЕГІОНІВ <i>Олексій Секарев</i>	119

Над матеріалами працювали:

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій: Ігор Бураковський (директор), Олександра Бетлій, Віталій Бігдай, Тетяна Вахненко, Оксана Кузяків, Наталія Лещенко, Вероніка Мовчан, Олег Нів'євський, Катерина Оніщенко, Іван Полтавець, Ганна Чухай, Олег Шеремет
Міжнародне громадське об'єднання «Блейзер Фундація»: Олена Білан, Галина Герасим
Центр Разумкова: Анатолій Рачок (генеральний директор), Андрій Биченко, Олександр Литвиненко, Михайло Міщенко, Михайло Пашков, Володимир Саприкін, Микола Сунгуровський, Людмила Шангіна, Валерій Чалий, Василь Юрчишин, Юрій Якименко
Центр політико-правових реформ: Олександр Банчук, Андрій Кірмач, Роман Куйбіда, Тарас Лесюк, Віктор Тимошук, Марія Фігель

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

РІК ДІЯЛЬНОСТІ НОВОЇ ВЛАДИ: ПОГЛЯД НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

Минув перший рік діяльності владної команди, сформованої В.Ющенком після обрання його Президентом України наприкінці 2004р. Численні опитування громадськості та ділових кіл засвідчують, що 2005р. був досить складним і суперечливим для економічного розвитку України, покращення внутрішньополітичного клімату, зміцнення міжнародного співробітництва, вдосконалення демократичних інститутів у країні.

Очікувалося, що в суспільному та економічному середовищі країни відбудуться кардинальні зміни, змістом яких стане розбудова інститутів громадянського суспільства, вдосконалення системи державного управління, підвищення добробуту громадян і конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Однак, ці очікування не справдилися повною мірою. Заходи влади із формування і зміцнення ринкових засад були розрізненими та непослідовними. Економіка потерпала від інституційної невизначеності, порушення прав власності, пригнічення бізнесу. На фоні чисельних декларацій про єдність тривало посилення партійно-політичних протистоянь. Розкол у команді євроінтеграторів, незбалансованість дій між гілками влади і структурами виконавчої влади суттєво обмежували інтеграційні перспективи на європейському напрямі, ускладнювали діалог зі стратегічними партнерами, загалом послаблювали позиції України на світовій арені.

Аналіз процесів, що відбувалися в країні протягом року, дає підстави констатувати, що одним з першочергових завдань влади є забезпечення відповідальності за розвиток суспільства всіх владних інститутів, досягнення широкого і стабільного громадського консенсусу навколо шляхів і перспектив соціально-економічного розвитку країни, змісту і спрямованості її зовнішньої політики.

Публікація складається з чотирьох розділів.

У першому розділі досліджуються стан і динаміка розвитку економіки, визначаються системні втрати та недоліки, в т.ч. зумовлені суперечностями у владній команді та відсутністю чіткої стратегії реформувань, що призвело до суттєвого економічного гальмування, знизило стимули та унеможливило впровадження довгострокової політики сталого розвитку.

У другому розділі аналізуються суспільно-політичні особливості діяльності нової влади, визначаються інституційні перешкоди, що стали чинниками ускладнення у вирішенні завдань, спрямованих, насамперед, на демократизацію влади, забезпечення відкритості і прозорості її діяльності, оновлення системи державного управління, правового забезпечення ділової активності, приведення структури та діяльності правоохоронних органів до стандартів цивілізованого суспільства.

У третьому розділі окреслюються результати виконання владою зобов'язань у соціальній сфері. Наголошується на негативному впливі політичних протистоянь, зорієнтованості на політику перерозподілу, замість створення дієвих стимулів до підвищення офіційних заробітних плат. Це знижує ефективність заходів, спрямованих на підвищення добробуту громадян.

У четвертому розділі визначаються особливості діяльності влади у зовнішньополітичній сфері і зміцненні безпеки країни. Аналізуються проблеми інституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності; вказуються бар'єри на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції, досліджується стан відносин з ЄС, США та Росією.

У п'ятому розділі наведені результати соціологічних досліджень громадської думки про дії нової влади в економічній, соціальній, внутрішньо- та зовнішньополітичних сферах. Представлені оцінки ділових кіл стану та перспектив розвитку бізнес-середовища.

РОЗДІЛ 1. ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА: ЗДОБУТКИ І ВТРАТИ

Прискорення економічного зростання, впровадження структурних перетворень, інвестиційна та підприємницька привабливість, зміцнення міжнародної інтеграції – амбіційні цілі, що ставилися новою владою, – не були досягнуті повною мірою. Уповільнення темпів економічного зростання, пов'язане із зменшенням інвестицій та скороченням експорту, вимагало спрямування практично всіх економічних ресурсів держави на виконання соціальних зобов'язань і суттєво обмежувало спроможність влади ініціювати глибокі трансформації.

У цьому розділі аналізується діяльність влади на головних напрямках економічної політики протягом 2005р¹. Різноманітні чинники і тенденції як позитивного, так і негативного характеру, в т.ч. зумовлені специфікою політичного процесу, заслуговують на докладне висвітлення, а їх уроки сприятимуть більш раціональному підходу до вироблення ефективної державної політики розвитку економіки, підвищення добробуту громадян країни.

1.1 ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА

Фіскальна політика у 2005р. була зосереджена на вирішенні (переважно “в пожежному порядку”) короткострокових проблем забезпечення соціальних зобов'язань, що ускладнювало її узгодження з цілями економічного зростання.

Соціальна спрямованість бюджетного процесу. Виконання бюджету 2005р. характеризується необхідністю забезпечення політичних декларацій і соціальних зобов'язань нової владної команди. Для цього Державний бюджет протягом 2005р. змінювався кілька разів у напрямі збільшення його доходів і видатків, а також – дефіциту. Зокрема, планові показники доходів Державного бюджету зросли на 20,4 млрд. грн. (з 86,5 до 106,1 млрд. грн.) – переважно за рахунок перегляду макроекономічних показників, скасування ряду пільг, перегляду ставок окремих платежів та зміни податкового законодавства (діаграма “Збільшення основних параметрів Державного бюджету протягом 2005р.”)².

Збільшенню доходів сприяли також такі інструменти, як програма “Контрабанди – СТОП”, посилений контроль з боку Державної податкової адміністрації над адмініструванням податків. Водночас, для наповнення бюджету використовувалися методи, що створювали додатковий тиск на реальний сектор, зокрема – накопичення невідшкодованого податку на додану вартість (ПДВ) та випереджальна сплата податку на прибуток підприємств. Такий підхід до виконання бюджету **переносить проблеми поточного року на наступні бюджетні періоди, спотворюючи при цьому підприємницьке та інвестиційне середовище.**

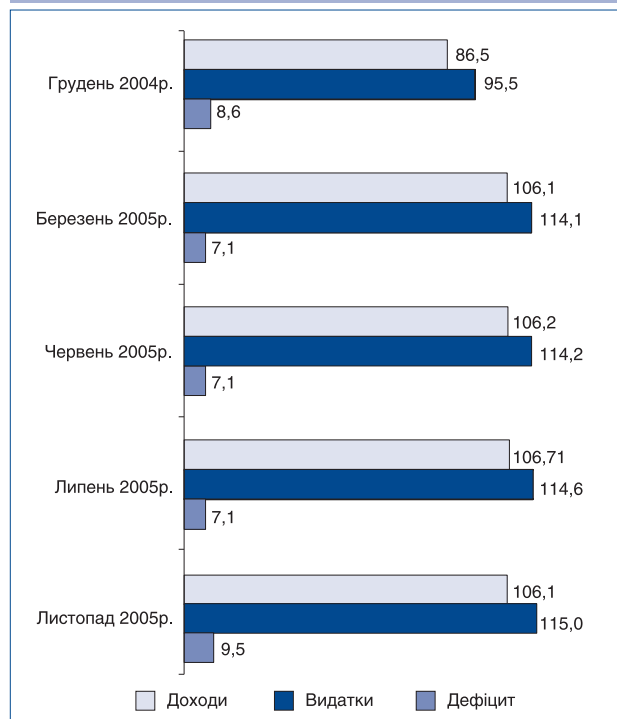
Зміни бюджету супроводжувалися **розширенням соціальних зобов'язань** та підвищенням оплати праці в бюджетному секторі, а з тим – збільшенням видатків. У результаті, **запланований дефіцит Державного бюджету з початку року був збільшений з 8,6 до 9,5 млрд. грн.**

Труднощі з виконанням бюджету були також зумовлені надто оптимістичними показниками, що закладалися під час його розробки. Зокрема, на початку 2005р. зростання реального ВВП планувалося

на рівні 8,2% (фактичне зростання протягом 11 місяців склало 2,2%).

Хоча владі вдалося забезпечити поточне виконання бюджету, проте використані методи спричинили **нестабільність податкового законодавства, підвищення тиску на бізнес-середовище та відповідне погіршення інвестиційного та підприємницького клімату.** Водночас, перебіг бюджетного процесу 2005р. знову засвідчив необхідність формування фіскальної політики із врахуванням середньострокової економічної перспективи.

Збільшення основних параметрів Державного бюджету протягом 2005р., млрд. грн.



¹ Тут і далі використані офіційні статистичні дані, наявні на 15 грудня 2005р., дату завершення підготовки цього журналу. Поза сумнівом, наявна і проаналізована інформація (переважно за дев'ять-десять місяців року) цілком коректно відбиває основні сформовані тенденції і напрями розвитку загалом за рік.

² Див.: Усе про бюджет. Офіційна веб-сторінка Міністерства фінансів України. – <http://www.minfin.gov.ua/>. Також використані власні бази даних Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД).

Проблеми міжбюджетних відносин. Протягом 2005р. Україна зіштовхнулася з низкою застарілих проблем у сфері міжбюджетних відносин. Серед них можна відзначити надмірну централізацію, обмеження фінансового та адміністративного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті протягом 2002-2004рр. становила близько 40%. Відповідно до затверджених показників, вага місцевих бюджетів у 2005р. має сягнути 52% (діаграма "Видатки місцевих бюджетів України")³.

Проте, за умов значних обсягів делегованих повноважень та регулювання окремих статей видатків на



центральному рівні (наприклад, розміру мінімальної заробітної плати), а також вкрай низького рівня власних доходів (для прикладу див. діаграму "Доходи зведеного бюджету Київської області"), повноваження місцевих бюджетів практично не забезпечені повною мірою фінансовими ресурсами⁴.

Підвищення рівня оплати праці в бюджетному секторі мало безпосередній вплив і на місцеві бюджети, оскільки його фінансування здійснювалося лише за рахунок додаткових трансфертів з Державного бюджету. Частка таких трансфертів значно зросла та відповідно до планових показників на 2005р. має становити 5,4% ВВП. Однак, навіть цих обсягів трансфертів виявилось недостатньо для фінансування делегованих повноважень, що створює додаткові ризики повернення практики заборгованості місцевих бюджетів з виплати зарплати. Крім того, така обмеженість ресурсів на місцевому рівні означає скорочення фінансування місцевих програм, у т.ч. інфраструктури. Додатковий трансферту 500 млн. грн., передбачений для місцевих бюджетів при внесенні змін до Державного бюджету восени 2005р., по суті, не міг вплинути на фінансову ситуацію на місцях, а процес прийняття бюджету на 2006р. став ще одним свідченням того, що **орієнтація на зростаючі трансферти не спроможна ані вирішити проблеми місцевих бюджетів у довгостроковому періоді, ані створити реальне економічне підґрунтя реалізації ідеї місцевого самоврядування**⁵.

Протягом 2005р. **проблема обмеженості ресурсів на місцевому рівні вирішувалася наданням додаткових дотацій з Державного бюджету. Такі методи дозволяли лише частково пом'якшувати гостроту проблеми нестачі коштів у короткостроковому періоді, не впливаючи на її принципове вирішення.**

Державна підтримка окремих виробничих секторів. Протягом років незалежності в Україні практикувалася державна підтримка окремих регіонів і секторів економіки. Відсутність чітко встановлених прозорих і послідовних правил надання та аналізу ефективності державної допомоги призвела до пошуку дедалі ширших можливостей лобіювання з метою отримання державної підтримки, зокрема шляхом створення спеціального режиму оподаткування, прямих бюджетних субсидій і податкових пільг. При цьому, належного економічного аналізу такої допомоги так і не було проведено.

Пріоритетними отримувачами державної підтримки довгий час були: машинобудування, сільське господарство, вугільний сектор. Крім того, на території України було створено 11 спеціальних економічних зон (СЕЗ) та 72 території пріоритетного розвитку (ТПР) зі спеціальним пільговим режимом оподаткування на термін 20-60 років з метою підтримки депресивних територій шляхом залучення інвестицій, нових технологій, пом'якшення соціальних проблем і проблем довкілля. Необхідність отримання додаткових бюджетних надходжень на фінансування соціальних зобов'язань зумовила скасування частини державних пільг під час перегляду Державного бюджету в березні 2005р. Так, були прийняті зміни

³ Див.: Щорічні звіти Казначейства про виконання бюджетів України за 2002-2005рр.; власні бази даних і розрахунки ІЕД.

⁴ Див: Порівняльна таблиця розрахункових показників обласного бюджету Київської області. – <http://www.kyiv-obl.gov.ua/viewpage.php3?t=14&p=181>. Також використані власні бази даних і розрахунки Центру Разумкова.

⁵ Слід зазначити, що Уряд ініціював розробку проекту закону "Про територіальний устрій України", що мав на меті раціональну схему фіскальної децентралізації в перспективі. Крім того, були зроблені перші кроки для розширення податкової бази місцевих бюджетів шляхом визначення механізмів впровадження податку на нерухомість. Проте, ці наміри мали переважно декларативний характер.

до Державного бюджету на 2005р., якими, зокрема, скасований пільговий режим у СЕЗ та ТПР та вилучені положення про гарантії незмінності умов гри для інвесторів⁶.

Проте, надмірне адміністрування та відсутність послідовного підходу до вирішення проблем державної підтримки мали негативні наслідки. *По-перше*, наявність сильного політичного лобі провокувала часткове повернення до попередніх механізмів підтримки. *По-друге*, інвестори звернулися до судів з позовами про компенсацію втрат, спричинених недотриманням законодавчо встановлених зобов'язань влади. В результаті, Уряд змушений був ухвалити рішення про вексельний режим сплати ПДВ та зв'язного мита, а також, за дорученням Президента, зобов'язаний був відпрацювати механізми компенсації втрат (над чим Уряд продовжує працювати).

Дії Уряду у сфері надання державної підтримки у 2005р. були зумовлені необхідністю вирішувати коротко-термінові проблеми наповнення бюджетів. Результати для економіки не можуть бути оцінені як успішні, оскільки, по суті, одні проблеми (термінового наповнення бюджетів) були замінені новими, довгостроковими (погіршення довіри до інститутів влади в частині дотримання нею взятих зобов'язань, у т.ч. перед інвесторами).

Адміністрування ПДВ. Для підвищення ефективності адміністрування ПДВ Уряд вдався до заходів нормативно-правового характеру, спрямованих на зменшення масштабів шахрайських дій, пов'язаних з отриманням бюджетного відшкодування фірмами-одноденками та підприємствами-експортерами⁷. Зокрема:

- ❖ з метою зниження поточних витрат бюджету на відшкодування ПДВ та часткового усування незаконних вимог платників ПДВ на відшкодування був подовжений термін формування сальдо за ПДВ до двох місяців, а також впроваджені обмеження на обсяги відшкодування ПДВ (відповідно до сплаченого підприємством ПДВ за попередній період);
- ❖ для запобігання відшкодуванню незаконних вимог з ПДВ "фірмами-одноденками" були позбавлені права на отримання коштів підприємства, які: (а) зареєстровані платниками ПДВ менше, ніж за 12 місяців до подання заяви на бюджетне відшкодування; (б) не проводили діяльність протягом останніх 12 місяців; (в) за останні 12 місяців мали обсяги оподатковуваних операцій менші, ніж заявлена сума бюджетного відшкодування;
- ❖ з метою унеможливлення використання підставних фірм крупними підприємствами, що мають податкову заборгованість, відшкодування ПДВ позбавлялася фірма, яка є лише посередником при експорті, а право на податковий кредит надавалося лише платнику податку, який володіє правом власності на експортовані товари (роботи, послуги);

❖ наказами Державної податкової адміністрації була модифікована процедура відшкодування ПДВ: добросовісні платники ПДВ отримали право на бюджетне відшкодування за результатами безвиїзних перевірок місцевих податкових інспекцій, а перевірки податковою міліцією законності вимог на відшкодування мали проводитися лише стосовно ризикових платників податків.

У результаті реалізації цих заходів, рівень збирання ПДВ істотно підвищився: за дев'ять місяців 2005р. надходження від ПДВ досягли 8,5% ВВП – проти 5,3% за відповідний період 2004р. (таблиця "Рівень збирання ПДВ у 2004-2005рр.")⁸.

Рівень збирання ПДВ у 2004-2005рр.

	млрд. грн.		% ВВП	
	дев'ять місяців 2004р.	дев'ять місяців 2005р.	дев'ять місяців 2004р.	дев'ять місяців 2005р.
Надходження від ПДВ	12,50	24,66	5,3	8,5
ПДВ з вироблених в Україні товарів	12,00	16,93	5,1	5,8
Відшкодування ПДВ	-7,93	-8,59	-3,4	-3,0
ПДВ з імпортованих товарів	8,42	16,32	3,6	5,6

Аналіз структурних складових збільшення доходів бюджету від ПДВ засвідчує істотне збільшення надходжень ПДВ з імпортованих товарів – 5,6% ВВП, за підсумками дев'яти місяців 2005р., проти 3,6% за відповідний період 2004р⁹. Водночас, рівень збирання ПДВ з вироблених в Україні товарів істотно не збільшився – 5,8% проти 5,1% ВВП за відповідний період 2004р.

Водночас залишаються невирішеними наступні проблеми: використання "фірм-одноденки" великими підприємствами для ухилення від сплати ПДВ та приховування прибутків; завищення сум податкового кредиту внаслідок штучного завищення цін; здійснення фіктивних операцій з продажу товарів (робіт, послуг).

Зміни адміністрування ПДВ не дали вагомих позитивних результатів. Зокрема, не вдалося досягти суттєвого підвищення рівня мобілізації ПДВ з товарів, вироблених в Україні, та зменшити незаконні вимоги з відшкодування ПДВ. Більш вагомий ефект мали заходи, спрямовані на скорочення обсягів нелегального імпорту та підвищення рівня збирання ПДВ з імпортованих товарів.

Основні дії влади у сфері фіскальної політики у 2005р. були спрямовані на фінансування політично мотивованих обіцянок і зобов'язань, мали переважно короткостроковий характер, суперечили цілям і завданням сталого розвитку, а тому були малорезультативними.

⁶ Розмір спецрежимної бюджетної "дірки" був оцінений у 8,5 млрд. грн., хоча понад половину цієї суми умовно нарахованих фіскальних пільг становили так звані загороджувальні мита на імпорتنу продукцію. Див.: Спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку України. – Інститут реформ, Київ, 2005, с.5.

⁷ Адміністрування ПДВ в Україні традиційно відзначалося низькою ефективністю. До головних проблем слід віднести значні масштаби ухилення від сплати ПДВ, завищення сум податкового кредиту та зловживання при бюджетному відшкодуванні ПДВ. Головними причинами цих негативних явищ є низький рівень виконання законодавчих вимог платниками податків, недосконалість законодавчої бази, слабкість і вразливість до корупції податкових і митних органів.

⁸ Див.: Моніторинг виконання зведеного бюджету України за 2004-2005рр. – http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=51703; власні бази даних і розрахунки ІЕД.

⁹ Доречно зазначити, що зростання імпорту (навіть без вжиття будь-яких заходів з адміністрування ПДВ) може підвищувати обсяги надходжень від ПДВ з імпортованих товарів. Проте, в Україні у 2005р. зростання імпорту поєднувалося зі зміцненням (ревальвацією) гривні (що знижує частку імпорту в ВВП), а це, певним чином "нейтралізувало" зростання обсягів імпорту.

1.2 ІНФЛЯЦІЯ

У 2005р. в Україні посилилися інфляційні процеси. Хоча владою були вжиті заходи з приборкання інфляції, проте загалом вони не мали системного характеру. Тому певне вповільнення темпів зростання цін станом на листопад 2005р. до 12% (порівняно з відповідним періодом попереднього року) відбулося не стільки завдяки цілеспрямованим зусиллям влади, скільки через припинення високого нарощування заробітних плат і пенсій, а також низку зовнішніх чинників, зокрема, певного зниження цін на деякі товари на світових ринках (наприклад, нафти) чи попиту на внутрішніх ринках (зокрема, як наслідок поширення пташиного грипу).

Чинники інфляційного тиску. Розгортання інфляційних процесів було спровоковано популістськими заходами Уряду восени 2004р., напередодні президентських виборів. Так, протягом чотирьох останніх місяців 2004р. на соціальні видатки було додатково спрямовано 13,5 млрд. грн. бюджетних коштів, що призвело до додаткового інфляційного тиску.

Прийняття за ініціативи нового Уряду змін до Державного бюджету на 2005р., згідно яким були збільшені мінімальна пенсія (з 284 грн. до 332 грн.), допомога при народженні дитини (майже до 8 500 грн.) та інші соціальні виплати, а також відбулося підвищення мінімальної заробітної плати протягом наступних місяців з 262 грн. до 332 грн., означало продовження політики стрімкого розширення соціальних видатків у 2005р.¹⁰

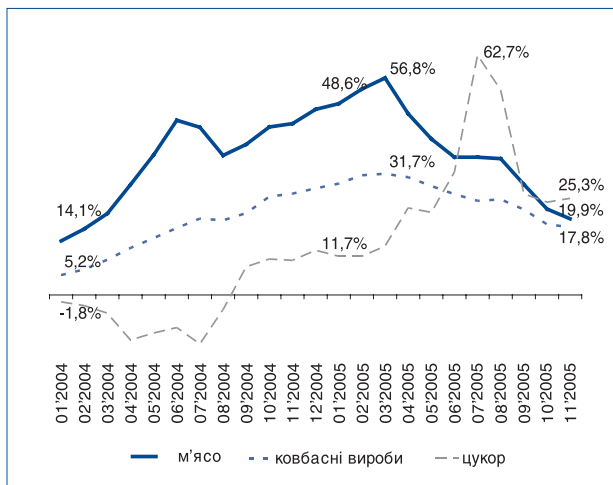
Підвищення пенсій та інших соціальних платежів є, безумовно, важливим завданням влади, яка має піклуватися про добробут населення. Проте, для запобігання загрози стабільності купівельної спроможності збільшення соціальних видатків має відбуватися повільнішими темпами. Інакше, в умовах обмеженої спроможності купівлі відносно дорогих товарів довгострокового користування (внаслідок загалом низьких доходів населення), а також недостатніх (у більшості громадян) можливостей для заощаджень та інвестування додаткові бюджетні кошти швидко спрямовуються на споживчі ринки (див. також Розділ 3 цієї доповіді).

В Україні швидке зростання споживчих цін відбулося саме внаслідок того, що виплати з Державного бюджету спрямовувалися переважно тим верствам населення, які значну частину свого доходу витрачають на продовольчі товари і продукцію сільського господарства — тобто, галузей економіки, що не мають потенціалу для швидкого нарощування обсягів виробництва та є найбільш захищеними від імпорту високими тарифними і нетарифними бар'єрами.

Заходи інфляційного стримування. Влада намагалася впливати на цінову ситуацію, вживаючи заходів на тих ринках, де зростання цін набувало загрозливого характеру, наприклад, на ринку м'яса і м'ясопродуктів, а також на ринку цукру (діаграма "Динаміка цін на окремі продовольчі товари у 2004-2005рр.")¹¹.

Зокрема, навесні 2005р. були зроблені спроби домогтися з виробниками м'яса птиці про зниження цін на продукцію птахівництва, а також збільшити закупівлю інших видів м'яса до Державного резерву з метою наступного продажу за регульованими (і нижчими за ринкові) цінами у спеціалізованій мережі магазинів

Динаміка цін на окремі продовольчі товари у 2004-2005рр., % до відповідного місяця попереднього року



"Укркоопспілки". Для зниження цін на цукор була запроваджена спеціальна схема поставок товару із-за кордону.

На ринку пального, де на початку року відбулося різке зростання цін внаслідок підвищення світової ціни на нафту, Уряд вдався до адміністративного регулювання цін і тиску на виробників бензину¹².

Проте, вказані заходи були малоефективними в подоланні інфляції, оскільки спрямовувалися не на усунення її фундаментальних причин (збільшення споживчого попиту за обмеженої пропозиції та низьких можливостей альтернативного спрямування доходів від соціальних трансфертів), а на адміністративне обмеження зростання цін на окремі товари.

Хоча наприкінці 2005р. проявилася тенденція до зниження темпів інфляції, головним чином це сталося не завдяки успішним діям влади, а насамперед зростаючого рівня інфляції у відповідні місяці попереднього року та зовнішнім чинникам (зниженню цін на нафту на світових ринках, поширенню пташиного грипу), які зумовили певне зниження внутрішніх цін на пальне та м'ясо птиці.

Окремої уваги заслуговує роль монетарної політики Національного банку України (НБУ) в боротьбі з інфляцією. Динаміка грошових агрегатів та заходи монетарної політики у 2005р. мало відрізнялася від попередніх років, ще раз підтверджуючи, що інфляційні тенденції навряд чи мають монетарний характер. На стримування інфляції було також спрямоване адміністративно впроваджене у квітні 2005р. зміцнення національної валюти (ревальвація гривні). Ревальвація сприяла зниженню інфляції двома шляхами: безпосередньо — через зниження цін на імпортовані товари (насамперед, на нафту та споживчі товари), та опосередковано — через зменшення обсягів нарощування монетарних агрегатів. Такі кроки НБУ, хоч і викликали переважно негативну реакцію (див. Розділ 3 цієї доповіді), проте відповідали короткостроковим потребам впровадження термінових заходів зниження інфляції.

¹⁰ Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005р." та деяких інших законодавчих актів України" від 25 березня 2005р.

¹¹ Джерело: Індекси споживчих цін. Експрес-випуски Держкомстату (щомісячні). — <http://www.ukrstat.gov.ua>. За розрахунками ІЕД, лише на три вказані товарні позиції припадає близько 30% загального зростання цін протягом 2005р.

¹² Зростання цін на пальне має непропорційно малий вплив на динаміку індексу споживчих цін через незначну вагу пального у споживчому кошику. Проте, зростання цін на бензин впливає на інфляцію опосередковано — через збільшення транспортних витрат та підвищення тарифів на пасажирські перевезення.



Таким чином, головними чинниками інфляції у 2005р. були політично мотивовані збільшення соціальних виплат з Державного бюджету, що стимулювало різке підвищення споживчого попиту, який не міг бути збалансований у стислі терміни. Окремі заходи були спрямовані на усунення найбільш явних дисбалансів на окремих ринках — тоді як необхідним був комплексний підхід, що містив би заходи у сфері фінансової, інвестиційної та торговельної політики. Отже, дії влади з приборкання інфляції не були успішними та результативними, оскільки не торкалися фундаментальних причин зростання цін.

1.3 ВАЛЮТНО-КУРСОВА ПОЛІТИКА

Валютно-курсова політика НБУ у 2005р. характеризувалася послідовним послабленням валютного регулювання, а також спрощенням здійснення іноземних інвестицій. Такі зміни мають позитивно позначитися на роботі суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та банків, які отримали ширші можливості для запобігання валютних ризиків.

Пом'якшення валютних обмежень та полегшення процедури іноземного інвестування. У 2005р. НБУ вніс ряд важливих змін до чинного законодавства у сфері валютного регулювання, які ознаменували початок дій в напрямі лібералізації валютного ринку та ринку капіталів. Існування жорсткого валютного регулювання кілька років поспіль мало на меті забезпечення постійного припливу іноземної валюти на внутрішній ринок та обмеження спекулятивних операцій, які могли б порушити стабільність гривні. Тривале домінування позитивних тенденцій протягом кількох останніх років, насамперед, позитивне сальдо поточного рахунку платіжного балансу та накопичення значних валютних резервів, дозволили НБУ перейти до розширення політики лібералізації.

Першою важливою зміною стало скасування в березні 2005р. вимоги обов'язкового продажу 50% надходжень в іноземній валюті експортерами протягом п'яти днів¹³. Існування такої вимоги, стимулювало експортерів занижувати експортну виручку, а також вимагало додаткових державних коштів на адміністрування та моніторинг виконання. НБУ також полегшив правила роботи на валютному ринку, зокрема, дозволивши комерційним банкам здійснювати арбітражні та форвардні операції з іноземною валютою (хоч і з певними обмеженнями)¹⁴. Тим самим банки отримали можливість зменшувати валютні ризики, але 1,5% збір до Пенсійного фонду з безготівкових валютних операцій обмежує привабливість таких операцій.

Крім того, НБУ значно спростив порядок внесення іноземних інвестицій в Україну, скасувавши вимогу обов'язкового відкриття інвестиційних рахунків та обов'язкову конвертацію іноземної валюти у гривню при інвестуванні (хоч окремі питання повернення іноземних інвестицій та репатріації прибутих нерезидентів залишаються досі невирішеними)¹⁵. Одночасно, з метою зниження ризиків, НБУ запровадив обов'язкове

резервування коштів при залученні резидентами короткострокових кредитів в іноземній валюті від нерезидентів у розмірі 20% залучених коштів¹⁶.

Спрощення процедури інвестування сприяло зменшенню витрат при здійсненні інвестицій. Проте, зрозуміло, що самі по собі процедурні зміни не є стимулом для інвестування. Таким стимулом є формування сприятливого і стабільного середовища для ведення бізнесу, а державна політика має бути спрямована на мінімізацію ризиків, з якими стикається інвестор в Україні.

Зменшення валютних інтервенцій. Починаючи з вересня 2005р., НБУ дещо зменшив обсяг власних інтервенцій на міжбанківському валютному ринку, викуповуючи іноземну валюту в меншому обсязі, ніж надлишок її пропозиції. Рішення НБУ про зменшення своєї присутності на міжбанківському валютному ринку є своєрідним сигналом про те, що суб'єктам господарювання варто враховувати у своїй діяльності ризик зміни валютного курсу (і не покладатися на те, що НБУ буде завжди утримувати постійний обмінний курс).

Такий напрям дій свідчить про послідовний перехід до більш гнучкого курсоутворення, а за сприятливих макроекономічних умов та сильних зовнішніх позицій може принести значні переваги, насамперед — здатність вчасно і результативно реагувати на зовнішні шоки¹⁷. Водночас, такий захід може прискорити реформування національних фінансових інститутів, зокрема, впровадження дієвих інструментів для нейтралізації валютних ризиків, а також розвитку фондового ринку.

Валютно-курсова політика НБУ у 2005р. була спрямована на поступову лібералізацію валютного регулювання із збереженням певних обмежень операцій з іноземною валютою для уникнення фінансових ризиків, притаманних перехідним економікам. За нерозвинених фінансових ринків і відкритості української економіки така лібералізація може значно збільшити непередбачуваності ринку та посилити спекулятивні ризики. Позитивної оцінки заслуговує також рішення НБУ про зменшення обсягів валютних інтервенцій на міжбанківському ринку. Дозвіл на розширення меж щоденних коливань курсу сприятиме розвитку ринкових інструментів для зменшення валютних ризиків, а також прискоренню переходу до більш гнучкої валютно-курсової політики.

1.4 ТОРГОВЕЛЬНА ПОЛІТИКА

У 2005р. Україна зробила рішучий крок у напрямі значного пом'якшення імпортного режиму, тоді як стосовно експортної політики влада не була послідовною.

Напрями торговельної лібералізації. Позитивною особливістю торговельної політики 2005р. стало суттєве пом'якшення імпортного режиму, зокрема, **значне скорочення та уніфікація ставок ввізного мита**¹⁸. Були змінені ввізні мита для близько 90% українського імпорту і більш ніж удвічі знижено загальний рівень тарифного захисту. Не вдалося суттєво знизити ввізні мита на сільськогосподарські товари та товари харчової промисловості, фактично заборонним залишається

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України "Про внесення зміни до Антикризових заходів фінансової стабілізації" №215 від 30 березня 2005р.

¹⁴ Нові "Правила торгівлі іноземною валютою" затверджені Постановою Правління Національного банку України №281 від 10 серпня 2005р.

¹⁵ Постанова Правління Національного банку України "Про врегулювання питань іноземного інвестування в Україну" №280 від 10 серпня 2005р.

¹⁶ Постанова Правління Національного банку України "Про запровадження обов'язкового резервування коштів за валютними операціями, пов'язаними із залученням резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів" №291 від 12 серпня 2005р.

¹⁷ Мається на увазі не вільне плавання курсу, а дозвіл на ширші коливання курсу в межах певного коридору або прив'язку до кошика валют.

¹⁸ Докладніше див.: 100 днів нової влади: погляд недержавних аналітичних центрів. — <http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/100dniv.cgi>; Національна безпека і оборона, 2005, №9. — http://www.uceps.org.ua/additional/NSD69_ukr.pdf.

мито на соняшникову олію, цукор. При цьому, слід враховувати, що продовження політики захисту ринку цукру не лише гальмує ефективний розвиток цукрової галузі країни, але і перешкоджає вступу України до СОТ.

У 2005р. була проголошена **політика зменшення нетарифних обмежень зовнішньої торгівлі, зокрема, спрощення процедури митного оформлення товарів**. Ці зміни є частиною Державної програми “Контрабанді – СТОП”, яка спрямована на пом’якшення режиму торгівлі з одночасним посиленням контролю над дотриманням визначених законом процедур і правил зовнішньоторговельної діяльності¹⁹. Так, у квітні 2005р. Державна митна служба України (Держмитслужба) затвердила нові (спрощені) правила митного оформлення товарів²⁰. Поміж іншого, протягом року були спрощені або скасовані окремі вимоги Держмитслужби, які можна визначити як нетарифні обмеження зовнішньої торгівлі, — що є безумовно позитивним кроком²¹.

Якщо Уряд багато зробив для лібералізації імпорту, то в експортній політиці він не був настільки послідовним. З одного боку, Уряд скасував ліцензування експорту м’яса, залізної руди, кам’яновугільної смоли тощо, що було запроваджене для збільшення пропозиції цих товарів на внутрішньому ринку. З іншого — для зменшення тиску на внутрішні ціни запровадив фактичну заборону експорту нафти українського виробництва, а також сезонну заборону (нульова квота) на експорт бензинів та дизельного палива.

Заходи лібералізації імпорту, впроваджені протягом 2005р., позитивно позначилися на добробуті населення (внаслідок ширшого доступу до споживчих товарів) і ще раз підтвердили неефективність збереження протекціоністських бар’єрів. Зокрема, відмова Парламенту дозволити пільговий імпорт цукру в межах квоти влітку 2005р. спровокувала значне зростання цін (див. підрозділ “Інфляція”). Характерне для попередніх років використання обмеження експорту як інструменту захисту внутрішніх цін не відповідає ринковим принципам і порушує систему вільного ціноутворення, яка є ключовою для ефективного функціонування економіки.

Вступ до СОТ. Протягом 11 місяців 2005р. були завершені двосторонні переговори з вісьмома країнами-членами СОТ, тобто Україна узгодила свої умови вступу до СОТ загалом з 38 країнами. Сьогодні тривають переговори ще з 10 країнами, в т.ч. з такими ключовими членами СОТ, як Австралія та США, від позиції яких, по суті, залежить рішення стосовно членства України в цьому міжнародному інституті. **Ключовим питанням переговорів залишається високий рівень захисту сільського господарства, зокрема, сукупний вимір підтримки (СВП) сільського господарства**²².

Незважаючи на загострення протистояння між Урядом і Парламентом, що мало наслідком періодичне блокування роботи Верховної Ради, у 2005р. країна суттєво просунулася в напрямі приведення законодавства у відповідність до вимог СОТ. Так, були прийняті закони про кримінальну відповідальність за CD-піратство, про усунення дискримінації на ринку фінансових та аудиторських послуг, зміни до законів про безпеку харчових продуктів, про антидемпінгові заходи та про спеціальні заходи щодо імпорту. Водночас, залишається законодавчо невирішеним ряд важливих питань, зокрема, регулювання ринку цукру, зниження експортних мит (наприклад, на металобрухт), доступу філій іноземних банків, що є суттєвим бар’єром для успішного просування України до СОТ.

Незважаючи на прогрес у переговорах із членами СОТ, не була досягнута головна мета — вступ країни до цієї організації у 2005р. Це може призвести до відкладення вступу на невизначений термін — якщо внаслідок рішень Міністерської конференції в Гонконгу в середньостроковій перспективі зміняться “правила гри” у СОТ, що, у свою чергу, може зумовити висунення нових додаткових вимог до України. Відкладення вступу до СОТ означатиме для України подальше гальмування розвитку зовнішньоторговельних відносин, а з тим — економічного розвитку загалом.

1.5 БОРГОВА ПОЛІТИКА

Владі вдалося досягти рекордно низької вартості запозичень на внутрішньому та зовнішньому ринках. Водночас, наміри влади розширити ринок внутрішніх запозичень на протидію зовнішнім — для зниження вразливості Державного бюджету до коливань обмінного курсу, не були підтримані впровадженням відповідних фінансових інструментів.

Структурні проблеми в борговій сфері. Нова влада успадкувала ряд якісних і структурних проблем у сфері державних запозичень. Низька довіра з боку як іноземних, так і національних інвесторів до державних цінних паперів, а з тим — і висока вартість запозичень попередніх років, вимагали додаткових коштів для обслуговування державного боргу. Його стан характеризувався переважанням зовнішніх зобов’язань над внутрішніми та, як наслідок — вразливістю до коливань обмінного курсу, тоді як внутрішній ринок державних запозичень залишався нерозвиненим²³. Не було розроблено дієвого механізму погашення знецінених заощаджень громадян в установах Ощадбанку колишнього СРСР. Комерційні кредити, надані підприємствам державою чи під державні гарантії, не поверталися, а заходи влади, спрямовані на повернення цих кредитів, залишалися переважно неефективними.

¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми “Контрабанді – СТОП” на 2005-2006рр.” №260 від 1 квітня 2005р.

²⁰ Наказ Державної митної служби України “Про затвердження Порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації” №314 від 20 квітня 2005р.

²¹ Зокрема, скасовані накази, якими були визначені місця митного оформлення окремих товарів. Втратив чинність наказ, яким запроваджувався комісійний огляд товарів з давальницької сировини. Скасовані розпорядження, якими були зменшені терміни переміщення товарів автомобільним транспортом митною територією України. Скасовані обмеження можливості митного оформлення товарів у поза робочий час, а також у вихідні та святкові дні. Скасовано застосування виняткових посиленних форм митного контролю при переміщенні через митний кордон та митному оформленні окремих товарів. Внесено зміни щодо митного оформлення транзитних товарів, що ввозяться на митну територію України автомобільним транспортом. — За матеріалами Державної митної служби України, http://chp.com.ua/persp_13.php

²² Вагомим для СВП є встановлення так званого базового періоду. Україна веде переговори щодо встановлення СВП на рівні \$1,14 млрд. (після коригування) для базового періоду 1994-1996рр. Однак деякі члени робочої групи наполягають на іншому базовому періоді — 2000-2002рр., що призведе до зменшення українського СВП до \$1,1 млрд. або навіть \$265 млн., якщо не враховувати у СВП податкові пільги.

²³ За даними Міністерства фінансів України, частка внутрішнього боргу в загальній структурі державного боргу, станом на кінець лютого 2005р., сягала 18%. За даними Міжнародного Валютного Фонду, частка внутрішнього боргу в загальній сумі державного боргу становила: в Чехії — 94%, Словаччині — 75%, Угорщині — 69%, Польщі — 59%. Див: External Debt Statistics and the IMF. — <http://www.imf.org/external/np/ta/ed/ed.htm>.



Більшість із вказаних проблем неможливо розв'язати за один рік. Структура державного боргу — це результат багаторічної боргової політики, і тому є інертною. Водночас, для вирішення якісних і структурних проблем необхідні сміливі виважені кроки, які враховують реальні можливості економіки. Зокрема, проблема повернення знецінених заощаджень громадян в установах Ощадбанку колишнього СРСР (приблизно 130 млрд. грн.), що була однією з головних передвиборних тез усіх кандидатів на пост Президента України у 2004р., залишається невирішеною, оскільки так і не вдалося дійти згоди стосовно загальноприйнятого механізму і строків погашення знецінених заощаджень.

Нові тенденції у борговій сфері. Діяльність нової влади у сфері державних запозичень була успішною в досягненні тактичних цілей. Зокрема, Уряду вдалося здійснити ряд поточних запозичень на внутрішньому і зовнішньому ринках за рекордно низької (для України) вартості. Так, у жовтні 2005р. було розміщено єврооблігації на суму \$600 млн. (3,7 млрд. грн.) за ставкою доходності 4,95% річних²⁴. Вдалося також протягом квітня-червня 2005р. розмістити облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) обсягом понад 6 млрд. грн. також під низькі ставки (близько 6% річних у національній валюті).

Проте досягнення низьких ставок по запозиченням не призвели до зміни структури державного боргу. Зміни до Державного бюджету на 2005р. передбачали 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.²⁵

Проте, на практиці політика державних запозичень характеризувалася відходом від початково визначених намірів. Протягом 2005р. були здійснені запозичення на загальну суму 13,4 млрд. грн., у т.ч. 6,9 млрд. грн. на внутрішньому ринку та 6,5 млрд. грн. — на зовнішньому. Таким чином, обсяги зовнішніх запозичень на кінець жовтня 2005р. приблизно вдвічі перевищили обсяги, задекларовані Урядом під час внесення змін до Державного бюджету на 2005р.²⁶ Тобто, владі не вдалось утримати курс на переорієнтацію із зовнішніх на внутрішні джерела запозичень, а структура державного боргу не зазнала значимих змін.

Більше того, проект Державного бюджету на 2006р. свідчить про те, що нова влада відмовилася від намірів зменшити частку боргу, яка підлягає сплаті в іноземній валюті — у проекті передбачається здійснити внутрішні та зовнішні запозичення в 4,6 млрд. грн. та 7,0 млрд. грн., відповідно²⁷.

Слід зазначити, що, попри фактичне перевищення плану нових запозичень, зростання загального боргу не було значним, оскільки відбулося дострокове погашення так званих процентних облігацій внутрішньої державної позики (ПОВДП), які належать винятково НБУ (понад 6 млрд. грн.). Загалом, доцільність

нових запозичень з одночасним достроковим погашенням “старих” зобов'язань може полягати в намірах здешевити вартість обслуговування боргу. Проте, у випадку з ПОВДП (доходність яких є дійсно досить високою — близько 15%) навряд чи йдеться про суттєву економію урядових витрат. Щорічний закон про Державний бюджет зобов'язує НБУ спрямовувати доход, отриманий від ПОВДП, до Державного бюджету.

У політиці державних запозичень новій владі вдалося досягти тактичних цілей у частині зниження вартості запозичень на внутрішньому та зовнішньому ринках. Проте, її наміри змін у борговій політиці, зокрема, в напрямі переорієнтації на ринок внутрішніх запозичень (для скорочення зовнішнього боргу) зазнали суттєвої корекції у процесі впровадження. Збереження переважної частки державного боргу в іноземній валюті залишає Державний бюджет вразливим до коливань обмінного курсу. А орієнтація на зовнішні запозичення — уповільнює розвиток внутрішнього ринку позичкових капіталів, що позбавляє учасників фондового ринку адекватного орієнтиру вартості капіталів, зменшує можливості для диверсифікації інвестиційних портфелів.

1.6 РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

У 2005р. влада задекларувала наміри поглибити дерегуляцію та створити найсприятливіше в Європі бізнес-середовище. Проте, непослідовність і суперечливість заходів регуляторної політики фактично поглибила непередбачуваність ділового середовища і мала негативний вплив на відносини бізнесу і влади.

Наміри діалогу “бізнес-влада”. У 2005р. влада постійно декларувала необхідність посилення діалогу “бізнес-влада”, а також взаємної відповідальності підприємницьких і державних інституцій за економічний розвиток країни. Ряд форумів, проведених протягом року, могли б стати корисними для налагодження вказаного діалогу. Проте, відсутність механізмів впровадження очікуваних рішень зводить практично нанівець позитиви від таких зустрічей.

Реалізовані заходи регуляторної політики в багатьох аспектах характеризувалися непослідовністю, декларативністю, традиційною відсутністю механізмів виконання вже існуючого законодавства. Виразним прикладом цього стало прийняття в березні у 2005р. Закону “Про внесення змін до Закону “Про Державний бюджет України на 2005р.” та деяких інших законодавчих актів України”²⁸. Цим Законом був суттєво скорочений перелік видів діяльності, на які поширювалася дія спрощеної системи оподаткування, а набуття ним чинності ускладнило діяльність малого бізнесу і спричинило зростання невизначеності для підприємців — що провокувало масовий перехід “у тінь” багатьох підприємців, які позбавлялися права на спрощену систему оподаткування. Активна позиція підприємців змусила владу переглянути положення, які набули чинності, і вже за три місяці, в червні, система спрощеного оподаткування була частково відновлена.

²⁴ Див.: Державний борг. — http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=34952.

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

²⁶ Див.: Там само.

²⁷ Див.: Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2006р.” №8000 від 15 вересня 2005р. (поданий Урядом до Парламенту на повторне друге читання 8 грудня 2005р.).

²⁸ Див.: Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” та деяких інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005р.

Подібним чином, незважаючи на подвійне декларування в указах Президента необхідності створення концепції єдиного соціального податку, документ так і не був підготовлений²⁹.

Впровадження заходів дерегуляції. Важливим заходом регуляторної політики стало впровадження процедур прискореної дерегуляції³⁰. Це можна назвати стратегічним заходом державної регуляторної політики — він мав на меті суттєве зменшення кількості нормативних актів, що стосуються регулювання господарської діяльності, а з тим — покращення підприємницького середовища. Проте, аналіз процесу впровадження процедур прискореної дерегуляції вказує на високі сумніви у частині їх (“прискорених” процедур) позитивного впливу на підприємницьке середовище внаслідок розмитих критеріїв відбору законодавчих актів для скасування та недостатню виконавську дисципліну державних органів влади. Більшість запропонованих до скасування законодавчих актів не є суттєвими для бізнесу, що спричиняє фактичну безрезультативність заходу, який міг би стати стратегічним.

Однією з найбільших перешкод на шляху досягнення реальних успіхів державної регуляторної політики у 2005р. було невиконання або неналежне виконання чинного законодавства. Створювалося замкнене коло: невиконання чинного законодавства зумовлювало прийняття нових законодавчих актів, що по суті вимагали виконання чинних.

Наслідком стало те, що попри запровадження процедури прискореної дерегуляції, підприємницьке середовище не покращилося. Крім того, незважаючи на багаторазове декларування, Уряд не зробив рішучих кроків у напрямі вирішення чи не найбільш проблем для підприємців — впровадження єдиного соціального податку та вдосконалення дозвільної системи.

Загалом, у сфері регуляторної політики перед Урядом у короткостроковій перспективі постає завдання підвищення довіри до влади з боку бізнесу, в середньостроковій — проведення адміністративної реформи та реформи державної служби.

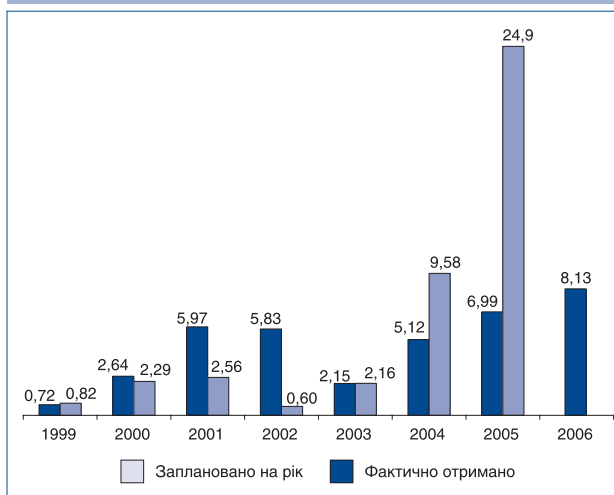
1.7 ПРИВАТИЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Прихід нової влади на початку 2005р. ознаменувався намірами перегляду попередніх приватизаційних угод, укладених за нечіткими і непрозорими схемами. Покращенню інвестиційного клімату мав сприяти Меморандум про гарантії власності та забезпечення законності їх реалізації. Реприватизація “Криворіжсталі” та залучення до бюджету 24,2 млрд. грн. не зняла з порядку денного питання шляхів наступного розвитку приватизаційних процесів. А відсутність чітких законодавчих норм, що регулюють відносини власності, призводила до невизначеності і знижувала ефективність менеджменту на державних підприємствах.

Приватизаційні здобутки і прорахунки. Процес трансформації державного сектору економіки і створення нових ринкових інституцій в Україні відбувався за умов певної політичної, економічної та

судової нестабільності. Приватизація державних активів здійснювалася за непрозорими та неконкурентними схемами, що впливало на ефективність і швидкість процесу трансформації власності. Очевидно, що в цих умовах державний план приватизаційних надходжень не міг бути виконаним, обсяги надходжень від приватизації державного майна залишалися низькими до 2004р. (діаграма “Планові і фактичні надходження від приватизації в 1999-2006рр.”)³¹.

Планові і фактичні надходження від приватизації в 1999-2006рр., млрд. грн.



Великі приватизаційні угоди, як правило, укладалися в інтересах не суспільства, а окремих фінансово-промислових груп, які мали доступ до владних кабінетів, що дозволяло їм приватизувати найбільш привабливі підприємства за “пільговими” схемами. Нерозвиненість і суперечливість законодавства про приватизацію дозволяли укладати приватизаційні угоди за скороченою процедурою та обмеженою участю потенційних покупців³². Пізніше це дало підстави оскаржувати законність укладених приватизаційних угод у судах.

Приватизаційний процес останніх років характеризувався спонтанністю та відсутністю чіткої стратегії реформування державного сектору економіки, що також відбилося на якісних і кількісних показниках результатів приватизації. Основним документом, який визначає цілі, пріоритети, завдання та умови приватизації є Державна програма приватизації, яка розробляється Фондом державного майна терміном на три роки та затверджується Парламентом. Остання Державна програма приватизації прийнята у 2000р. та передбачала прийняття наступної наприкінці 2002р. Однак, нова програма досі не прийнята, тому приватизаційний процес регулюється прийнятою у 2000р. Виходячи з функцій і завдань Державної програми приватизації, є очевидним, що постійна трансформація соціально-економічних умов вимагає

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

³⁰ Указ Президента України “Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики” №901 від 1 червня 2005р.

³¹ Див.: Моніторинг виконання зведеного бюджету України за 2000-2005рр. — http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=51703; власні бази даних і розрахунки ІЕД.

³² Одним із прикладів такої нормативної неузгодженості є терміни проведення аукціону або конкурсу після публікації інформації в бюлетенях про приватизацію. Закон України “Про приватизацію державного майна” від 4 березня 1992р. передбачає термін проведення аукціону або конкурсу не менш ніж через 30 днів після публікації — тоді як згідно з “Державною програмою приватизації” від 18 травня 2000р. цей термін для великих і стратегічних підприємств складає 75 днів.



розробки нової чіткої стратегії приватизаційного процесу, яка б відповідала сучасним тенденціям в економіці, сприяла розвитку конкурентного середовища та підвищенню ефективності підприємств, забезпечувала необхідний рівень надходжень до Державного бюджету.

В умовах політичної та економічної нестабільності, а також недорозвиненості ринкових інституцій використовувалися схеми так званої “тіньової приватизації” із застосуванням Закону про банкрутство³³. Реалізація положень Закону стала альтернативою уповільненому та неефективному процесу приватизації, надавала можливість придбання державних активів з мінімальними витратами й так само мінімальним рівнем соціальних та інвестиційних зобов’язань (що було б неможливим в умовах придбання підприємства через приватизацію на конкурентних засадах).

Нова влада на початку 2005р. оголосила наміри перегляду приватизаційних угод, укладених за непрозорими схемами (зокрема, акцентувалося на поверненні в державну власність гірничо-металургійного комбінату “Криворіжсталь” — з метою його наступного продажу на засадах конкурентності й прозорості). Такі наміри викликали сильний резонанс у міжнародному бізнес-середовищі, а невизначеність ситуації у відносинах власності значно погіршила інвестиційний клімат — у результаті, в першій половині 2005р. приватизаційних продажів об’єктів не було.

Реприватизаційні процеси 2005р. З метою покращення інвестиційного клімату у країні та припинення розмов навколо реприватизації, в червні 2005р. Президент України, Прем’єр-міністр і спікер Парламенту підписали Меморандум про гарантії прав власності та забезпечення законності їх реалізації. Головною метою документа було відновлення втраченої довіри до влади з боку бізнесу, захист прав власності та відновлення справедливості і законності. Проте, він мав суто декларативний характер, а тому й не підвищив рівня довіри бізнесу до політики держави у сфері власності.

Зокрема, Меморандум передбачав можливість укладання мирових угод і доплати визначених коштів у бюджет при розв’язанні проблемних питань приватизації. Однак, механізми доплат за приватизовані об’єкти не мають відповідного законодавчого підґрунтя, а тому й не стали дієвим чинником вирішення проблем.

Повернення в державну власність “Криворіжсталі” та її повторний продаж, а також перегляд результатів приватизації Нікопольського заводу феросплавів — дві найбільш знакові події під час діяльності нової влади у сфері реприватизації. Результати конкурсу 2004р. із продажу “Криворіжсталі” промислово-фінансовому консорціуму “Інвестиційно-металургійний союз” були в судовому порядку визнані недійсними, підприємство — повернуте в державну власність³⁴. Повторно “Криворіжсталь” була приватизована на відкритому аукціоні за 24,2 млрд. грн., що майже в

шість разів перевищує ціну, сплачену за підприємство у 2004р. Крім сплаченої суми, новий власник підприємства — компанія *Mittal Steel Germany GmbH* — взяла на себе інвестиційні зобов’язання обсягом 12 млрд. грн. на 10 наступних років.

Ситуація навколо Нікопольського заводу феросплавів (НЗФ) досі розглядається судами. Кілька разів власники пропонували владі укласти мирову угоду, але домовленості досі немає. Водночас, як наслідок успішного перепродажу “Криворіжсталі”, посилюються ризики поширення реприватизаційних процесів — для наповнення бюджетів (з метою виконання високих соціальних зобов’язань).

Слід зазначити, що приватизація минулих років відбувалася хоча і не прозоро, проте, переважно згідно з чинним на той момент законодавством та за інших економічних обставин, тому об’єктивно порівняти ціну сплачену кілька років тому з нинішньою ринковою кон’юнктурою практично неможливо. Отже, в окремих випадках, коли суд не в змозі прийняти остаточне рішення через суперечливість і складність ситуації (наприклад, навколо НЗФ), мирова угода могла б стати найбільш прийнятним рішенням.

Задекларовані владою наміри покращити у 2005р. інвестиційний клімат у країні та залучити значні обсяги іноземних інвестицій не були реалізовані повною мірою. Спроби перегляду приватизаційних угод є чи не головним чинником зниження інвестиційної активності. Меморандум про гарантії прав власності мав суто декларативний характер і фактично не вирішив проблем, пов’язаних, перш за все, з деполітизацією процесу перегляду приватизаційних угод. Успішний повторний продаж “Криворіжсталі”, хоч і забезпечив великі надходження до Державного бюджету, проте не вирішив системних проблем у сфері регулювання прав власності. Подальша дестабілізація у сфері забезпечення прав власності матиме ще більш негативні довгострокові наслідки.

Управління державною власністю. У сфері управління державною власністю бракує законів, які б регулювали, крім приватизації, управління корпоративними правами держави, а також визначали юридично-правовий статус відповідальних державних органів.

Так, діяльність Фонду державного майна України (ФДМ) регулюється Тимчасовим положенням, згідно з яким Фонд здійснює державну політику у сфері приватизації державного майна, та виступає орендодавцем державних майнових комплексів³⁵. У 2005р. спостерігалися наміри вдосконалити процес управління об’єктами державної власності та прийняти закон про Фонд державного майна. Розроблений законопроект про Фонд державного майна спрямований на врегулювання взаємовідносин між ФДМ, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та Президентом. Згідно із запропонованими положеннями, ФДМ підзвітний і підконтрольний Верховній Раді та підпорядковується Кабінету Міністрів у питаннях

³³ Закон України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”.

³⁴ 22 квітня 2005р. Господарський суд визнав недійсним договір купівлі-продажу 93,02% пакету акцій гірничо-металургійного комбінату “Криворіжсталь”. 2 червня 2005р. Київський апеляційний суд підтвердив незаконність приватизації. 21 липня 2005р. Вищий господарський суд України не задовольнив касаційну скаргу консорціуму “Інвестиційно-металургійний союз” на рішення Господарського суду та Київського апеляційного суду.

³⁵ Затверджене Постановою Верховної Ради України “Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України” №2558-ХІІ від 7 липня 1992р.

управління державним майном та інших питань, визначених законодавством України³⁶.

У сфері державної економічної політики та державного управління ФДМ бере участь у формуванні інвестиційної політики, сприяє залученню вітчизняних та іноземних інвестицій та створює конкурентні умови для суб'єктів господарювання. Однак Президент двічі накладав вето на цей закон, оскільки його основні положення (наприклад, зосередження у ФДМ повноважень власника державного майна), суперечать Конституції та законам України.

На Закон “Про управління об'єктами державної власності”, який визначає правові основи управління об'єктами державної власності, також було накладено вето Президента, оскільки, згідно із зауваженнями, закон також не відповідає Конституції і законам України та не забезпечує чіткої, прозорої і контрольованої схеми здійснення управління об'єктами державної власності. Крім цього, закон не розмежує повноваження між суб'єктами управління державною власністю³⁷.

Важливим кроком у сфері управління державною власністю було створення у 2005р. Реєстру об'єктів державної власності. Реєстр надає можливість отримувати інформацію про фінансово-господарську діяльність державних підприємств, а також про розмір часток і пайів у загальній структурі власності.

Суперечливим є рішення про відрахування 50% (замість 15%, як це було раніше) чистого прибутку державних підприємств до бюджету³⁸. З одного боку, рішення має сприяти наповненню бюджету. З іншого — таке необгрунтоване підвищення фіскального тиску перешкоджає ефективній реалізації довгострокових планів розвитку державних підприємств.

Важливим кроком у сфері управління державною власністю було створення у 2005р. Реєстру об'єктів державної власності, що надає можливість отримувати об'єктивну інформацію про фінансово-господарську діяльність державних підприємств. Водночас, незважаючи на актуальність проектів законів про ФДМ та управління об'єктами державної власності, їх остаточно прийняття до парламентських виборів 2006р. є малоімовірним.

1.8 АГРАРНА ПОЛІТИКА

Відсутність довгострокової ринково-орієнтованої стратегії аграрної політики, спрямованої на розвиток конкурентоспроможного сільського господарства, не лише не вирішила низку успадкованих від старої влади проблем, але й зумовила продукування суперечливих, незавершених, часто неринкових дій з боку нової влади.

Подовження стагнації в аграрній сфері. Сільське господарство залишається одним з найбільш проблемних секторів економіки. Незважаючи на потужний потенціал, аграрне виробництво України продовжує

відставати за показниками продуктивності та ефективності від інших країн. Основною проблемою, що потребувала якнайшвидшого вирішення, було визначення чітких пріоритетів аграрної політики. Замість концентрації зусиль і коштів держави на забезпеченні умов для підвищення продуктивності та конкурентоздатності сільськогосподарського виробництва, в Україні продовжується традиційна практика збереження існуючих структур та процедур підтримки сільського господарства, в т.ч. — у формі **збереження значних податкових пільг та втручання в аграрний ринок шляхом цінового та кількісного контролю.**

Крім того, ринки сільськогосподарської продукції були чи не найбільш захищеними від зовнішньої конкуренції. З багатьох позицій (наприклад, цукор, м'ясо, молоко, рослинні жири та ін.) імпортні тарифи сягали заборонних рівнів, що в поєднанні із зниженням внутрішньої пропозиції створило ризики стрімкого зростання споживчих цін. Високотратна та неефективна інфраструктура реалізації сільськогосподарської і продовольчої продукції призводила до того, що частка коштів, яку отримують українські агровиробники, складала лише 50% експортної ціни, в той час як у ЄС фермери отримували більше 70%.

М'ясна та цукрова кризи 2005р. стали прямим наслідком політики надмірного протекціонізму вітчизняного сільського господарства. Головним поштовхом обох криз став дефіцит продукції, хоч і з різних причин. У випадку з м'ясом — це зернова криза 2003р., яка призвела до скорочення поголів'я великої рогатої худоби та свиней. У випадку з цукром — неспроможність вітчизняного виробництва “бурякового” цукру, яке є неконкурентоздатним на світовому ринку, задовольнити внутрішній попит. При цьому, високі (фактично заборонні) імпортні тарифи як на м'ясо всіх видів, так і на цукор перешкоджали насиченню ринку імпоротною продукцією та, відповідно, стабілізації цін³⁹. В результаті, на початку 2005р. м'ясо подорожчало на 56,8%, а влітку цукор — на 76%. Уряд, намагаючись покрити дефіцит продукції за рахунок імпорту, пішов на зниження ставок імпортного мита на м'ясо всіх видів та виділення квоти для ввезення цукру-сирцю⁴⁰. Але складність ситуації полягала в тому, що прийняття таких логічних короткострокових заходів затяглося, сприятливий період був утрачений, а політичні протистояння унеможливили швидке прийняття необхідних рішень Верховною Радою⁴¹.

Потреби зміни політики підтримки галузі. Обсяг і структура державної підтримки сільського господарства та покращення доступу до українського ринку сільськогосподарської продукції є ключовими питаннями в переговорах про вступ України до СОТ. У Державному бюджеті на 2005р. та в проекті бюджету на 2006р. на сільське господарство та розвиток села передбачено значно більше коштів, ніж це було

³⁶ Проект Закону України “Про Фонд державного майна України” №7364 від 22 листопада 2005р.

³⁷ Проект Закону України “Про управління об'єктами державної власності” №6027 від 29 листопада 2005р.

³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок і нормативи відрахування господарськими організаціями до загального фонду Державного бюджету України частини прибутку (доходу) за результатами фінансово-господарської діяльності у 2004р. та щоквартальної фінансово-господарської діяльності у 2005р.” №50 від 15 січня 2005р.

³⁹ Наприклад, імпортні мита на яловичину та свинину на той час складали 1/кг, а на пташине м'ясо — 30%, але не менше 1,5/кг. Імпортне мито на цукор складає 300/т.

⁴⁰ Проектом Закону України “Про внесення змін до деяких законів України (щодо митного тарифу)” №7181 від 6 квітня 2005р. пропонувалося наступне: ставка мита складає 10%, але не менше 0,4/кг — для пташиного м'яса; не менше 0,6/кг — для свинини та яловичини.

У 2005р. Верховна Рада України не підтримала відкриття привілейованої імпортної квоти, залишивши легальний імпорту цукру-сирцю надто дорогим (300/т імпортне мито), а тому — невигідним.

⁴¹ Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів.



попередніми роками⁴². Водночас, залишаються значними такі заходи державної підтримки сільського господарства, які за правилами СОТ підлягають скороченню, зокрема, надмірні тарифні й нетарифні обмеження.

Новій владі вдалося дещо лібералізувати торгівлю, в т.ч. і сільськогосподарською продукцією, але на деякі види продукції (наприклад, цукор, курятина, соняшникова олія, молокопродукти) імпорتنі мита так і залишаються на заборонному рівні⁴³. Це лише **консервує ризики** (а з тим — зберігає можливість повторення, наприклад, цукрової кризи вже у 2006р.), а також може ускладнити вступ України до СОТ.

Сільськогосподарські виробники користуються чи не найбільшими податковими пільгами, які щорічно складають понад 3 млрд. грн. Обмежити рівень податкових пільг новій владі протягом 2005р. так і не вдалося⁴⁴. Політична практика продемонструвала, що в **середньостроковій перспективі структура оподаткування сільського господарства, найвірогідніше, залишиться без змін**⁴⁵.

Часто **нова влада повторювала помилки попередньої**. Так, на початку червня 2005р. урядовим рішенням були встановлені мінімальні ціни на певні види сільськогосподарської продукції. Однак, адміністративне встановлення мінімальних цін (що помилково вважається інструментом боротьби з ціновими коливаннями), як підтверджує досвід країн ЄС, вимагає значних бюджетних витрат і знижує конкурентоздатність аграрного сектору⁴⁶. Влітку 2005р. на зерновому ринку Уряд надавав привілеї державним структурам у торгівлі зерновими культурами, зменшуючи для державних підприємств маркетингові витрати в середньому на 20-25 грн./т⁴⁷. Такі дії означають пряме втручання влади в роботу ринку, яке призводить до збільшення ризиків, і врешті негативно відбивається на ціні та вигодах виробників.

У жовтні 2005р. вперше в історії незалежної України був здійснений **намір законодавчо визначити головні принципи аграрної політики**⁴⁸. Положення про основні цілі та пріоритети аграрної політики загалом узгоджуються з тими, що існують у розвинутих країнах: продовольча безпека, покращення конкурентоздатності виробництва, розвиток сільських територій та боротьба з бідністю на селі.

Однак, **засоби досягнення цих цілей справляють неоднозначне враження**. Позитивним є те, що багато заходів аграрної політики, визначених Законом, узгоджуються з вимогами СОТ. Однак, водночас Закон залишає за державою право втручатися в аграрні ринки. Так, Закон дозволяє “створення умов для ефективного захисту внутрішніх ринків”, а саме — втручання в ціноутворення шляхом систематичних товарних інтервенцій та заставних закупівель, а також квотування

імпорту, — тобто тих заходів, які, за досвідом розвинутих країн, не ведуть до підвищення конкурентоздатності сільськогосподарського виробництва, а переважно дозволяють захищати неефективне внутрішнє виробництво.

Аграрна політика у 2005р. мала характер слабо скоординованих заходів, спрямованих на негайне вирішення короткострокових проблем, що, втім, не торкалося фундаментальних принципів функціонування аграрних ринків.

Водночас, у діях влади спостерігалися позитивні моменти: намагання скасувати ряд податкових пільг, спроби реагування на цукрову та м'ясну кризи, зменшення імпорتنих тарифів на окремі види продукції сільського господарства. Але через неузгодженість позицій всередині владної команди або спротив Парламенту подібні позитивні наміри зводилися нанівець або мали лише обмежений ефект.

1.9 ІНФРАСТРУКТУРНА ПОЛІТИКА

Інфраструктурна політика очевидно не стала пріоритетним напрямом діяльності нової влади. Як і в інших сферах, державна політика в інфраструктурних галузях сконцентрована на вирішенні поточних короткострокових проблем. Бюджетне фінансування та залучені інвестиції залишаються замалими не лише для розвитку галузей та окремих секторів, а й для підтримання їх поточної діяльності.

Комунальні послуги. Сектор комунальних послуг вже багато років залишається одним з найменш реформованих. Підприємства галузі функціонують у незадовільних інституційних, економічних і технічних умовах. Основні фінансово-економічні проблеми є наслідком нинішньої практики встановлення тарифів, які не покривають витрат, високої накопиченої заборгованості населення з оплати послуг та значної кількості пільг, що надаються широкому колу споживачів. У результаті, більшість підприємств галузі є збитковими, їх технологічне оснащення — застарілим. Крім цього, **характерною для галузі є надзвичайно низька енергоефективність**. Протягом 2005р., не було прийнято, по суті, жодного важливого рішення, спрямованого на структурні перетворення в галузі. Відсутність чітких правил регулювання, невизначеність державної політики та брак політичної волі до проведення структурних реформ суттєво зменшують інвестиційну привабливість і перешкоджають динамічному розвитку галузі.

З метою вирішення проблеми взаємної заборгованості між підприємствами та державою (заборгованість зі сплати податків), державою і населенням (заборгованість з виплати втрачених заощаджень в Ощадбанку), населенням і підприємствами (заборгованість з оплати комунальних послуг) Законом “Про Державний бюджет України на 2005р.” запроваджена схема взаємної компенсації боргів⁴⁹. Протягом

⁴² Видатки на програми Міністерства аграрної політики України зросли з 1,4 млрд. грн. у 2002р. до 5,2 млрд. грн. у 2005р. На 2006р. заплановано близько 7,2 млрд. грн.

⁴³ Закон України “Про внесення змін до Митного тарифу України” від 23 червня 2005р., яким були знижені ставки ввізного мита, в т.ч. на певні види сільськогосподарської продукції.

⁴⁴ Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів, с.15-16.

⁴⁵ Для прикладу: в жовтні 2005р. Верховна Рада прийняла Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про податок на додану вартість” щодо оподаткування сільськогосподарських підприємств” від 18 жовтня 2005р., згідно з яким пропонувалося подовжити пільги сільськогосподарським виробникам зі сплати ПДВ до 2007р. Президент наклав вето на цей закон. Однак, 29 листопада 2005р. Верховна Рада 339 голосами подолати вето Президента.

⁴⁶ Див., зокрема: Кун А., Нів'євський О. Попередній аналіз системи мінімальних цін в Україні. — http://kupyypresidenta.com/ier/wp_31_ukr.pdf.

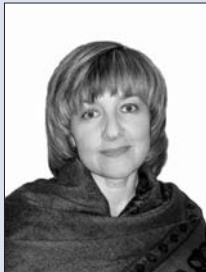
⁴⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо стабілізації цін на ринку зерна та забезпечення його беззбиткового виробництва” №295 від 29 липня 2005р.

⁴⁸ Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015р.”.

⁴⁹ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” та інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005р.

дії цього механізму у 2005р., загальний обсяг компенсації склав приблизно 1,7 млрд. грн., або близько 28% запланованих 6 млрд. грн., що не може свідчити про успіх реалізації визначеної схеми. Загальна заборгованість домогосподарств з оплати комунальних послуг зменшилася на 9,2% і склала в листопаді 2005р. 6,6 млрд. грн.

На рівні Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства відпрацьовуються нові інструменти фінансування галузі, в т.ч. із залученням кредитів приватного сектору під державні гарантії або часткову компенсацію державою вартості обслуговування кредитних ліній.



Ольга РОМАНЮК,
президент Інституту
місцевого розвитку

На шляху до якісних і надійних комунальних послуг

ТОЧКА ЗОРУ

Попри очікування, суттєві позитивні зміни в житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) країни впродовж 2005р. не відбулися. Криза комунальної інфраструктури продовжує поглиблюватися через відсутність реальних змін в економічних відносинах, складне фінансове становище підприємств, низьку якість послуг, спричинену здебільшого високим рівнем зносу основних фондів і як наслідок – великою аварійністю систем життєзабезпечення населення.

Лева частка фінансових ресурсів комунальних підприємств формується за рахунок їх доходів від реалізації послуг, які, у свою чергу, залежать від тарифів. Тут і виникає “головний” біль – через політичні спекуляції навколо галузі, відсутність збалансованої системи нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення сталої роботи комунальних підприємств у ринкових умовах.

Необхідним є розуміння того, що важливою умовою надання якісних житлово-комунальних послуг є повне відшкодування їх вартості. Водночас, з цим нерозривно пов'язана готовність платити за надані блага, що вимагає чіткої і зрозумілої обґрунтованості встановлених тарифів. Влада ж, регулюючи тарифи за відсутності поінформованості про складові формування вартості, по суті консервує безгосподарність та збитковість, прикриваючись популістською турботою про малозабезпечених.

Іншими словами, попри Закон України “Про житлово-комунальні послуги”, який встановлює, що тарифи на житлово-комунальні послуги затверджуються “в розмірі економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво”¹, ситуація залишається далекою від бажаної. Так, за результатами дев'яти місяців 2005р.²:

- ❖ у більшості населених пунктів України тарифи на послуги для населення не відшкодовують витрати на їх виробництво і надання. Найнижчі рівні відшкодування – в містах Сімферополі та Севастополі: за водопостачання та водовідведення – 22-24%, теплопостачання – 42% і 37%, відповідно;
- ❖ лише на двох базових підприємствах тариф для населення повністю відшкодовує вартість послуг: за водопостачання – в Ужгороді та Сумах, теплопостачання – в Запоріжжі та Івано-Франківську.

Не змінює ситуацію навіть значний рівень так званого перехресного субсидювання. Так, тарифи для промислових споживачів перевищують тарифи для населення на послуги з водопостачання, наприклад, у м.Шолкіно у 100 разів, у м.Сімферополі – у 24 рази; водовідведення – у 33 рази у м.Луганську. Проте, середній рівень відшкодування вартості послуг водопостачання та водовідведення становить сьогодні близько 92%.

Утім, це не призводило б до збитковості підприємств, якби дотримувалося те положення згаданого Закону, яким передбачено, що в разі затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво “орган, що їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виробникам різницю між затвердженим розміром тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг”.

Проблема полягає в неефективності системи державного регулювання на ринках комунальних послуг. Причини цього наступні.

По-перше, залежність суб'єктів регулювання від органів місцевого самоврядування. Це практично унеможливило звернення керівників комунальних підприємств до судових органів з клопотанням про відшкодування збитків підприємств внаслідок затвердження збиткових тарифів, хоча це передбачається чинним законодавством³.

По-друге, політична залежність органів регулювання від виборчих процесів. Через відсутність належної нормативної і методологічної бази регулювання діяльності підприємств-монополістів у комунальному секторі, регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги набуває політичного забарвлення. З огляду на парламентські вибори 2006р., вже сьогодні в багатьох містах України політична доцільність починає переважати над економічною, а впорядкування тарифів для населення відкладається на другу половину 2006р.

Безпосереднім наслідком політизованості процесу регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є **збитковість підприємств, зростання їх кредиторської заборгованості перед постачальниками, відсутність інвестиційної привабливості** та високі ризики для приватного бізнесу.

Тим часом, кошти інвесторів могли б стати важливим джерелом поповнення фінансових ресурсів підприємств комунального господарства.

За оцінкою спеціалістів Інституту місцевого розвитку, інвестиційні потреби на стабілізацію галузі водопровідно-каналізаційного господарства України на період до 2010р. складають від \$3,8 млрд. до \$9,9 млрд., або в розрахунку на одного споживача послуг – \$25-60 на рік. Сьогодні ж фактичні інвестиції в систему водопостачання та водовідведення є в десятки і сотні разів меншими від потреби. Що стосується теплопостачальних підприємств, то їх щорічна потреба в інвестиційних коштах складає близько \$800 млн., або \$2,0 в розрахунку на квадратний метр опалюваної площі. Фактичні ж інвестиції коливаються в межах \$0,008-0,15/м².

Як бюджетні кошти, так і власні ресурси підприємств є вкрай обмеженими. Тому увага Уряду має зосереджуватися на створенні належних умов для залучення інвестицій на реконструкцію та модернізацію об'єктів комунальної інфраструктури. Як окреме завдання – налагодити всебічне сприяння комунальним підприємствам у якісній підготовці інвестиційних пропозицій, оскільки загалом менше 5% підприємств мають комплексну інвестиційну програму.

Необхідним є прийняття нормативно-правового акту, який би визначив механізми фінансування технічного переоснащення підприємств ЖКГ та передбачив:

- ❖ удосконалення механізмів надання субвенцій з Державного бюджету на капітальні інвестиції; запровадження альтернативних субвенцій форм державної підтримки запозичень на здійснення капітальних інвестицій у ЖКГ;
- ❖ запровадження інноваційного механізму спільного фінансування проєктів розвитку комунальної інфраструктури шляхом створення спеціальної фінансової установи – Фонду спільного фінансування муніципальних проєктів;
- ❖ створення відкритого банку даних інвестиційних проєктів у ЖКГ.

Власне, йдеться про це не вперше. Але достатньої рішучості, послідовності та результативності в діях політиків та урядовців не простежується. І реальною видається загроза того, що підвищення якості і надійності надання житлово-комунальних послуг (за рахунок розвитку економічних відносин у галузі, ефективного регулювання природних монополій, відкриття ринку цих послуг для приватного бізнесу) залишатиметься й надалі поза увагою влади. ■

¹ п.3. ст.31 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”.

² Про оплату населенням житлово-комунальних послуг у вересні 2005р. Експрес-випуск Держкомстату. – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

³ п.5. ст.31 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”.

Вирішення проблеми якісного забезпечення комунальних послуг не може відкладатися надалі без загрози виникнення всеохоплюючої кризи. На жаль, нова влада не спромоглася започаткувати реформування, яке потребує складних, традиційно непопулярних заходів (жорсткого аналізу ефективності, підвищення тарифів, зменшення пільг), а також не сформулювала чіткі напрями та пріоритети розвитку галузі.

Залізничний транспорт. Протягом останніх років український монопольний залізничний оператор “Укрзалізниця” впровадила значні структурні зміни (максимально скоротила рівень бартерних операцій, підвищила тарифи на свої послуги до рівня покриття витрат, збільшивши прибутковості підприємств), які зумовили помітне покращення загальних показників роботи. Підприємства галузі були корпоратизовані, реструктуризовані, а нерентабельні чи допоміжні – відокремлені або закриті. Однак, значна зношеність основних фондів українських залізниць на фоні поточного зростання прибутковості вказує на слабкість реалізації інвестиційних пріоритетів.

У 2005р. загальні підходи держави до галузі залізничного транспорту не змінилися. **Продовжується практика перехресного субсидювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних і непрозорого та необгрунтованого встановлення тарифів.**

У пошуку джерел надходжень до бюджету, Уряд, як зазначалося вище, підвищив частку бюджетних відрахувань з прибутку державних підприємств (у т.ч. “Укрзалізниця”) до 50%, а також затвердив фінансовий план для “Укрзалізниця”, яким передбачив зростання її прибутку в 6,3 рази. В результаті, більшість тарифів на послуги “Укрзалізниця” були підвищені, що офіційно пояснювалося необхідністю оновлення рухомого складу залізниць – насправді ж відбулося зростання прибутку підприємств (а з тим – відрахувань до бюджету)⁵⁰. Процедура ж встановлення тарифів залишилася непрозорою, і їй бракує економічного обгрунтування.

В адміністративному аспекті серед позитивних змін можна відзначити розмежування посад генерального директора “Укрзалізниця” і заступника міністра транспорту та зв’язку. Це перший крок до розділення господарської і політичної діяльності підприємства, який має бути підкріплений наступними структурними перетвореннями в галузі. Також позитивними є наміри вирівнювання тарифів на внутрішні та зовнішні залізничні перевезення відповідно до вимог СОТ, що зменшить нетарифні обмеження міжнародної торгівлі.

Таким чином, суттєвих змін у державній політиці в секторі залізничного транспорту не сталося. Тарифотворення залишилися непрозорим та економічно необгрунтованим. Фінансові результати діяльності “Укрзалізниця” є, безперечно, позитивними. Проте, залізничні перевезення мають розглядатися не як “бездонне” джерело поповнення бюджету, а як важлива інфраструктурна

галузь, що має бути здатною швидко пристосовуватися до змін в економічних умовах та сприяти економічному зростанню, а не стримувати його.

Дорожнє господарство. Нова влада успадкувала ряд проблем в управлінні та розвитку дорожнього господарства. Існуюча практика управління сектором обмежує створення привабливих умов для інвестицій в будівництво доріг. Обсяг залучених коштів для реконструкції та будівництва доріг на умовах концесії залишається дуже низьким (на цей час реалізується лише один концесійний проект). А проблеми, що виникли під час реконструкції автомагістралі Київ-Одеса, не підвищили, а знизили інвестиційну привабливість дорожнього господарства України. Через фінансові зловживання і неналежний контроль над використанням коштів та, як виявилось, відсутність навіть генерального плану реконструкції, реальна вартість проекту значно перевищила заплановану.

У 2005р. для його завершення довелося залучати кредит у сумі \$100 млн. з *Deutsche Bank* під державні гарантії⁵¹. Додаткові витрати на реконструкцію та погашення кредитів будуть здійснюватися з коштів спеціального фонду, які повинні були спрямовуватися на розвиток дорожнього господарства загалом, зменшуючи тим самим наявні ресурси для фінансування інших доріг державного значення. Крім цього, дискусії з приводу доцільності будівництва альтернативної безкоштовної дороги, що й досі тривають, свідчать про те, що стратегічна автомагістраль Київ-Одеса, ймовірно, не буде платною, як планувалося. Це значно обмежує інвестиційну привабливість подібних проектів.

Слід відзначити позитивні кроки влади у 2005р. Так, Верховна Рада у вересні прийняла Закон “Про автомобільні дороги”, що вперше визначає засади розвитку автомобільних доріг України та має на меті покращення ситуації в секторі та підвищення його інвестиційної привабливості. Зокрема, Закон визначив можливості, *по-перше*, передачі в концесію дороги загального користування, *по-друге*, будівництва платних доріг. Водночас, Уряд прийняв Державну програму розвитку автомобільних доріг загального користування на 2005-2010рр., яка визначає принципи управління та основні напрями розвитку дорожнього господарства⁵². Програмою передбачені різні джерела фінансування реконструкції та будівництва автомобільних доріг: за рахунок коштів концесіонерів (чотири автомагістралі), кредитів (вісім автомобільних доріг), ресурсів державного та місцевих бюджетів. Обсяги фінансування програми складають 50,9 млрд. грн., з них 36,7 млрд. грн. – за рахунок Державного та місцевих бюджетів. Програма також містить розрахунки видатків на погашення поточних зобов’язань за кредитами, повернення яких передбачено за рахунок загального та спеціального фондів Державного бюджету⁵³.

Протягом 2005р. державна політика стосовно дорожнього господарства досягла певних позитивних

⁵⁰ Тарифи на залізничні перевезення зросли у квітні 2005р. Більшість тарифів на внутрішні вантажні перевезення, як і на перевезення пасажирів у вагонах 1 класу (СВ), зросли на 50%, на експортні вантажні перевезення – трохи менше, ніж 50%. Це, однак, не дало прозорості формуванню тарифів.

Прибуток Укрзалізниця збільшився на 60% з січня по квітень 2005р., порівняно з відповідним періодом 2004р., а за період січень-вересень 2005р. – зріс у 18 разів, порівняно з аналогічним періодом 2004р., і досяг 1 млрд. грн.

⁵¹ Терміном на 10 років зі ставкою *LIBOR*+2,7%.

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2005-2010рр.” №710 від 3 серпня 2005р.

⁵³ У Державному бюджеті на 2006р. заплановано фінансування цієї програми в повному обсязі.



результатів, зокрема, в частині покращення дисципліни і прозорості фінансування дорожнього господарства. Закон “Про автомобільні дороги” та Програма розвитку автомобільних доріг є важливими програмними документами, якими започатковано системний підхід до розвитку дорожнього господарства.

Телекомунікації. Напрями роботи влади у вказаній галузі зумовлювалися необхідністю термінового вирішення накопичених проблем. *По-перше*, це необхідність впровадження незалежного регуляторного органу галузі. *По-друге* – реформа безпосередньо галузі, насамперед, зміна структури тарифів та розвиток телекомунікаційних мереж. *По-третє* – зменшення свавілля державних чиновників в управлінні галуззю (як, зокрема, спостерігалось при видачі ліцензій), а також припинення спроб незаконного підпорядкування комерційних структур⁵⁴. *По-четверте* – доопрацювання і вдосконалення чинного законодавства для приведення його у відповідність до високодинамічного ринку телекомунікаційних послуг. Так, навіть прийнятий лише два роки тому Закон “Про телекомунікації” (2003р.) не визначає окремі існуючі телекомунікаційні послуги, наприклад, IP-телефонію.

Крім того, потребою часу є термінове створення стратегії впровадження конверсії радіочастотного ресурсу, що необхідно для наступного розвитку ринку мобільних послуг в Україні⁵⁵.

Загалом, дії влади, спрямовані на вирішення вказаних проблем, мали суперечливий характер. З одного боку, була вирішена найважливіша проблема – впровадження незалежного регулятора. Створена Національна комісія з питань регулювання зв'язку (НКРЗ), у свою чергу, посприяла вирішенню інших нагальних завдань – наприклад, реформи тарифів (зокрема, на послуги поштового зв'язку) та розробки

нормативних актів, необхідних для повноцінного функціонування телекомунікаційної галузі. Уряд також впорядкував радіочастотну систему, що дозволить розширити радіочастотний спектр у цивільних цілях, а з тим – сприятиме розвитку телекомунікаційних послуг в Україні.

З іншого боку, внаслідок дій Уряду, в галузі з'явилися нові та загострилися окремі старі проблеми. *По-перше*, Уряд посилив податковий і фінансовий тиск на підприємства та використав прибуток державного монополіста у сфері фіксованого зв'язку – “Укртелекому”, не на розвиток телекомунікаційних мереж, а на наповнення Державного бюджету. Це поставило під сумнів можливість широкого розвитку мереж наступними роками, а отже – і довгострокову конкурентоспроможність компанії. *По-друге*, відбувається наступна бюрократизація регулюючих органів, яка посилюється створенням дублюючих структур⁵⁶. *По-третє*, взятий Урядом курс на наступну монополізацію сфери фіксованого зв'язку та створення телекомунікаційного конгломерату спричиняє проблеми для нормального розвитку конкуренції, а видача телекомунікаційних ліцензій в обхід НКРЗ – підриває саму ідею запровадження незалежного регулятора⁵⁷. До того ж, така практика загрожує преференційним розподілом вивільнених при конверсії частот, а це, замість багатомільйонних надходжень до бюджету від аукціонів з продажу, сформує підґрунтя для корупції⁵⁸. Останнє зумовлено тим, що найбільша конкурентна боротьба розгорнеться лише навколо окремих частот, а інші (близько 80% спектру, що буде вивільнений) можуть залишитися нерозподіленими⁵⁹.

Головною проблемою політики нової влади в галузі телекомунікацій є відсутність чіткого розуміння, якою власне має бути довгострокова стратегія розвитку, – що не сприяє покращенню якості послуг, обмежує інвестиції і технічне оновлення галузі. Діяльність новоствореної Національної Комісії з питань регулювання зв'язку хоч і мала позитивний вплив на розвиток галузі, але її недостатня незалежність (від урядового впливу) не дала можливості прискорити розвиток телекомунікаційних мереж.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що забезпечення довгострокової, безперервної діяльності інфраструктурних галузей не стало пріоритетом політики нової влади. По суті, в жодній з інфраструктурних галузей не існує чіткої стратегії розвитку чи ефективних механізмів регулювання. Питання стратегії розвитку та реформування інфраструктурних галузей, імовірно, залишатимуться відкритими, оскільки стійкому розвитку інфраструктури влада надає надто мало уваги, як у поточній діяльності, так і в програмних документах.

⁵⁴ Сюди відносяться спроби підпорядкувати видачу доменних адрес в українській зоні Інтернету структурам, створеним за сприяння Уряду, незважаючи на існуючу світову практику видачі адрес незалежними світовими агентствами.

⁵⁵ Ринок мобільного зв'язку є конкурентним, високодинамічним і потребує нових ресурсів. Так, число абонентів мобільного зв'язку в Україні на початок грудня 2005р. становило понад 26,7 млн. осіб. – УНІАН, 12 грудня 2005р.

⁵⁶ Створення Державної інспекції зв'язку (Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Державної інспекції зв'язку” №844 від 31 серпня 2005р.) при існуючому Держкомзв'язку з фактично тими самими повноваженнями.

⁵⁷ Маються на увазі завершення злиття компаній “Укртелеком” та “Утел”, а також надання “Укртелекому” ліцензії мобільного зв'язку третього покоління без проведення тендеру.

⁵⁸ “Укртелеком” заплатив 9,2 млн. грн. за право надавати мобільні послуги, та 142,2 млн. грн. за право користуватися радіочастотним спектром України.

⁵⁹ Такими є частоти для мереж UMTS (2,1-2,4 ГГц), CDMA (450 МГц) та WiMAX (3,5 та 5,7 ГГц).

1.10 Макроекономічні наслідки підвищення ціни на імпортований газ

Підвищення цін на газ суттєвим чином змінює макроекономічне середовище в Україні, у коротко-строковій перспективі — матиме на нього негативний вплив, у середньо- та довгостроковій — спричинить необхідність структурних змін. При цьому слід визнати, що хоча рішення Росії про зміну вартості газу має шоковий характер, проте, не було неочікуваним. Фахівці завчасно застерігали про наближення ускладнень в енергетичній сфері⁶⁰. Проте влада, за відсутності стратегічного бачення розвитку, чітких пріоритетів, цілей і завдань, не визначала і не запроваджувала заходи структурного оновлення економіки та запобігання розгортанню кризових явищ, не створювала механізмів реагування на виклики та ризики внутрішньо- та зовнішньоекономічного характеру (див. підрозділи “Фіскальна політика”, “Інфраструктурна політика”). Тому відповідальність за наслідки газової кризи, навіть за умови, що проблеми в енергетичній сфері накопичувалися роками, повністю лягає на нинішню владну команду⁶¹.

Макроекономічні наслідки для України дійсно можуть мати кризовий характер і проявляться наступним чином.

Уповільнення темпів економічного зростання. Зважаючи на структуру української економіки та її високу енергоємність (яка не може бути зменшена в коротко-строковій перспективі), можна констатувати, що зростання вартості енергетичних і сировинних складових призведе до суттєвого погіршення динаміки ВВП. Так, відповідно до оцінки, зробленої експертами Світового банку в Україні наприкінці 2005р., за вартості бареля нафти *Urals* (російська експортна суміш) близько \$57 у 2006р. і \$54 — у 2007р., та ціні російського й туркменського газу \$105 і \$126 за 1 000 м³, відповідно, “негативний вплив на ВВП складе приблизно 4% в перший рік після цінового шоку і 3% — в наступному році”⁶².

Зростання інфляції. Підвищення цін на газ матиме як прямий, так і опосередкований вплив на загальний рівень інфляції. Прямий вплив відбуватиметься через підвищення вартості житлово-комунальних послуг для населення. Так, Національна комісія регулювання електроенергетики прийняла рішення підвищити у 2006р. тарифи на електроенергію на 20%, на газ — на 25%. Зокрема, в першому кварталі 2005р. електроенергія має коштувати 0,186 грн./кВт для міського населення та 0,174 грн./кВт для сільського, а газ — 220 грн. чи 240 грн. за 1000 м³, залежно від наявності лічильника газу⁶³. Проте вказані підвищення, найвірогідніше, відбудуться після парламентських виборів. Імовірно, зростання вартості газу для населення продовжиться й надалі, і на кінець 2007р. сягне \$85-90. Враховуючи структуру витрат домогосподарств на

комунальні послуги, можна очікувати у 2006р. додаткових 2-3 інфляційних відсотки⁶⁴.

Опосередкований інфляційний вплив проявиться через загальне підвищення виробничих витрат, у т.ч. споживчих товарів. Зважаючи, що ціновий шок від підвищення вартості газу буде вищим, ніж бензиновий, слід визнати, що ціни на споживчих ринках у 2006р. в першому півріччі зростуть не менш ніж на 3-5%. Загальний інфляційний вплив в умовах збереження існуючої структури виробництва у 2006р. сягне рівня 12-15%.

Погіршення платіжного балансу. Нова вартість газу (\$95 на кордоні) означає погіршення платіжного балансу України, за оцінкою *Credit Suisse*, приблизно на \$1,6 млрд.⁶⁵ Водночас, значні валютні резерви (на кінець 2005р. перевищували \$19 млрд.) та близько 25 млрд. грн. на рахунках Уряду вказують на відсутність принципових труднощів покриття додаткового дефіциту, якщо він виникне. При цьому, важливим є пошук надійних джерел фінансування потенційно негативного платіжного балансу загалом. У країнах з позитивним досвідом реформувань таким джерелом фінансування торговельних дефіцитів (а також чинником позитивних структурних зрушень) були надходження від приватизації. В Україні також негативне сальдо рахунку поточних операцій платіжного балансу може бути профінансоване за рахунок припливу капіталів, який, очевидно, відбуватиметься за умови розширення та підвищення прозорості приватизаційних процесів.

Негативний вплив на Державний бюджет. Вірогідно, найбільший вплив відбудеться через зниження надходжень від податку на прибуток підприємств. Так, на 2005р. планувався прибуток у 90 млрд. грн. Проте за 10 місяців він склав лише 61 млрд. грн. — тобто, за підсумками 2005р., результати не перевищать 75-80 млрд. грн. У бюджеті-2006 запланований прибуток понад 100 млрд. грн. (за умови зростання промисловості на 9,5%), а з тим — надходження від податку на прибуток у 25,5 млрд. грн. Проте, планований обсяг прибутку виглядає не реальним. Навпаки, можна передбачити його зниження — внаслідок збільшення вартості енергетичної компоненти виробництва. Так, прибуток підприємств галузей, що є найбільш чутливими до ціни газу, складає близько половини прибутку підприємств промисловості. Тому надходження до бюджету за вказаним податком у 2006р. можуть бути меншими, ніж заплановано (за різними оцінками, на 3-6 млрд. грн.)⁶⁶.

Зниження доходів населення і посилення тиску на місцеві бюджети. Додаткові труднощі (в т.ч. бюджетні, особливо на місцевому рівні) можуть бути пов'язані із зниженням заробітної плати чи зростанням безробіття в енергозалежних галузях. Це зумовлено тим, що за різкого зростання вартості енергоносіїв (і намаганні

⁶⁰ Див, зокрема: Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. — Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.20.

⁶¹ “Пожежні” домовленості в газовій сфері з Росією на початку 2006р., попри неоднозначність і суперечливість їх реальних результатів, не могли отримати позитивну оцінку через партійно-політичні протистояння — що дало можливість опозиційним силам звинуватити нинішній Уряд у бездіяльності.

⁶² Ukraine The Impact of Higher Natural Gas and Oil Prices. — <http://siteresources.worldbank.org>; Див також: Будем падать. — Сейчас, 20 декабря 2005г.

⁶³ Див: Відпускні ціни на електроенергію для населення з січня зростуть у середньому на 20% — НКРЕ. — Інтерфакс-Україна, 28 грудня 2005р. Однак, це рішення не було зареєстровано у міністерстві юстиції, а за поточного розгортання політичних подій, імовірно, не набуде чинності.

⁶⁴ Витрати на оплату комунальних послуг, у т.ч. електроенергії і газу, становлять близько 10% споживчого кошика домогосподарств.

⁶⁵ Див.: Emerging Markets Economics Daily, 5 January 2006, p.14-15.

⁶⁶ За умови втримання інфляції у вказаних межах. За вищих інфляційних шоків, номінальні надходження до бюджетів можуть бути вищими, проте їх реальна вартість суттєво знизиться.

підприємств утримати високу рентабельність виробництва) спостерігатимуться спроби заморожування заробітної плати, або навіть скорочення зайнятих у вказаних галузях.

За таких умов, *по-перше*, не буде досягнуто заплановане зростання на 4 млрд. грн. надходжень від оподаткування доходів громадян (у бюджеті-2006 заплановано майже 21 млрд. грн. — проти 17 млрд. грн. у 2005р.). *По-друге* — виникне потреба в додаткових бюджетних коштах для виплат з безробіття, яке зростатиме, а також необхідності розширення соціальних допомог (зокрема, на часткове відшкодування витрат на житлово-комунальні послуги).

Позитивний наслідок: ширші можливості диверсифікації енергозабезпечення. Позитивним наслідком для України в рамках нових домовленостей є оплата транзиту (з новим тарифом \$1,6) не через “компенсацію”, а грошовими коштами, обсяги яких у 2006р. досягнуть, за оцінками, \$2,1 млрд. проти \$1,4 млрд. у 2005р., — що дасть країні можливість активніше проводити політику диверсифікації енергозабезпечення.

Коротко- та середньострокові напрями дії. Масштабний газовий шок, найвірогідніше, призведе до зміни структури економіки України. Частина виробництв повинна буде змінити характер діяльності або навіть припинити існування. Інші — повинні будуть віднайти нові економічні ніші, в т.ч. із врахуванням довгострокової тенденції підвищення вартості енергетичних ресурсів. Значний рівень тінізації української економіки ускладнює оцінку реального рівня виробничої ефективності підприємств, а з тим — можливих структурних змін.

У короткостроковому аспекті Мінекономіки має надати виважену **раціональну оцінку прибутковості і збитковості підприємств** внаслідок вищих цін, Міністерство фінансів має переглянути план **надходжень до бюджету базуючись на більш консервативному сценарії** (в т.ч. — для врахування в бюджеті, який неодмінно буде переглядатись після виборів). Враховуючи досвід країн Європи, що стикнулися із стрімким підвищенням цін на енергоресурси в 1970-х роках, можна зробити висновок, що макроекономічна політика не є достатнім інструментом у подоланні негативних економічних наслідків цінового шоку. **Негативні наслідки підвищення ціни на газ можуть бути подолані лише шляхом реальних структурних трансформацій, у т.ч. через підвищення ефективності споживання енергоресурсів в економіці.** А ціновий фактор може стати дійсно дієвим стимулом впровадження енергозберігаючих технологій та раціонального використання енергоресурсів як бізнесом, так і домогосподарствами. При цьому, безперечно, необхідно якнайшвидше **розробити та започаткувати виконання цільової програми допомоги бідним домогосподарствам**, що матимуть труднощі з пристосуванням до нових тарифів.

Якщо бізнес реагуватиме на вищі тарифи на газ впровадженням енергозберігаючих технологій, то держава має перш за все приділити увагу **житлово-комунальному господарству**. Необхідно невідкладно розпочати національну програму реформування комунального-господарства, наділивши Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України функціями **регуляторного органу у сфері надання житлово-комунальних послуг**. Першочерговим завданням у цій сфері буде проведення оцінки **реальних витрат та втрат у житлово-комунальному**

господарстві, а також встановлення тарифів, що відбивають видатки на надання послуг, аби не допустити фінансового занепаду сектору. Необхідно визначитися з програмою стимулювання встановлення енерголічильників для населення, в т.ч. для запобігання прискоренню зростання заборгованості.

У середньостроковій перспективі необхідним є проведення повного міжнародного аудиту “Нафтогазу” з усіма прямими та опосередкованими активами (жодні парламентські комісії не зможуть замінити чіткий фаховий аналіз). Водночас, вимагається концептуальне відпрацювання питання **демонополізації “Нафтогазу”** (оскільки будь-яка монополія завжди тягїє до пошуку неринкових вигод, з прямими наслідками зловживань і неефективності). Звичайно, у випадку демонуполізації **держава втратить частину контролю над підприємством, проте ризики подібних цінових шоків для всього господарського організму зможуть бути мінімізовані.** (Поставки газу з інших джерел на сьогодні не є реалістичними в коротко- чи середньостроковій перспективі, а цінові “коригування” на газ можуть відбуватися вже у другій половині 2006р.).

Отже, Україна, попри ціновий шок на початку року, отримала **додатковий поштовх до проведення широкомасштабного структурного реформування.**

Паливно-енергетичний комплекс

Оскільки нова влада проголосила курс на вступ до ЄС, то її досягнення в будь-якій сфері, в т.ч. у сфері енергетики, доцільно розглядати крізь призму вимог до здобувача статусу асоційованого члена Європейського Союзу.

При наданні країні-кандидату цього статусу ЄС висуває такі вимоги у сфері енергетики: наявність енергетичної стратегії; високий рівень енергетичної ефективності; створення 90-денного стратегічного запасу нафти/нафтопродуктів; високий рівень ядерної безпеки; високий рівень незалежності державного органу регулювання в енергетичній сфері тощо.

На жаль, у цих питаннях здобутки України протягом року є незначними (виняток становить лише постійна робота з підвищення рівня ядерної безпеки). Дійсно, за короткий проміжок часу досить важко вирішити проблеми, накопичені протягом попереднього десятиліття. Але головна проблема полягає в іншому — досі не озвучені напрями реформ. Складається враження, що нова влада поки що не має не лише стратегії реформування ПЕК, але й бачення першочергових тактичних заходів.

Стратегічні питання ПЕК України

Питання енергетичної безпеки. Президент України В.Ющенко звернув увагу на проблеми вітчизняного ПЕК у жовтні 2005р., про що свідчить Розпорядження №1199 “Про заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки України”. Документ передбачає: аналіз виконання програм розвитку галузей ПЕК, державної підтримки розвитку нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії, енергозбереження (в т.ч. ефективність використання коштів, виділених на їх виконання); доопрацювання проекту Енергетичної стратегії України до 2030р. на основі енергозберігаючої моделі розвитку економіки; формування єдиного енергетичного балансу держави та здійснення його моніторингу; прийняття необхідних нормативно-правових

актів для того, щоб запровадив Закон України “Про угоди про розподіл продукції”; оцінку рівня енергетичної безпеки держави; розробку заходів із скорочення споживання енергоресурсів тощо.

Видання такого документа на найвищому рівні є позитивним кроком. Водночас, слід відзначити, що втрачено багато часу, а вкрай жорсткі терміни виконання доручень Президента свідчать про високу ймовірність їх зриву та низької якості документів, що будуть підготовлені. До того ж, більша частина доручень адресована РНБО України, де зараз відсутній потужний підрозділ з питань енергетики, який працював раніше.

Погашення заборгованості підприємств за спожиті енергоносії. Заборгованість за спожиті енергоносії в Україні є найбільш болючим питанням не лише для ПЕК, але й для вітчизняної економіки загалом (таблиця). Дебіторська заборгованість за відпущену енергію споживачам, порівняно з початком року збільшилася на 256 млн. грн. і становить на 1 листопада 2005р. 11 772 млн. грн. Як видно з таблиці “*Дебіторська заборгованість за спожиту енергію*”⁶⁷, найбільшими боржниками залишаються підприємства Держжитлокомунгоспу (36,1% загального боргу), вугільної (19,9%), хімічної і металургійної промисловості (5,8%) та агрокомплексу (5,1%). Загальна дебіторська заборгованість за спожиту енергію складає 11 857 млн. грн.

Колосальними, попри певне зменшення, залишаються борги між підприємствами ПЕК. Так, внутрішньогалузева заборгованість складає: обленерго

Дебіторська заборгованість за спожиту енергію, млн. грн.

	2004			% зростання
	1 січня	1 листопада	(+ / -) листопад до січня	
Вугільна промисловість	2182	2340	158	7,24
Хімічна та металургійна промисловість	843	686	-157	-18,62
Машинобудівна промисловість	167	155	-12	-7,19
Агрокомплекс	661	603	-58	-8,77
Держжитлокомунгосп	4143	4247	104	2,51
Держбюджет	90	112	22	24,44
Місцевий бюджет	33	38	5	15,15
Інші галузі	3357	3591	234	6,97
Разом	11476	11772	296	2,58
Інша дебіторська заборгованість	70	85	15	21,43
Всього	11546	11857	311	2,69

⁶⁷ Джерело: Інформаційно-аналітичне дослідження стану паливно-енергетичного комплексу України. Науково-технічна спілка енергетиків та електротехніків України. Центр громадського інформування з проблем ПЕК. Київ, №284, 1-15 листопада 2005р., с.6.

⁶⁸ Джерело: Там само, с.6-7.

⁶⁹ Однією з умов погашення є підтвердження учасниками розрахунків сум заборгованості в тій частині, що передбачається погасити на умовах, визначених Законом. У процесі підтвердження учасниками розрахунків самостійно на підставі відповідних документів встановлюються й уточнюються суми дебіторської і кредиторської заборгованості, що підлягають погашенню. За результатами встановлення й уточнення сум складається акт про розміри заборгованості. Крім того, передбачається списання заборгованості суб'єктів господарської діяльності за зобов'язаннями за енергоносіями і послуги з їх передачі (транспортування) та постачання.

Передбачено списання боргів: за якими минув термін позовної давності, термін давності пред'явлення виконавчого документа; оформленої векселями, за якими минув термін позовної давності; яка виявилася не погашеною внаслідок нестачі коштів і майна або відсутності документів про правонаступництво юридичних осіб, що реорганізовані або знаходяться в процесі ліквідації. Закон також передбачає списання заборгованості підприємств ПЕК: за зобов'язаннями за енергоносіями і послуги з їх передачі (транспортування) та постачання, за якими минув термін позовної давності; за зобов'язаннями за товари, роботи (послуги), спожиті в процесі виробництва, передачі і постачання енергоносіїв, за якими минув термін позовної давності; за сумами пені, штрафних і фінансових санкцій нарахованими, але неоплаченими; сумами обов'язкових платежів у Державний інноваційний фонд і зборів на фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування, станом на 1 вересня 2002р.

перед ДП “Енергоринок” — 15982 млн. грн., ДП “Енергоринок” перед енергогенеруючими компаніями — 15732 млн. грн. Зовнішня кредиторська заборгованість підприємств ПЕК, порівняно з початком року, зменшилася на 2254 млн. грн. і станом на 1 листопада 2005р. склала 6413 млн. грн., а загальна кредиторська заборгованість з урахуванням заборгованості за позиками досягла 7951 млн. грн. (таблиця “Зовнішня заборгованість енергетичних підприємств”⁶⁸).

Зовнішня заборгованість енергетичних підприємств, млн. грн.

	2004			% зростання
	1 січня	1 листопада	(+ / -) листопад до січня	
За вугілля	1457	783	-674	-46,26
- в т.ч., підприємства				
Мінвуглепрому	757	463	-294	-38,84
За мазут	87	66	-21	-24,14
За газ	1430	842	-588	-41,12
За ядерне паливо	602	283	-319	-52,99
Іншим	5091	4439	-652	-12,81
Заборгованість за кредитами	1479	1538	59	3,99
Всього	8667	6413	-2254	-26,01
Перевищення кредиторської над дебіторською	-2879	-5444	-	-

Якщо питання погашення заборгованості за спожиті енергоносії в цілому по економіці України майже не вирішується, то питання внутрішньогалузевої заборгованості енергопідприємств починає зрештовуватися з місця, хоча досить повільно. 23 червня 2005р. Верховна Рада прийняла Закон “Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу”, відповідно до якого, зокрема, впроваджується спеціальний механізм погашення заборгованості, що виникла внаслідок неповних розрахунків за енергоносіями⁶⁹.

Підприємства, внесені до реєстру розрахункового центру ДП “Енергоринок”, отримують право на припинення процедури банкрутства терміном на дев'ять місяців. Наказом Мінпаливенерго України №568 від 10 листопада 2005р. затверджений перелік підприємств ПЕК, які прийняли рішення про участь у процедурі погашення заборгованості відповідно до названого Закону. На початок листопада заявки для внесення до реєстру ДП “Енергоринок” подали 485 підприємств, у т.ч. близько 100 підприємств вугільної галузі, 70 — електроенергетичної, 70 — нафтогазової і близько 180 — підприємств тепло-комунальної енергетики.

Забезпечення сталого постачання природного газу

Однією з найважливіших стала для України у 2005р. проблема забезпечення імпортованим природним газом на наступні роки. Наприкінці року це питання перейшло в політичну площину.

Туркменські поставки газу

Протягом року виникали проблеми з постачанням туркменського газу та оплати його вартості товарами. На початку року Туркменістан запропонував нову ціну (\$58) на газ, яка була прийнята українською стороною. Однак, у другому півріччі 2005р., домовленість про повернення до попередньої ціни — але за умови оплати вартості газу винятково грошима. При цьому був втрачений великий за обсягами туркменський ринок (раніше 50% вартості газу оплачувалося товарами).

Водночас до України були висунуті обґрунтовані претензії з приводу затримки оплати вартості туркменського газу товарами за перше півріччя 2005р. Замість сплати боргів, керівництво НАК “Нафтогаз України” намагалось відволікати українське суспільство нереальною можливістю підписання україно-туркменського довгострокового (на 25 років) контракту на постачання 60 млрд. м³ туркменського газу щороку. Експерти неодноразово доводили, що це неможливо, оскільки відомо, що Туркменістан підписав довгостроковий (до 2028р.) контракт з Росією щодо постачання майже всього за обсягами експортного туркменського газу (після 2006р.) до Росії. Різко (вдвічі) збільшити видобуток газу для забезпечення України Туркменістан не здатен⁷⁰. Підписання довгострокового контракту з Туркменістаном можливе у двох випадках: у разі розірвання російсько-туркменської угоди або після її завершення (з 2029р.).

У листопаді 2005р. Туркменістан заявив про чергове підвищення цін на газ на 2006р. як для України, так і для Росії. Навіть наприкінці грудня Україна та Туркменістан не дійшли згоди, а це загрожує українській економіці, оскільки частка туркменського газу у газовому балансі країни найбільша — до 45%. Головна неприємність виникне, починаючи з 2007р., коли Україна стане на 100% залежною від постачань газу з Росії.

Російські поставки газу

Проблеми з підписанням угоди з Росією на постачання газу на 2006р. виникли ще в березні 2005р. — “Газпром” запропонував нові ціни, що кількаразово перевищували ціну в \$50 за 1000 м³, за якою він розраховувався за українські послуги з транзиту російського газу протягом останніх років. Наступний розвиток подій і позиції сторін наведені у вірші “Позиції України та Росії в “газовому протистоянні”.

Ці події призвели врешті до підписання 4 січня 2006р. Угоди між компаніями ВАТ “Газпром”, НАК “Нафтогаз України” та “РосУкрЕнерго”, якою визначені нові умови постачання російського газу до України.

“Угода про врегулювання відносин в газовій сфері”: умови та наслідки підписання⁷¹. Як відзначалося вище, 1 січня 2006р. о 10.00 “Газпром” зменшив подачу газу до України, заявивши, що обсяги газу, які йдуть до України призначені лише європейським споживачам. В Україні почали скорочувати споживання, однак, європейські споживачі недоотримали значні обсяги газу. Це пояснюється значним обмеженням подачі газу “Газпромом”, і зменшенням подачі туркменського газу, який законтрактувала Україна. Крім того “Газпром” звинуватив Україну у крадіжці газу: протягом 1–3 січня — 223,5 млн. м³⁷². Водночас, в більшості областей України погіршилися опалення та подача гарячої води до осель громадян, було обмежено забезпечення газом багатьох промислових підприємств.

Після жорсткої риторики української сторони у відповідь на погрози та прямий шантаж з боку Росії, Україна несподівано пішла на поступки. Після короткотривалої “газової війни” сторони дійшли згоди. 4 січня 2006р. в Москві укладено угоду між компаніями ВАТ “Газпром” (Росія), НАК “Нафтогаз України” (Україна) та “РосУкрЕнерго” (Швейцарія), яку підписали керівники цих компаній.

Як свідчить попередня практика взаємодії двох країн у газовому секторі, такі угоди не є самодостатніми документами, і потребують підготовки та підписання Міжурядового протоколу між Росією та Україною. Також існує необхідність у підписанні додаткових угод/контрактів між компаніями та/або доповнень до них, які в сукупності детально окреслять механізм взаємодії між компаніями.

Виходячи з того, що українська влада не бажає розривати цю угоду (суб’єктами розірвання угоди можуть бути представники виконавчої влади та/або керівники господарюючого суб’єкту — НАК „Нафтогазу України”), — а це є вкрай необхідним — її анулювання є малоімовірним і єдиним шляхом для мінімізації негативних наслідків її підписання є виправлення помилок у Міжурядовому протоколі та додаткових угодах/контрактах.

Постатейний аналіз угоди. Угода складається з п’яти статей.

Стаття 1 фіксує ставку за транзит газу⁷³ територіями Росії та України до 1 січня 2011р. в розмірі \$1,6 за 1000 м³ на 100 км. Фіксована ставка транзитного тарифу на середньостроковий період є загальноприйнятою практикою, наприклад, в Європі — однак проблема полягає в досить низькому її значенні. Для порівняння: тарифна ставка для Польщі — \$2,7, Австрії — \$2,6, Молдови — \$2,5⁷⁴.

З урахуванням того, що в найближчі кілька років в Україну буде постачатися переважно середньо-азійський газ з протяжністю маршруту близько 600 км (територією Росії) — проти транзиту російського газу українською територією протяжністю маршруту близько 1200 км, доцільно було вимагати значно вищого транзитного тарифу — \$1,75–2,0 з дією протягом двох років.

⁷⁰ Більше того, не вдається навіть виконати в повному обсязі російський контракт, оскільки законтрактовані обсяги газу перевищують пропускну спроможність середньо-азійських газопроводів (60–70 млрд. м³ проти 55 млрд. куб. м, відповідно).

⁷¹ Центр Разумкова не міг оминати факт підписання цієї угоди і був змушений провести її аналіз, хоча її текст не є офіційним документом, його взято з інтернет-газети “Українська правда”. Див.: <http://www.pravda.com.ua/news/2006/1/5/37345.htm>.

⁷² Див.: http://www.izvestia.ru/economic/3049300_print.

⁷³ Витрати на перекачку газу плюс норма прибутку.

⁷⁴ У першому випадку це викликано необхідністю для польської сторони самостійно фінансувати будівництво кількох газоперекачуючих станцій, у другому — складним характером проходження газопроводу гористою місцевістю.

Позиції України та Росії в "газовому протистоянні"

Проблеми з підписанням угоди з Росією на постачання газу на 2006р. виникли ще в березні 2005р. – "Газпром" запропонував нові ціни, що кількарізово перевищували ціну в \$50 за 1000 м³, за якою він розраховувався за українські послуги з транзиту російського газу протягом останніх років.

Офіційно підвищення цін на російський газ для України мотивувалося зростанням цін на газ у Європі (загалом, ціни на імпортований газ в ЄС збільшилися за рік в 1,7 рази). Саме цей мотив полягав в основі кампанії з підвищення цін на газ, яку "Газпром" почав ще у 2004р. – підвищення

Старі і нові ціни на російський газ для вибраних країн Євразії

Країни	Стара ціна газу, \$ за 1000 м³	Нова ціна газу, \$ за 1000 куб. м	Коментар
Азербайджан	\$60; \$61* \$54	\$110	Азербайджан частково відмовився від більш дорогого газу за рахунок іранського газу.
Вірменія	(50% вартості газу оплачується товарами)	\$110	Вірменія офіційно не отримувала документів щодо збільшення ціни на газ і розраховує на стару ціну.
Білорусь	\$46,68	\$46,68	Ціна на газ збільшиться у 2007р.
Грузія	\$64	\$110	Грузія підписала угоду з Казахстаном на постачання газу по ціні \$67, але згоду на це має надати "Газпром"; існує проект постачання іранського газу.
Молдова Придністров'я	\$80; \$87* \$80	\$150-160 \$80**	Для постачань газу до Молдови необхідно його протранспортувати через всю Україну.
Польща	\$120-130	\$190-220 \$160 (\$220-230)***	Польща не вважає обґрунтованим підвищення цін.
Україна	\$50	\$120-125 \$122,4 \$120-125	Для розрахунку ціни на газ як базовий ринок обрана Словаччина (до \$200)
Балтійські країни: Латвія Литва Естонія	\$92-94 \$83,1 \$90		Через територію Литви російський газ надходить до Калінінградської обл. РФ

цін було запропоновано країнам Балтії з мотивацією, що вони вже члени ЄС, а на його газовому ринку ціни значно вищі, ніж у СНД. У 2005р. нові ціни були запропоновані вже більшості країн СНД (таблиця "Старі та нові ціни на російський газ для окремих країн Євразії").

Позиції, цілі та інструменти Росії та України в газовому питанні

Росія	Україна
Позиції	
Відмова від бартеру — розрахунки за послуги за транзит газу винятково російського газу має бути збереженням — грішми; Україна закуповує газ у Росії за європейськими цінами (\$160), транзит також оплачується за європейськими тарифами — \$1,5-1,75 на 100 км за 1000 м³	Механізм розрахунку за транзит російського газу має бути збереженням — транзитний тариф - \$1,09 на 100 км за 1000 м³ газу, вартість газу - \$50 за 1000 м³
Мета	
Геополітична мета: залучення України в повномасштабне членство в ЄП — створення наднаціональних органів і зони вільної торгівлі, спільна митна, тарифна і інша економічна політика (а виходить, — і зовнішня політика).	Геополітична мета України — розвиток євроатлантичного вектору — членство в ЄС і НАТО.
"Газпром": тактична мета: збільшення прибутку; стратегічна мета: отримання в управлінні (або купівлі) всієї української газотранспортної системи або її частини (наприклад, підземних газових сховищ на заході України).	Стратегічні цілі: зберегти конкурентно-здатність економіки держави; не допустити втрати частини національного суверенітету при повномасштабному членстві України в ЄП; збереження в державній власності газотранспортної системи. тактична мета: збереження рівня прибутковості транзиту російського газу.
Фінансові "інструменти"	
♦ вартість газу; ♦ величина транзитного тарифу для транспортування туркменського газу територією Росії (можливо, Казахстану й Узбекистану); ♦ збільшення шляху транспортування туркменського газу (пропозиція більш протяжного варіанта транспортування газу); ♦ впровадження ПДВ на газ по країні призначення.	♦ величина транзитного тарифу; ♦ вартість збереження російського газу в підземних сховищах; ♦ додаткові умови Росії за її вступу до СОТ з ліквідації дискримінаційних цін на газ (у випадку, якщо Україна вступить у цю організацію раніше РФ); ♦ дострокове повернення боргу за спожитий газ у грошовій формі.

Позиції України та Росії в "газовому протистоянні"

Українська сторона апелює до Доповнення №4 до контракту між НАК "Нафтогаз України" і "Газпромом" про обсяги та умови транзиту російського газу територією України на 2003-2013рр. від 21 червня 2004р., де чітко записано, що протягом п'яти років (по 2009р. включно) умови транзиту газу не підлягають зміні. Ті ж умови незмінності умов розрахунків за транзит газу містяться й у Міжурядових Протоколах на 2004р. і 2005р. Зміна механізму оплати транзиту вимагає анулювання Доповнення №4, або, скоріше розриву відповідної Міжурядової угоди.

Російська сторона посиляється на Міжурядовий протокол про додаткові заходи щодо забезпечення транзиту російського газу територією України від 15 жовтня 2001р., де записано: "обсяги транзиту російського газу через територію України, а також розмір платежів у грошовій формі і/або обсяги постачань газу в рахунок оплати транзиту

будуть уточнюватися на підставі щорічних Міжурядових протоколів на відповідний рік".

Посилання "Газпрому" на цей документ не витримують критики. Наведене положення свідчить, що уточнення можуть стосуватися лише обсягів газу, які поставляються в рахунок послуг з транзиту і платежів у грошовій формі, але нічого не говориться про зміну механізму розрахунків.

Отже, виходячи з того, що Додаток №4 не анульований, тобто він є чинним, у 2006р. немає юридичних підстав для зміни механізму розрахунків за транзит газу. Для його зміни необхідна згода обох Сторін (або вихід однієї зі Сторін з Міжурядового протоколу), що спричинить перегляд усієї договірної бази двох країн у газовій сфері. У цілому, юридична позиція України виглядає більш сильною.

Такий дещо підвищений тариф є обґрунтованим і визначається потребою у значних коштах для модернізації газотранспортної системи (ГТС), насамперед, для заміни більшості низькоефективних газоперекачуючих агрегатів (їх використання викликає значні витрати газу на власні потреби ГТС), та термінову заміну кількох тисяч кілометрів трубопроводів тощо.

Стаття. 2 визначає компанію «РосУкрЕнерго» як єдиного оператора поставок газу до України та забороняє НАК «Нафтогазу України» провадити експорт газу, що надійшов з Росії. Слід відзначити, що формулювання «газ, що надійшов з Російської Федерації» є некоректним, оскільки з Росії надходить як газ, видобутий в РФ, так і середньо-азійський газ (в т.ч. і

законтракований Україною туркменський газ), що йде транзитом через російську територію. Доцільно відкоригувати — “газ, що видобувається в Російській Федерації” — для надання можливості Україні провадити частковий реекспорт середньо-азійського газу, (насамперед, туркменського), за наявності його надлишку у газовому балансі країни.

Більше того, з урахуванням того, що Україна видобуває значні обсяги газу (понад 20 млрд. м³ на рік), вона безсумнівно має право експортувати його частину за наявності надлишків газу. Однак, виходячи з попередньої практики співпраці з “Газпромом”, можна очікувати намагання з його боку повністю заборонити або обмежити експорт газу.

Доцільно внести до Міжурядової угоди пункт, який чітко вказує на можливість експорту газу НАК “Нафтогаз України”.

Стаття 3 фіксує намір створення спільного підприємства (СП) між компаніями “Нафтогаз України” та “РосУкрЕнерго” до 1 лютого 2006р. для реалізації на внутрішньому ринку України газу, що надходить з території Росії. Будь-яка вертикально інтегрована компанія світу (а 50% статутного капіталу “РосУкрЕнерго” належить “Газпромбанку”, тобто “Газпрому”) намагається не лише отримувати прибутки від видобутку та транспортування газу, але й прагне захопити іноземні ринки газу, аби безпосередньо продавати газ в інших країнах (отримати доступ до так званої “останньої милі”). Для України небезпека полягає не тільки в тому, що компанія “РосУкрЕнерго” отримає значну частку українського газового ринку та забиратиме значні прибутки в компанії “Нафтогаз України”, а, насамперед, тому, що, продаючи з початку більш-менш дешевий газ, вона потім змусить українські підприємства купувати газ за вкрай високими цінами. **Це може призвести до банкрутства українських підприємств та переходу їх за борги у власність цієї іноземної компанії.**

Більше того, поява нового монополіста на газовому ринку України **унеможливить проведення ринкових реформ щонайменше на п'ять років — не вдасться створити газовий ринок та газову біржу/аукціон.**

У статті йдеться про те, що статутний капітал згаданого СП буде сформований “шляхом внесення грошових коштів та інших активів”. “Інші активи” викликають значне занепокоєння, оскільки “Газпром” відкрито заявив, що хоче взяти в управління або купити українську ГТС (або її частину), або отримати акції ГТС в рахунок оплати вартості газу⁷⁵. З іншого боку, активи компанії “РосУкрЕнерго”, крім офісів та комп'ютерів, не відомі.

На нашу думку, доцільно врахувати при підготовці Міжурядового протоколу наступні застереження: (1) загалом створення СП є не вигідним для України і треба намагатися анулювати цей пункт в Угоді; (2) в разі неможливості відмовитися від створення СП доцільно значно зменшити в ньому частку „РосУкрЕнерго”; (3) до статутного капіталу СП не можуть бути внесені стратегічні підприємства (або їх частка), які входять до

НАК “Нафтогаз України”, насамперед, це стосується ГТС, включаючи газопроводи, підземні газосховища тощо.

Стаття 4 формує **прибутковий** баланс газу компанії „РосУкрЕнерго” на два роки (2006-2007рр.):

- ❖ 41 млрд. м³ туркменського газу, що підлягає закупівлі у ТОВ “Газекспорт” і „Нафтогаз України” в обсягах, що є в їх розпорядженні;

- ❖ до 7 млрд. м³ узбецького газу, що підлягає закупівлі у ТОВ “Газекспорт” з метою, зокрема, свопіювання з поставками газу в Закавказзі;

- ❖ до 8 млрд. м³ казахського газу, що підлягає закупівлі у ТОВ “Газекспорт” з метою, зокрема, свопіювання з поставками газу в Закавказзі;

- ❖ до 17 млрд. м³ російського газу, що підлягає закупівлі у ВАТ “Газпром” за ціною, що визначається за формулою, виходячи з базисної ціни газу ($P_0 = \$230$ за 1000 м³).

Виходячи з наведеного, слід відзначити наступне:

(1) загальний баланс газу компанії “РосУкрЕнерго” у 2006р. має скласти 73 млрд. куб. м, що перевищує потреби України (з урахуванням власного видобутку та імпорту з Туркменістану); на експорт через Україну піде 39 млрд. м³, що буде одним з джерел компенсації надвисокої ціни російського газу для доведення ціни для України до \$95;

(2) як відомо із засобів масової інформації, НАК “Нафтогаз України” підписав контракт з Туркменістаном на постачання у 2006р. до України 40 млрд. м³ туркменського газу (за ціною: в першому півріччі — \$50, у другому півріччі — \$60 за 1000 м³)⁷⁶. За попередніми домовленостями, компанія “РосУкрЕнерго” отримує 37,5% обсягів протранспортованого нею туркменського газу, що складе 15 млрд. м³.

“Газпром” також заявив про закупівлю 30 млрд. м³ туркменського газу по \$65. Водночас, згідно з російсько-туркменською угодою, у 2006р. Туркменістан мав поставити до Росії лише 10 млрд. м³ газу⁷⁷.

Таким чином, заявлений Росією та Україною імпорт туркменського газу має скласти 70 млрд. м³. Однак, у 2005р. Туркменістан видобув лише 63 млрд. м³ — при експорті лише 45,2 млрд. м³ (у т.ч. — до 7 млрд. м³ до Ірану), і не зможе протягом року значно збільшити видобуток газу, отже — наростити його експорт на 25 млрд. м³⁷⁸. Більше того, найслабшою ланкою у транспортуванні туркменського газу є Узбекистан — загальна пропускна спроможність усіх його експортних газопроводів складає менше 50 млрд. м³ (газопроводи Середня-Азія-Центр та Бухара-Урал). Неможливо прокачати цими газопроводами до Росії та України 70 млрд. м³ туркменського газу та водночас — зберегти узбецький експорт газу в тому ж напрямі.

Тобто, якщо збалансувати обсяги газу з Туркменістану, які озвучили вищі посадовці України, Росії та Туркменістану, то можна констатувати: одна з цих трьох сторін наводить неправдиві дані. Тому є незрозумілим з чого наповнюється баланс туркменського газу компанії “РосУкрЕнерго” та які його обсяги отримує Україна безпосередньо з Туркменістану.

⁷⁵ Див. http://www.oilcapital.ru/news/2005/12/231647_82149.shtml.

⁷⁶ Див.: http://www.oilcapital.ru/news/2005/12/231024_82099.shtml.

⁷⁷ Див.: http://www.oilcapital.ru/news/2005/12/291128_82551.shtml.

⁷⁸ У 2005р. Туркменістан збільшив експорт газу лише на 3,2 млрд. куб. м або на 8%, порівняно з 2004р.



Не відомими залишаються також умови, на яких туркменський газ, закуплений Україною, буде продаватися “РосУкрЕнерго”, а також як буде вирішуватися питання оплати боргу України за спожитий російський газ;

(3) обсяги середньо-азійського газу, який буде куплено компанією “Газекспорт” складуть 56 млрд. м³ або 76,7% всього балансу газу;

(4) частка російського газу, який буде продано “Газпромом” у 2006р. компанії “РосУкрЕнерго” складе 23,3%;

(5) початкова ціна російського газу складе \$230 за 1000 м³, а кінцева ціна буде визначатися за спеціальною формулою. У світовій практиці провадяться спеціальні переговори та підписується окрема угода щодо вибору формули. У формулі використовуються: початкова ціна газу; максимальна ціна газу; період часу, за який оцінюється зміна цін на альтернативний енергоносіїв/корзину енергоносіїв для кореляції ціни на газ; та власне провадиться вибір альтернативного енергоносія або корзина енергоносіїв, до яких прив’язуються ціна на газ.

У більшості контрактів для кореляції ціни на газ використовується мазут або дизельне паливо, інколи — нафта або вугілля (енергетичне, а не коксівне вугілля), або корзина альтернативних енергоносіїв — кілька різних видів енергоносіїв типових для країни-імпортера газу⁷⁹. У будь-якому випадку ці енергоносії мають продаватися на сировинних біржах для отримання офіційних значень їх цін. Початкова ціна газу у таких формулах має вкрай важливе значення для ціноутворення і повинна мати економічне обґрунтування.

Проте, до сьогодні немає жодних пояснень та економічних обґрунтувань стосовно вибору початкової ціни на газ; максимальної ціни на газ; вибору альтернативних енергоносіїв/корзини енергоносіїв; та власне кінцевого виду формули.

Таким чином, “Газпром” досяг своєї мети щодо ціни на газ. Що стосується формули визначення ціни газу, то вона не наведена і не зрозуміло, як буде обраховуватися ціна газу. Це є некоректним і робить незавершеним механізм ціноутворення на газ загалом. Посилання на формулу ціноутворення без її наведення в такого рівня документах є неприпустимим, а зважаючи на її вплив на ціноутворення, робить майбутні ціна на газ непередбачуваними.

Переговори щодо вибору формули та її наповнення потребують залучення західних фахівців (на платній основі), професійний рівень яких має бути не нижчим, ніж у фахівців “Газпрому”. “Газпром” має СП в майже всіх країнах Західної Європи, тому рівень його фахівців високий. І навпаки — в Україні таких фахівців немає, оскільки їй бракує міжнародного досвіду в цій сфері. Поспішне підписання інших документів (Міжурядового протоколу та контрактів) призведе до ще більш не вигідних умов для України.

Стаття 4 також наводить видатковий баланс газу компанії «РосУкрЕнерго»:

❖ у 2006р.: 34 млрд. м³ газу, що підлягає продажу за ціною \$95 за 1000 м³ газу (яка діє в першому півріччі 2006р.), створеному відповідно до п.3 цієї Угоди спільному

підприємству для наступної реалізації на внутрішньому ринку України без права його реекспорту (до створення спільного підприємства, до 1 лютого 2006р., газ продається “Нафтогазу України”);

❖ з 2007 р.: до 58 млрд. м³ газу, що підлягає продажу названому вище спільному підприємству для наступної реалізації на внутрішньому ринку України без права його реекспорту;

❖ 15 млрд. м³ газу, що підлягає експорту за спільними з ТОВ “Газекспорт” програмами.

Виходячи з наведеного та балансу газу в Україні останніми роками, слід відзначити наступне:

окремі пункти Угоди припускають неоднозначне трактування, наприклад, “до 8 млрд. м³ казахського газу”;

ще одним з джерел для компенсації високої вартості російського газу стане дешевий газ з Узбекистану та Казахстану, який надходитиме за своповими (обмінними) поставками, скоріш за все, за внутрішніми російськими цінами;

Україні щороку потрібно приблизно 75 млрд. м³ газу, однак, **наповненість українського газового балансу не доведена, тобто баланс не замкнений;**

у першому півріччі 2006р. компанія “РосУкрЕнерго” має продати Україні газ за фіксованою ціною — \$95, проте ціна газу в наступний період невідома. Більш того, вона вочевидь буде підвищуватися, наприклад, тому, що зростає ціна на туркменський газ у другому півріччі 2006р. — з \$50 до \$60. **Не виключено, що надалі (починаючи з 2007р.), з урахуванням зменшення частки середньо-азійського газу та використання невідомої формули ціноутворення, ціна на газ може наблизитися до рівня \$230, а потім і перевищити його.**

на 2007р. у балансі газу не визначені джерела його наповнення за країнами походження; баланс газу для України є недостатнім (58-15=43 млрд. м³); відсутні будь-які дані про газозабезпечення України на період 2008-2010рр., насамперед, щодо балансу газу та його ціноутворення. **Будь-яка невизначеність може трактуватися не на користь України — враховуючи низький професійний рівень української сторони переговорів та “апетити” “Газпрому”.**

Стаття 5 Угоди визначає, що ставка плати за транзит та ціна на газ, визначені в Угоді, можуть змінюватися лише за взаємним погодженням Сторін. Дійсно, з тексту Угоди випливає, що не буде змінена ставка плати за транзит протягом п’яти років. **Водночас, ціна газу буде триматися постійною лише шість місяців 2006р., а потім — залежатиме від цін на газ від середньоазійських постачальників та використання формули для російського газу.**

Загальні висновки:

1. Якість підписаної угоди з юридичної, технічної, економічної точок зору, не витримує жодної критики і є неприпустимою для документів такого рівня. По-перше, це мала б бути рамкова угода, яка б окреслювала основні шляхи вирішення газової кризи. Однак, угода переобтяжена великою кількістю даних. По-друге, дані, що містяться в Угоді, не лише не дають відповіді на головні питання — про механізм ціноутворення та газові баланси — а викликають ще більше питань внаслідок

⁷⁹ Не витримує критики заява керівників НАК “Нафтогаз України” про включення до корзини енергоносіїв урану. Світова практика не знає таких випадків.

наведення незамкнених газових балансів та незавершеного механізму ціноутворення. Це не лише унеможливило проведення детального економічного аналізу, а й дозволяє кожній із Сторін Угоди по-своєму тлумачити не чітко визначені питання.

2. Неоднозначне трактування окремих пунктів Угоди та невизначеність окремих балансів і механізмів (насамперед, ціноутворення) припускає можливість їх застосування не на користь України.

3. Не визначеною залишилася доля раніше підписаних документів⁸⁰ — що створює підґрунтя для спекуляцій: наприклад, з тексту Угоди не випливає процедура погашення боргу України за спожитий російський газ (Україна щороку віддавала 5 млрд. м³, отриманих за послуги з транзиту російського газу).

4. Перекладання на компанію “РосУкрЕнерго” питань постачання російського та всього середньо-азійського газу або забезпечення всього імпорту газу до держави України, її участь у поставках газу на внутрішній газовий ринок України викликає подив, оскільки ця компанія має статутний капітал 100 тис. швейцарських франків⁸¹ (оперуючи у 2005р. прибутками в понад \$1 млрд.)⁸², і не може відповідати своїм майном за можливий зрив забезпечення України газом. Більш того, 50% акцій компанії управляється швейцарською компанією *Raiffeisen Investment AG* (інші 50% належать “Газпромбанку”), а кому належать ці акції — не відомо⁸³. Співпраця з сумнівною компанією не додає авторитету Україні.

5. Не можна загалом говорити про перехід двох країн на ринкові відносини, насамперед, тому, що застосування формули ціноутворення на газ, яка зв’язана із ціною альтернативного енергоносія, є лише одним з елементів ринкового механізму ціноутворення. Як відомо, застосування такого типу формул не зовсім адекватно відбиває вартісний зв’язок між цінами на ці енергоресурси, а лише приблизно корелює вартість природного газу залежно від коливання цін на альтернативний енергоресурс⁸⁴ на світових сировинних ринках. Використання цих формул забезпечує розподіл ризиків між покупцем та постачальником газу лише при використанні обов’язкового елементу — контракту між постачальником та покупцем типу “бери або плати” (*take-or-pay*), який чітко виписує як зобов’язання сторін, так і штрафні санкції у випадку їх порушення.

Обидві країни — Росія та Україна — не готові до застосування західних норм співробітництва в газовій сфері. Сліпе копіювання окремих елементів цих норм призведе до викривлення ринкового ціноутворення в газовій сфері внаслідок нереформованості газової промисловості обох країн, браку ринкових засад у цьому секторі. А саме: відсутні газові ринки; відсутні біржі енергоносіїв; превалюють компанії-монополісти, робота яких є непрозорою; існує перехресне субсидювання

в секторі; відсутній вільний доступ третіх сторін до трубопроводів; недостатнім є контроль за обсягами та якістю газу на російсько-українському кордоні; відсутня система економічних санкцій за порушення умов угод тощо.

Використання формули ціноутворення на газ для України передчасне і є авантюрою.

6. Загалом підписана Угода є невигідною для України і потрібно було відстоювати попередню угоду (яка зберігала попередній механізм розрахунків за транзит газу). Кардинальне зменшення подачі газу для України на початку січня 2006р. давало українській стороні привід звернутися до Арбітражного суду у Стокгольм. На цей час (можливо, кількох тижнів або місяця) в Україні довелося б призупинити роботу значної кількості підприємств. Навряд чи на забезпечення позову суд зобов’язав би “Газпром” відновити нормальне постачання газу до вирішення справи по суті. Однак, після зменшення поставок газу до країн Європи — що мало б викликати шалену критику Росії з боку світової громадськості — “Газпром” був би змушений відновити газопостачання в повному обсязі. Потім можна було розраховувати на позитивне рішення суду.

Після підписання останньої Угоди ціна на газ на кордоні Україна-Росія значно перевищить \$100 вже у другому кварталі 2006р., та буде продовжувати зростати у 2007р., вже у 2008р. ціна газу буде коливатися навколо рівня \$230, а надалі може перевищити його, залежно від поведінки цін на нафту на світовому ринку. Більше того, за ціни в першому півріччі \$95 на кордоні, внутрішня початкова ціна в Україні буде перевищувати \$110 (з урахуванням витрат на транспортування, розподіл газу та мінімальної норми прибутку від продажу газу). З огляду на необхідність дотування ціни газу для населення, бюджетних установ тощо, ціна на газ для промисловості може перевищувати \$130 вже в першому півріччі 2006р. Отже, вже на початку поточного року відчутно зменшиться рентабельність більшості галузей промисловості, — отже і надходження до Державного бюджету; надалі може виникнути загроза руйнування окремих підгалузей промисловості⁸⁵.

При цьому, близька до нуля рентабельність значної кількості підприємств кардинально зменшить надходження до бюджету, що може призвести до колапсу всієї економіки держави.

7. Існує гостра потреба в підготовці та підписанню Міжурядового протоколу між Росією та Україною та додаткових угод/контрактів за участі міжнародних експертів для: максимально можливого пом’якшення вкрай невигідних умов газозабезпечення України; запобігання новим помилкам; створення дійсно ринкових умов співпраці двох країн; уточнення некоректних формулювань; замкнення газового балансу України; з’ясування питань, що не розкриті в Угоді.

⁸⁰ В Угоді доцільно було навести загальний шлях перегляду раніше підписаних документів.

⁸¹ Складає дещо більше \$78 тис.

⁸² Епіцентр конфлікту — “РосУкрЕнерго”. — “Газета 2000”, 13 янв. 2006г., с.8.

⁸³ За деякими даними, фізичним особам.

⁸⁴ Енергоресурс, який превалює в енергобалансі країни-імпортера газу.

⁸⁵ Окремі підгалузі буде неможливо модернізувати взагалі, оскільки дешевше побудувати нові енергоефективні заводи. Типовий приклад: виробництво аміаку. Технології, що використовуються при цьому, були застарілими ще на момент будівництва відповідних підприємств за часів СРСР. Ці підприємства були рентабельними останнім часом лише за рахунок дешевого газу та дешевої робочої сили. Їх модернізація є неможливою, за перевищення ціни на газ у \$110-120 вони перетворюються на купу металу. Така ж доля чекає і доменне виробництво сталі в Україні.

8. Різке збільшення ціни на газ в Україні потребує комплексу заходів за наступними напрямками: оцінка економічних втрат від підписаної Угоди; коригування Державного бюджету України; розробка детальних річних енергобалансів споживання енергоносіїв; зменшення споживання природного газу за рахунок переходу на альтернативні енергоносії; розробка програми диверсифікації джерел надходження природного газу до України; розробка та впровадження національних програм з енергозбереження, видобутку та використання відновлюваних та нетрадиційних енергоносіїв; розробка та впровадження галузевих програм модернізації окремих галузей промисловості; розробка та впровадження програми лібералізації цін для усіх категорій споживачів та системи адресних субсидій для найменш захищених верств населення; розробка та прийняття низки законів прямої дії щодо стимулювання енергозбереження, видобутку та використання відновлюваних та нетрадиційних енергоносіїв; введення нових більш жорстких державних стандартів, які підвищать рівень енергоефективності в усіх сферах економіки, введення штрафних санкцій за понаднормативне споживання енергоносіїв тощо.

9. Загалом, Сторонами, які програють від цієї Угоди є насамперед, Україна, потім Росія, виграла лише компанія «РосУкрЕнерго», яка заробить в Україні та отримає від «Газпрому» (на збиток акціонерам та Росії) кілька мільярдів доларів прибутків щороку.

10. Доцільним є звернення України до ОБСЄ та Євросоюзу (Єврокомісії та Європарламенту) для отримання експертних висновків та рекомендацій щодо підписаної Угоди.

Безсумнівно, крім вкрай негативних економічних наслідків підвищення ціни на газ, надалі можна очікувати на певні позитивні наслідки. По-перше, вирішення газових проблем з Росією назавжди усуне можливість шантажу України «газовою засувкою» в будь-якому питанні. По-друге, нинішні газові проблеми змусять владу розробляти та реалізовувати проекти з енергозбереження та диверсифікації джерел постачання газу до України. Перехід на підвищені ціни на газ поступово зробить економічно доцільними поставки газу до України, наприклад, з Ірану.

Рівень незалежності регулюючого органу (Національної комісії регулювання електроенергетики, НКРЕ)

Регулюючий орган у сфері ПЕК протягом 2005р. продовжував функціонувати на не чітко визначених законодавством принципах⁸⁶, а також знаходився під значним політичним впливом, насамперед, у питанні встановлення тарифів і цін на електроенергію та газ для населення. Останні не підвищувалися протягом п'яти років і є нижчими, порівняно навіть з Росією. Крім того, в очікуванні парламентської кампанії, Верховна Рада почала втручатися в питання ціноутворення: так, 20 жовтня 2005р. був запроваджений мораторій на відпускні ціни на природний газ для населення та підприємств житлово-комунального сектору протягом 2006р.⁸⁷

Економічний тягар компенсації неповної сплати вартості газу населенням та житлово-комунальним сектором перекладається на прибуткові сфери роботи НАК «Нафтогаз України» — видобуток нафти і газу, транзит газу та нафти за рахунок перехресного субсидювання. Газовий монополіст — НАК «Нафтогаз України» — отримуючи щороку мільярди збитки від дотацій за низьку ціну газу, працює ще більш неефективно в умовах відсутності ринку газу.

В умовах газового шантажу з боку «Газпрому» в Україні не вдасться зберегти низькі ціни на газ для будь-яких його споживачів. З іншого боку, неминуче підвищення цін на газ для населення повинне супроводжуватися впровадженням програми адресних субсидій для найменш захищених верств населення.

Створення стратегічного резерву нафти/нафтопродуктів

Знайдений механізм часткового наповнення стратегічного резерву та розрахунків за поставки світлих нафтопродуктів. Постановою Кабінету Міністрів України⁸⁸ затверджено Порядок проведення розрахунків за поставки світлих нафтопродуктів НАК «Нафтогаз України» до державного резерву. Порядок визначає механізм проведення розрахунків у 2005р. за поставки світлих нафтопродуктів НАК «Нафтогаз України» до державного резерву, здійснювані в рахунок зобов'язань з погашення заборгованості за Міжурядовою угодою між Україною та РФ про передачу РФ важких бомбардувальників Ту-160 і Ту-95 МС, крилатих ракет повітряного базування великої дальності та устаткування, в обсязі, встановленому Законом України «Про Державний бюджет України на 2005р.»

Реальний рівень запасів стратегічного резерву невідомий (не друкується), не розроблене і відповідне законодавство.

Енергозбереження (енергоефективність)

Енергоемність ВВП України останніми роками складає 0,89 кг умовного палива на \$1 за паритетом купівельної спроможності, що у 2,6 рази перевищує середній рівень енергоемності розвинутих країн світу⁸⁹. Причиною високої енергоемності є надмірне споживання в галузях економіки енергетичних продуктів на виробництво одиниці продукції, що зумовлює відповідне зростання імпорту вуглеводнів в Україну.

Висока енергоемність ВВП є наслідком суттєвого технологічного відставання в більшості галузей, впливу «тіньового» сектору та незадовільної галузевої структури національної економіки і, зокрема, імпортно-експортних операцій, що об'єктивно обмежує конкурентоспроможність національного виробництва та лягає важким тягарем на економіку. На відміну від розвинутих країн, де енергозбереження (енергоефективність) є елементом економічної та екологічної доцільності і стало прибутковим бізнесом, для України це — питання виживання, оскільки

⁸⁶ Не прийнято Закон України «Про орган державного регулювання в енергетиці України».

⁸⁷ Постанова Верховної Ради України «Про встановлення мораторію на відпускні ціни на природний газ для населення та підприємств житлово-комунального господарства», №3020-ІУ від 20 жовтня 2005р..

⁸⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення розрахунків за постачання світлих нафтопродуктів НАК «Нафтогаз України» до державного резерву» №813 від 25 серпня 2005р.

⁸⁹ Узагальнюючими показниками ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів країни є питомі витрати первинної енергії на одиницю валового внутрішнього продукту країни (енергоемність ВВП).

досі не вирішено проблему збалансованого платоспроможного споживання енергоресурсів.

Отже, чинник енергозбереження (енергоефективності) є одним з визначальних для подальшого розвитку економіки України.

Проте в Україні провадиться непослідовна та неефективна політика щодо енергозбереження: Указом Президента України Держкомітет України з енергозбереження ліквідований, а його зобов'язання передано Мінпаливенерго України⁹⁰; у грудні 2005р. Президент України заявив, що в Україні буде створено Агентство з питань енергозбереження⁹¹. Станом на кінець січня 2006р., це Агентство реально не створене. Крім того, в Україні досі відсутнє законодавство прямої дії, яке б фінансово стимулювало та примушувало (з допомогою державних стандартів) підприємства до впровадження енергозберігаючих технологій. Поява нової державної структури з енергозбереження замість попередньої без ефективного законодавства не призведе до зрушень в цій сфері.

Різке скорочення капіталовкладень у ПЕК

Підприємства ПЕК України в січні-жовтні 2005р. за рахунок усіх джерел фінансування освоїли 6,076 млрд. грн. капітальних інвестицій, що на 27,3% менше, ніж за аналогічний період минулого року. У вугільній галузі обсяг освоєних капіталовкладень за десять місяців скоротився на 50,9% — до 976,2 млн. грн. Як і в минулому році, кошти спрямовуються на продовження будівництва нових шахт, а також реконструкцію і технічне переоснащення діючих.

Електроенергетичні підприємства освоїли 2 млрд. 046,3 млн. грн. інвестицій, що на 31,4% менше, ніж за аналогічний період 2004р. Обсяг капітальних вкладень, освоєних підприємствами НАК «Нафтогаз України» за 10 місяців скоротився на 9,9% — до 3 млрд. 53,5 млн. грн. Разом з тим підприємства ПЕК збільшили податкові відрахування до державного бюджету на 78,6%, або 6 млрд. 24,4 млн. грн., — до 13 млрд. 692,9 млн. грн.

Вугільні підприємства за 10 місяців збільшили податкові відрахування на 89,1%, або 535,9 млн. грн., — до 1 млрд. 137,5 млн. грн. При цьому фактичні відрахування склали 97,4% від суми нарахувань, що на 16,75 більше, ніж у 2004р.

Податкові відрахування підприємств електроенергетичного комплексу зросли на 38,8%, або на 978,7 млн. грн., порівняно з аналогічним періодом 2004р. — до 3 млрд. 499,2 млн. грн. При цьому рівень розрахунків таких підприємств із держбюджетом зріс на 2,6% — до 115,7%.

Підприємства НАК «Нафтогаз України» за 10 місяців перерахували до бюджету 9 млрд. 56,2 млн. грн. — майже вдвічі, або на 4 млрд. 509,8 млн. грн. більше, ніж у січні-жовтні минулого року. При цьому фактичні відрахування склали 105,1% від суми нарахувань, що на 1,1% менше, ніж за 10 місяців 2004р.

Суттєве падіння рівня капіталовкладень у галузі ПЕК свідчить про гальмування їх розвитку, що значно погіршить умови роботи ПЕК у наступному році.

Становлення кредитної політики у ПЕК

Кабінет Міністрів України зобов'язав НАК «Нафтогаз України» узгоджувати питання, зв'язані із залученням

та використанням інвестиційних ресурсів (довгострокових кредитів), з Міністерством палива та енергетики України.⁹² Таке рішення закладає підґрунтя для створення законодавчого поля у цій сфері, що є вкрай актуальним для нафтогазового комплексу України, який в поточному році розпочав кампанію значних запозичень.

Як відомо, НАК «Нафтогаз України» на початку 2005р. підписав угоду з *Deutsche Bank* про надання кредиту у 2 млрд. і вже отримав два транші. Також, 19 жовтня 2005р. голова правління НАК «Нафтогаз України» О.Івченко заявив, що компанія у поточному році має підписати з *CreditSwissFirstBoston Bank* угоду про отримання кредиту у розмірі 3 млрд. Крім того, делегація НАК «Нафтогаз України» під час перебування 13-14 вересня у Франції підписала з банком *Societe Generale* меморандум про відкриття кредитної лінії на суму 2,5 млрд. Такі значні запозичення розпочато лише в цьому році.

Компанія НАК «Нафтогаз України» є найбільшим державним підприємством України, яке залучає або має намір залучити значні інвестиційні кошти за кордоном. Загалом це є позитивним кроком, однак, повна відсутність інформації щодо їх використання, брак нормативно-правової бази в цій сфері, фактична не підзвітність цього господарюючого суб'єкта державним органам викликають занепокоєння фінансовим станом компанії. Такі кредити є вкрай рідкісними для України і в основному надаються тільки найбільш потужним компаніям в розвинутих країнах. Є доцільним терміново вивчити стан справ у НАК «Нафтогаз України»: проаналізувати фінансово-кредитну політику та господарську діяльність компанії, а також оцінити терміни погашення кредитів, джерела фінансових ресурсів, за рахунок яких НАК планує виконати свої боргові зобов'язання, проекти, на виконання яких передбачено спрямувати запозичені кошти, умови їх реалізації та очікуваний економічний результат.

В Україні доцільно розробити та прийняти в якості закону документ, який буде встановлювати принципи запозичень державних компаній та механізми державного контролю.

Галузеві питання

1. Нафтопереробка. Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект «Про внесення змін у Митний тариф України, затверджений Законом України «Про митний тариф» (щодо регулювання ринку нафтопродуктів), що пропонує підвищення ставки ввізного мита на нафтопродукти і зниження ставок акцизного збору на бензини⁹³.

Відповідно до законопроекту, ставка ввізного мита на нафтопродукти із вмістом високооктанових кисневмісних добавок не менш 5% встановлюється в розмірі EUR55 за 1 т, на інші нафтопродукти — EUR50 за 1 т, а також на нафтопродукти для нафтохімічних виробництв — EUR30 за 1 т. В даний час увізне мито на ці нафтопродукти не стягується. Крім того, передбачається зниження ставок акцизного збору на бензини моторні сумішеві із вмістом високооктанових кисневмісних добавок не менш 5% з EUR60 до €30 за 1 т, на бензини моторні з €60 до €20 за 1 т

⁹⁰ Указ Президента України «Про ліквідацію Державного комітету України з енергозбереження» №678 від 20 квітня 2005р..

⁹¹ Див.: http://www2.pravda.com.ua/news_print/2005/12/16/36715.htm.

⁹² Постанова Кабінету Міністрів України «Про основні показники зведеного фінансового плану НАК «Нафтогаз України» на 2005р.» №1179 від 7 грудня 2005р.

⁹³ Законопроект вноситься на голосування двічі, перший раз законопроект був відхилений.

і на важкі дистилати (дизельне паливо) з €30 до €10 за 1 т.

Міністерство палива й енергетики України разом з Держкомітетом з питань технічного регулювання і споживчої політики (Держспоживстандартом) планують заборонити постачання низькоякісного дизельного палива для реалізації в роздрібних мережах. Здійснюватися заборона буде шляхом відмовлення у видачі НПЗ технічних умов на продукцію, що не відповідає стандартам.

Санкції можуть бути застосовані до Херсонського, Надвірнянського і Дрогобицького НПЗ⁹⁴, якщо власники заводів не нададуть підписані договори на модернізацію виробництва, джерела її фінансування, а також гарантії, що роботи будуть виконані.

Цей захід може бути застосований для стимулювання модернізації українських НПЗ для того, щоб до 2008р. вийти на європейські стандарти якості нафтопродуктів хоча б по вмісту сірки⁹⁵. Водночас, безумовно, цього буде недостатньо для проведення докорінної модернізації НПЗ, що потребує комплексного підходу і власне підготовки та впровадження державної політики у цій сфері, базованій на оновленому законодавстві, яке буде економічно стимулювати НПЗ до модернізації.

Запропонований законопроект (прийнятий у першому читанні) не може бути оцінений однозначно, він є скоріше негативним для галузі. Скасування нульового ввізного мита є позитивним кроком для НПЗ, що працюють в Україні. Вони в більшості хоча і належать російським компаніям, однак сплачують податки саме в Україні. Водночас, встановлення завищених ставок ввізного мита зробить український ринок повністю не привабливим для експортерів нафтопродуктів, що зменшить конкуренцію на цьому ринку, також не будуть надходити до України більш якісні нафтопродукти. Різке зменшення ставок акцизного збору для внутрішніх виробників зменшить надходження до Держбюджету України. Таким чином, прийняття цього законопроект є недоцільним, оскільки він більше враховує інтереси виробників нафтопродуктів. Кабінет Міністрів України разом з Мінекономіки України мають терміново розробити та подати до Верховної Ради України власний законопроект, в якому визначити прораховані значення мита та ставок акцизного збору, врахувавши усі нюанси наслідків для ринку нафтопродуктів з метою недопущення дестабілізації цього ринку. Загалом, такий законопроект мав бути розроблений та прийнятий ще майже шість місяців тому.

Прийняття виважених законодавчих рішень може покращати стан української нафтопереробки, проблемні питання цієї галузі практично не знаходили вирішення протягом року, внаслідок чого погіршилися майже всі техніко-економічні показники її роботи⁹⁶.

Вугільна галузь

Досить довго новою владою приймалося рішення щодо створення Міністерства вугільної промисловості України⁹⁸ і навіть наприкінці 2005р. воно, фактично, не запрацювало. Як до, так і після створення міністерства, реформування вугільної галузі не провадилося. Більше того, крім наміру продовжувати приватизацію вугільних підприємств не було озвучено напрями реформ (керівник Мінвуглепрому В.Тополов заявляв, що п'ять підприємств готовлять для приватизації). Останнім часом, Мінвуглепром України повідомило, що приватизації не буде доти, доки не буде прийнято Закон України „Про вугільну промисловість”, законопроект якого буде внесено на розгляд Верховної Ради України на початку 2006р. Головна мотивація — не врегульовані процедурні питання приватизації і, насамперед, механізм повернення приватизованих підприємств у державність у випадку невиконання власниками інвестиційних зобов'язань⁹⁹. Така аргументація не витримує критики — що показує існуючий досвід приватизації в Україні, в т.ч. і у вугільній галузі. Зараз в Україні існує загальне законодавство з приватизації цілком застосовне і для вугільної галузі. Безумовно, приватизація збиткових підприємств вугільної галузі має свої особливості і бажано це відбити в законодавстві. Але на цьому етапі, врахування особливостей вугільної галузі можливо і у процесі приватизації за рахунок чіткого виписування інвестиційних зобов'язань. З урахуванням того, що, по-перше, якість законопроектів важко оцінити, оскільки він ще не відомий більшості фахівців, по-друге, його розгляд у Парламенті буде досить тривалим та непростим, тому не доцільно втрачати ще рік.

Досить складно сприймаються заяви керівництва Мінвуглепрому щодо доцільності вдвічі збільшити видобуток вугілля до 2010р. на фоні суттєвого падіння рівня видобутку вугілля у 2005р. (до 3 млн. т) та погіршення практично всіх показників роботи вугільної галузі (таблиця „Підсумки роботи вугільної галузі у жовтні та за 10 місяців 2005р.”¹⁰⁰). Безумовно, головними причинами поганої роботи галузі є застарілі кризові явища та помилки попередньої влади. Водночас, протягом року нова влада фактично відсторонилася від проблем галузі, за винятком виплати боргів шахтарям.

Вугільний сектор України продовжує споживати зростаючі обсяги державної допомоги, при цьому показники видобутку вугілля знижуються, а проблеми сектору залишаються незмінними.

Таким чином, нова влада, фактично, самоусунулася від проблем вугільної галузі України — реструктуризацію галузі призупинено, напрями реформ не відомі. Сьогодні є доцільним використання напрацювань Центру Разумкова щодо першочергових заходів із завершення реструктуризації вугільної промисловості України — як найбільш розгорнутих пропозицій у цій сфері¹⁰¹.

⁹⁴ З 1 січня 2005р., відповідно до українських стандартів, вміст сірки в дизпаливі не повинен перевищувати 0,2%. Вміст сірки в дизпаливі, виробленому на Дрогобицькому, Надвірнянському і Херсонському НПЗ, складає 0,5-0,85%.

⁹⁵ В Україні деякі речовини, що містяться у нафтопродуктах, зовсім не нормуються стандартами, як це робиться в країнах ЄС (наприклад, вміст бензолу тощо).

⁹⁶ Докладно про проблеми нафтопереробної галузі див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.19-23 (http://www.uceps.org.ua/additional/NSD69_ukr.pdf).

⁹⁷ Еженедельный информационно-аналитический журнал «Энергобизнес», №50, 6-12 декабря, 2005г., с.68.

⁹⁸ Указ Президента України „Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною галуззю” №1123 від 25 липня 2005р.

⁹⁹ Див.: <http://www.rupor.info/full.php?aid=30385>.

¹⁰⁰ Еженедельный информационно-аналитический журнал «Энергобизнес», №47, 15-21 ноября, 2005г., с.59.

¹⁰¹ Реструктуризація вугільної промисловості України: ключові проблеми і пропозиції для нового етапу. — Національна безпека і оборона, 2004, №11, с.2-18.

Аналіз виробничої діяльності НПЗ України у листопаді та за 11 місяців 2005р.,

Показники	Листопад 2005р.	11 місяців	Листопад 2004р.	11 місяців 2005р. до листопаду 2004р., %	Листопад	11 місяців до 11 міс. 2004р., %	Потужність, млн. т
Кременчугський НПЗ							
Постачання нафти, усього	350.6	5399.9	662.2	6030.4	52.9	89.5	
у т.ч. Україна	46.0	562.7	92.0	448.2	50.0	125.5	
- Росія	304.6	4837.1	570.3	5362.6	53.4	90.2	
- Казахстан	0.0	0.0	0.0	219.6	-	0.0	
Переробка нафти	435.2	5559.4	606.9	5985.2	71.7	92.9	
Виробництво:							18.62
- бензин	110.7	1252.9	141.4	1322.4	78.3	94.7	
- дизпаливо	133.6	1643.4	179.2	1795.1	74.6	91.5	
- мазут	119.0	1543.7	173.6	1834.3	68.5	84.2	
Використання потужності, %		32.6		35.1	-	92.9	
Простої, діб	0	0	0	0			
Херсонський НПЗ							
Постачання нафти, усього	0.0	960.3	133.2	2927.3	0.0	32.8	
у т.ч. Україна	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	
- Росія	0.0	960.3	133.2	2927.3	0.0	32.8	
- Казахстан	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	
Переробка нафти	0.0	875.8	170.9	1509.6	0.0	58.0	
Виробництво:							7.09
- бензин	0.1	121.3	24.0	211.6	0.4	57.3	
- дизпаливо	0.0	245.9	47.7	417.8	0.0	58.9	
- мазут	0.0	431.4	87.8	787.3	0.0	54.8	
Використання потужності, %		13.5		23.2	-	58.2	
Простої, діб	30	196	0	78			
Одеський НПЗ							
Постачання нафти, усього	0.0	1376.0	300.0	3274.4	0.0	42.0	
у т.ч. Україна	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	
- Росія	0.0	1376.0	300.0	3274.4	0.0	42.0	
- Казахстан	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	
Переробка нафти	0.0	1394.1	220.5	2230.1	0.0	62.5	
Виробництво:							3.60
- бензин	0.0	187.2	29.8	293.5	0.0	63.8	
- дизпаливо	0.0	372.9	58.2	601.8	0.0	62.0	
- мазут	0.0	628.0	84.6	924.4	0.0	67.9	
Використання потужності, %		42.2		67.0	-	62.9	
Простої, діб	30	157	0	68			
Дрогобицький НПЗ							
Постачання нафти, усього	0.0	997.7	144.6	2029.3	0.0	49.2	
у т.ч. Україна	0.0	188.9	23.9	217.9	0.0	86.7	
- Росія	0.0	808.9	120.7	1811.4	0.0	44.7	
- Казахстан	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	
Переробка нафти	53.1	1060.3	172.3	2038.8	30.8	52.0	
Виробництво:							3.22
- бензин	25.6	251.4	43.4	430.6	59.0	58.4	
- дизпаливо	22.8	351.8	54.7	621.5	41.7	56.6	
- мазут	26.8	399.4	59.8	795.3	44.8	50.2	
Використання потужності, %		35.1		69.1	-	50.8	
Простої, діб	15	115		1			
Надвірнянський НПЗ							
Постачання нафти, усього	137.0	1922.8	83.3	1733.1	164.4	110.9	
у т.ч. Україна	134.5	1624.3	73.8	1428.5	182.4	113.7	
- Росія	2.5	298.5	9.6	304.6	26.1	98.0	
- Казахстан	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	
Переробка нафти							
Виробництво:	143.0	1931.7	133.0	1661.5	107.5	116.3	2.60
- бензин	33.8	420.2	24.1	311.1	140.2	135.1	
- дизпаливо	48.3	707.5	48.1	591.4	100.4	119.6	
- мазут	74.6	773.0	23.4	698.2	318.8	110.7	
Використання потужності, %		81.1		69.7	-	116.4	
Простої, діб	0	0	0	6			
Лисичанський НПЗ							
Постачання нафти, усього	500.0	5429.9	629.1	6070.3	79.5	89.5	
у т.ч. Україна	0.0	44.0	0.0	0.0	-	-	
- Росія	500.0	5385.9	554.2	5493.1		90.2	98.0
- Казахстан	0.0	0.0	74.9	577.2	0.0	0.0	
Переробка нафти	503.8	5513.7	611.5	6082.2	82	90.7	
Виробництво:							15.98
- бензин	166.1	1569.6	192.9	1759.7	86.1	89.2	
- дизпаливо	132.5	1418.1	153.9	1531.3	86.1	92.6	
- мазут	159.8	1551.6	192.7	1891.6	82.9	82.0	
Використання потужності, %		37.6		41.5	-	90.6	
Простої, діб	0	43		34			
Разом по НПЗ							
Постачання нафти, усього	987.6	16086.5	1952.4	22064.9	50.6	72.9	
у т.ч. Україна	180.5	2419.9	189.6	2094.6	95.2	115.5	
- Росія	807.1	13666.6	1687.9	19173.5	47.8	71.3	
- Казахстан	0.0	0.0	74.9	796.8	0.0	0.0	
Переробка нафти	1135.1	16335.0	1915.1	19507.4	59.3	83.7	
Виробництво:							51.11
- бензин	336.3	3802.6	455.6	4328.9	73.8	87.8	
- дизпаливо	337.2	4739.6	541.8	5558.9	62.2	85.3	
- мазут	380.2	5327.1	621.9	6931.1	61.1	76.9	
Використання потужності, %		34.8		41.6	-	83.8	
Простої, діб	75	511	0	148			



Підсумки роботи вугільної галузі у жовтні та за 10 місяців 2005р.

	Жовтень 2005р.		10 міс. 2005р.		
	факт	+/- до плану	факт	+/- до плану	+/- до 10 міс. 2004р.
Основні виробничі показники, тис. т					
Загальний видобуток вугілля	6375.6	137.7	64336.8	4047.9	- 2466.1
Видобуток кам'яного вугілля	6364.5	126.6	64173.3	4704.4	-2157.1
Видобуток бурого вугілля	11.1	11.1	163.4	-656.6	-309.1
Видобуток коксівного вугілля	2609.3	-62.6	27143.7	1181.0	-2013.7
Видобуток енергетичного вугілля	3766.3	200.3	37193.1	2866.9	-452.4
Середньодобовий видобуток вугілля	199.0	-8.3	208.4	2.7	-8.2
Переробка вугілля на збагачувальних ф-ках, всього	4203.2	-860.3	42090.6	-4618.1	-3552.3
в т.ч. на кокс	1552.7	-378.6	15077.3	-2755.8	-3099.8
Випуск продуктів збагачення	2593.2	-694.5	26702.3	-3414.7	-1447.1
Випуск концентрату, всього	2220.4	-749.7	22472.0	-4860.6	-2323.3
в т.ч. на кокс	732.5	-227.7	7272.4	-1525.9	-1994.4
Випуск вугілля крупно-середніх класів	320.8	-48.9	3094.1	-298.8	-793.2
в т.ч. антрацитів	309.6	-17.2	2976.6	-27.1	-343.9
Переробка вугілля на збагачувальних установках, всього	62.4	-30.6	871.3	193.6	519.0
в т.ч. на кокс	48.4	-6.0	418.5	56.0	406.7
Випуск продуктів збагачення на збагачувальних установках	48.6	-4.7	751.5	215.9	424.2
Випуск концентрату на збагачувальних установках	7.1	-25.0	59.2	-75.1	54.3
в т.ч. на кокс	7.1	-25.0	59.2	-75.1	54.3
Випуск вугілля крупно-середніх класів на збагачувальних установках	-28.3	31.2	-57.8	22.4	
Ресурси виробництва	4751.8	329.4	48828.7	5273.6	-455.7
Готова вугільна продукція:	4410.9	181.8	45575.2	4686.5	545.5
- рядове вугілля	1837.8	921.5	18974.6	8449.5	3303.9
- продукти збагачення	2573.1	-739.7	26600.6	-3763.0	-2758.4
Товарне вугілля	4365.5	201.8	45093.8	4770.9	677.3
Реалізоване вугілля	4411.3	250.2	44995.8	4693.9	978.6
Якісні показники, %					
Зольність видобутого рядового вугілля	38.5	-0.2	38.1	-0.6	-0.5
в т.ч. коксівного вугілля	38.0	-0.6	37.8	-0.9	-0.6
Зольність концентрату	13.9	-1.5	13.6	-1.3	1.7
в т.ч. на коксування	8	-0.3	8.1	-0.1	-0.1
Зольність вугілля, відвантаженого споживачам	24.8	-1.2	25.3	-1.4	2.1
Залишки вугілля на складах, тис. Т			1516.4		
в т.ч. на коксування, тис. Т			598.9		
Гірничі роботи					
Проведено виробок, км	45.8	-0.4	449.3	-21.1	-20.7
в т.ч. вскришних та підготовчих, км	35.4	-2.4	355.9	-27.7	-16.9
Середньодіюча кількість очисних вибоїв, одиниць	320.9	-44.5	337.1	-24.9	-14.7
Навантаження на діючий очисний вибій, т/добу	567.2	41.1	561.1	40.4	4.8
Середньодіюча кількість комплексно-механізованих вибоїв, одиниць	200.0	-33.4	210.0	-16.8	-18.0
Навантаження на комплексно-механізований вибій, т/добу	837.8	92.5	833.6	82.3	42.7
Введення вибоїв, одиниць	15		149	-31	-26
Виведення вибоїв, одиниць	21	6	163	7	-35
Основні економічні показники, млн. грн.					
Обсяг товарної продукції у гуртових цінах	1024.6	47.2	10159.7	1075.7	2414.4
Обсяг реалізації товарної продукції у гуртових цінах	1028.7	66.8	9966.6	1025.4	2417.4
Сплачено за товарну продукцію грошовими коштами	840.1	-15.1	7506.2	-177.5	1799.8
Бартерні операції	4.6	4.6	740.0	740.0	219.0
Продуктивність праці робочого з видобутку вугілля, т/місяць					
Середня	27.5	3.4	27.4	4.5	-0.8
На шахтах	27.5	3.4	27.4	4.5	-0.8
Оптова ціна 1 т готової вугільної продукції, грн.	226.3	-1.7	217.51	-1.2	49.36
Собівартість 1 т готової вугільної продукції, грн.*	254.06	104.9	226.19	-6.45	42.68

*У вересні і за 9 міс. 2005р.

Висновки

Протягом 2005р. владі не вдалося досягти помітних економічних здобутків. Відсутність чіткої оприлюдненої стратегії вказувала на неготовність влади до рішучих перетворень.

Основні дії влади у сфері фінансової політики були спрямовані на забезпечення фінансування політичних обіцянок, мали переважно короткостроковий характер, суперечили цілям і завданням сталого довгострокового розвитку, а тому були мало результативними і малоефективними.

Водночас, посилилися інфляційні чинники, внаслідок різкого збільшення соціальних виплат з Державного бюджету і підвищення споживчого попиту, який не міг бути збалансований у стислі терміни. Окремі заходи Уряду були спрямовані лише на усунення найбільш явних дисбалансів на окремих ринках — тоді як необхідним був комплексний підхід, що містив би заходи у сфері фінансової, інвестиційної та торговельної політики. Зрештою, дії влади з приборкання інфляції не були успішними та результативними, оскільки не торкалися фундаментальних причин зростання цін.

Валютно-курсова політика НБУ була спрямована на поступову лібералізацію валютного регулювання із збереженням певних обмежень операцій з іноземною валютою (для уникнення фінансових ризиків, притаманних перехідним економікам), а також на монетарне стримування дії інфляційних чинників. Позитивної оцінки заслуговує рішення НБУ про зменшення обсягів валютних інтервенцій на міжбанківському ринку, а також наміри прискорення переходу до більш гнучкої валютно-курсової політики.

Незважаючи на прогрес у переговорах, не досягнута головна мета — вступ України до СОТ у 2005р. Це може призвести до його відкладення на невизначений термін, що означатиме для України подальше гальмування розвитку зовнішньоторговельних відносин та економічного розвитку загалом.

Наміри нової влади стосовно змін у борговій політиці, зокрема, в напрямі переорієнтації на ринок внутрішніх запозичень для скорочення зовнішнього боргу зазнали суттєвої корекції у процесі впровадження. Збереження переважної частки державного боргу в іноземній валюті залишає Державний бюджет вразливим до коливань обмінного курсу. А орієнтація на зовнішні запозичення уповільнює розвиток внутрішнього ринку позичкових капіталів та обмежує можливості диверсифікації інвестиційних портфелів.

Попри запровадження процедури прискореної дерегуляції, підприємницьке середовище не покращилося. Незважаючи на багаторазове декларування,



Уряд не зробив рішучих кроків у напрямі вирішення чи не найболючіших на сьогодні проблем для підприємців — впровадження єдиного соціального податку та вдосконалення дозвільної системи. Загалом, у сфері регуляторної політики перед Урядом у короткостроковій перспективі постає завдання підвищення довіри до влади з боку бізнесу, в середньостроковій — проведення адміністративної реформи та реформи державної служби.

Задекларовані наміри поліпшити інвестиційний клімат у країні та залучити значні обсяги іноземних інвестицій не були реалізовані повною мірою. Спроби перегляду приватизаційних угод є чи не головним чинником зниження інвестиційної активності. Успішний повторний продаж “Криворіжсталі”, хоч і забезпечив високий рівень надходжень до Державного бюджету, проте не вирішив системних проблем регулювання прав власності. Подальша дестабілізація у цій сфері матиме ще більш негативні довгострокові наслідки.

Галузева та інфраструктурна політика залишалися безсистемними. Аграрна політика мала характер слабо скоординованих заходів, спрямованих на негайне вирішення короткострокових проблем, що не торкалися фундаментальних принципів функціонування аграрних ринків. Водночас, у діях нової влади спостерігалися й позитивні кроки: намагання скасувати ряд податкових пільг, спроби реагування на цукрову та м'ясну кризи, зменшення імпорتنих тарифів на окремі види продукції сільськогосподарства.

Забезпечення довгострокової, безперебійної діяльності інфраструктурних галузей ще не визнане пріоритетом політики влади. По суті, в жодній з них не існує чіткої стратегії розвитку чи ефективних механізмів регулювання. Питання стратегії розвитку та реформування інфраструктурних галузей, імовірно, залишатимуться відкритими. ■

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ ЗАВДАНЬ У ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ			
Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка
Збалансована фінансова політика	Спрямовувалася на забезпечення політичних декларацій і соціальних зобов'язань нової влади. Підвищився рівень мобілізації податків до Державного бюджету внаслідок скорочення податкових пільг та підвищення дієвості адміністративних заходів. Істотно збільшилися надходження ПДВ з імпортованих товарів.	Збільшився (вище планованого) дефіцит Державного бюджету. Погіршився інвестиційний та підприємницький клімат внаслідок нестабільного податкового законодавства і підвищення тиску на бізнес-середовище. Не забезпечувалися повною мірою фінансовими ресурсами повноваження місцевих бюджетів. Не були чітко встановлені прозорі та послідовні правила надання державної підтримки.	Результати не можуть бути оцінені як успішні, оскільки, по суті, одні проблеми (термінового наповнення бюджетів) були замінені новими, довгостроковими (у тому числі, внаслідок погіршення довіри до інститутів влади).
Досягнення низької інфляції	Уряд шляхом адміністративного регулювання цін намагався впливати на цінову ситуацію на тих ринках, де зростання цін набувало загрозливого характеру. Адміністративне впровадження НБУ зміцнення національної валюти, що відповідало короткостроковим потребам зниження інфляції.	Розгортання інфляційних процесів було спровоковане популістськими заходами політики стрімкого підвищення соціальних видатків. Заходи з приборкання інфляції спрямовувалися на окремі ринки, проте загалом не мали системного характеру.	Дії влади з приборкання інфляції не були успішними та результативними, оскільки не торкалися фундаментальних причин зростання цін.
Строга валютно-курсова політика	Характеризувалася послідовним послабленням валютного регулювання. Скасовані вимоги обов'язкового продажу 50% надходжень в іноземній валюті експортерами протягом п'яти днів. Спрощено порядок внесення іноземних інвестицій в Україну, що сприяло зменшенню витрат при здійсненні інвестицій. Зменшені обсяги валютних інтервенцій на міжбанківському ринку.	1,5% збір з безготівкових валютних операцій до Пенсійного фонду обмежував привабливість таких операцій. Спрощення лише процедури інвестування не стало стимулом для інвестування. Підвищилися ризики непередбачуваності ринку внаслідок валютної лібералізації в умовах нерозвинених фінансових ринків і відкритості української економіки.	Спрямована на поступову лібералізацію валютного регулювання із збереженням певних обмежень операцій з іноземною валютою для уникнення фінансових ризиків. Потребується подальший розвиток ринкових інструментів для зменшення валютних ризиків, а також прискорення переходу до більш гнучкої валютно-курсової політики.
Міжнародна економічна інтеграція	Значно скорочені й уніфіковані ставки ввізного мита. Спрощені процедури митного оформлення товарів для пом'якшення режиму торгівлі. Посилено контроль за дотриманням визначених законом процедур і правил зовнішньоторговельної діяльності.	Не вдалося суттєво знизити ввізні мита на сільськогосподарські товари та товари харчової промисловості. Продовжувалася протекціоністська політика захисту окремих ринків, що не лише гальмує ефективний розвиток галузей, але є перешкоджає вступу України до СОТ. Запроваджувалися експортні обмеження, зокрема фактична заборона експорту нафти українського виробництва, а також сезонна заборона (нульова квота) на експорт бензину.	Незважаючи на прогрес у переговорах із членами СОТ, не була досягнута головна мета — вступу країни до цієї організації у 2005р., що означає для України подальше гальмування розвитку зовнішньоторговельних відносин.
Вдосконалення структури державного боргу	Заходи влади у сфері державних запозичень були успішними у частині зниження вартості запозичень на внутрішньому та зовнішньому ринках.	Досягнення низьких ставок по запозиченнях не призвели до зміни структури державного боргу. Владі не вдалося утримати курс на переорієнтацію із зовнішніх на внутрішні джерела запозичень, а збереження переважної частки державного боргу в іноземній валюті залишає Державний бюджет вразливим до коливань обмінного курсу. Не було розроблено дієвого механізму погашення знецінених заощаджень громадян в установах Ощадбанку колишнього СРСР.	Орієнтація на зовнішні запозичення уповільнює розвиток внутрішнього ринку позичкових капіталів, зменшує можливості для диверсифікації інвестиційних портфелів.
Поглиблення дерегуляції та покращання умов діяльності для бізнесу	Спостерігалися наміри посилення діалогу "бізнес-влада". Важливими заходами регуляторної політики стали впроваджені процедури прискореної дерегуляції.	Відсутність механізмів впровадження рішень зводила практично нанівець позитивні результати відновленого діалогу "бізнес-влада". Суттєво скорочений перелік видів діяльності, на які поширювалася дія спрощеної системи оподаткування, що провокувало масовий перехід "у тінь" багатьох підприємств. Відсутність позитивного впливу на підприємницьке середовище внаслідок розмитих критеріїв відбору законодавчих актів для скасування та недостатню виконавську дисципліну державних органів влади, а тому, попри запровадження процедури прискореної дерегуляції, підприємницьке середовище не покращилося.	Уряд не зробив рішучих кроків у напрямку впровадження єдиного соціального податку та вдосконалення дозвільної системи. Реалізовані заходи в багатьох аспектах характеризувалися непослідовністю, декларативністю, традиційною відсутністю механізмів виконання вже існуючого законодавства.

Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка
Забезпечення прав власності та вдосконалення управління державною власністю	Підписаний Меморандум про гарантії прав власності та забезпечення законності їх реалізації з метою захисту прав власності та відновлення справедливості і законності. Повторно приватизована на відкритому аукціоні “Криворіжсталь” за 24,2 млрд. грн., що покращило стан державних фінансів. Створений реєстр об’єктів державної власності, що надає можливість отримувати інформацію про фінансово-господарську діяльність державних підприємств.	Меморандум не зміг впорядкувати захист власності, оскільки мав суто декларативний характер, а тому й не підвищив рівня довіри бізнесу до політики держави. Механізми доплат за приватизовані об’єкти (у рамках мирових угод) не отримали відповідного законодавчого підґрунтя, а тому й не стали дієвим чинником вирішення проблем. Як наслідок успішного перепродажу “Криворіжсталі”, посилюються ризики поширення реприватизаційних процесів	Спроби перегляду приватизаційних угод стали головним чинником зниження інвестиційної активності.
Розвиток аграрного сектору	Уряд намагався скасувати ряд податкових пільг. Здійснювалися спроби реагування на кризи на продовольчих ринках. Відбулося зменшення імпорتنих тарифів на окремі види продукції сільського господарства. Прийнятий Закон України “Про основні засади державної аграрної політики України до 2015р.” визначає багато заходів аграрної політики, узгоджених з вимогами СОТ.	Продовжувалася традиційна практика збереження існуючих структур та процедур підтримки сільського господарства, в т.ч. — у формі збереження значних податкових пільг та втручання в аграрний ринок шляхом цінового та кількісного контролю, що суперечить правилам СОТ. Інфраструктура реалізації сільськогосподарської і продовольчої продукції залишається високоефективною та неефективною. Продовжували надаватися привілеї державним структурам у торгівлі зерновими культурами, що означало пряме втручання влади в роботу ринку, яке призводить до збільшення ризиків, і врешті негативно відбивається на ціні та вигодах виробників. У Законі “Про основні засади державної аграрної політики України до 2015р.” залишаються заходи, які не ведуть до підвищення конкурентоздатності сільськогосподарського виробництва, а переважно дозволяють захищати неефективне внутрішнє виробництво.	Заходи мали слабо скоординований характер і спрямовані на негайне вирішення короткострокових проблем, не торкаючись фундаментальних принципів функціонування аграрних ринків.
Створення сучасної інфраструктури	Укрзалізниця впровадила значні структурні зміни, які зумовили помітне покращення загальних показників роботи. Верховна Рада прийняла Закон “Про автомобільні дороги”, що має сприяти покращенню інвестиційної привабливості сектору, а з тим, започаткувати системний підхід до розвитку дорожнього господарства. Відбулося покращення дисципліни і прозорості фінансування у сфері дорожнього господарства. Створено Національну Комісію з питань регулювання зв’язку, яка має стати незалежним регулятором у сфері та ініціатором ринкових трансформацій. Впорядковано радіочастотну систему, що дозволить розширити радіочастотний спектр у цивільних цілях.	Практика встановлення тарифів, у тому числі значної кількості пільг, залишається економічно необґрунтованою. Бюджетне фінансування та залучені інвестиції залишаються замалими не лише для розвитку галузей, а й для підтримання їх поточної діяльності. Надзвичайно низькою залишається енергоефективність. Слабкість структурних реформ суттєво зменшує інвестиційну привабливість і перешкоджає динамічному розвитку галузей. На залізничному транспорті продовжувалася практика перехресного субсидювання пасажирських перевезень за рахунок вантажних, а також непрозорого та необґрунтованого встановлення тарифів. Недостатня незалежність (від урядового впливу) новоствореної Національної Комісії з питань регулювання зв’язку не дала можливості прискорити розвиток телекомунікаційних мереж.	Політика в інфраструктурних галузях залишалася сконцентрованою на вирішенні поточних короткострокових проблем. Забезпечення довгострокової, безперервної діяльності інфраструктурних галузей не стало пріоритетом політики нової влади.

РОЗДІЛ 2.

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

Зміна влади в Україні наприкінці 2004р. – на початку 2005р. стала наслідком подій, кваліфікованих громадською думкою, засобами масової інформації, політиками та експертами як революційні. Тому від нової владної команди громадяни України очікували не лише подолання негативів внутрішньополітичного характеру, пов'язаних з діяльністю попереднього режиму, але й радикальних системних реформ, спрямованих, насамперед, на демократизацію системи влади, забезпечення відкритості і прозорості її діяльності, зміцнення її судової гілки, приведення структури та діяльності правоохоронних органів до стандартів цивілізованого суспільства.

Хоча реалізація багатьох положень передвиборної програми Президента України В.Ющенка і Програми дій Кабінету Міністрів України розрахована на тривалий період, логічно було припустити, що головні, принципові зміни на зазначених напрямках відбудуться протягом 2005р. Про те, наскільки справдилися ці очікування, свідчать наведені нижче результати моніторингу першого року роботи діючої влади.

2.1 АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Одним з пріоритетів нової влади стало проведення адміністративної реформи. Її необхідність визнавалася давно, але за попереднього режиму всі кроки, що робилися в цьому напрямі, мали на меті скоріше посилення централізації державного управління та зміцнення виконавчої вертикалі на чолі з Президентом, ніж досягнення відповідності демократичним стандартам у розмежуванні повноважень органів державної влади, створенні повноцінної правової бази їх діяльності, приведення управлінської практики у відповідність до Конституції. Отже, після Помаранчевої революції роботу з реалізації адміністративної реформи довелося починати багато в чому з чистого аркуша.

Необхідність прискорення цієї роботи диктувалася прийняттям змін до Конституції, які створювали нові умови функціонування системи державного управління.

Дія влади: зміни в організації роботи Уряду

Уряд Ю.Тимошенко відмовився від інституту урядових комітетів, а Урядом Ю.Єханурова інститут урядових комітетів був відновлений¹. Постановою Кабінету Міністрів України “Питання діяльності урядових комітетів” було створено сім урядових комітетів з питань:

- ❖ економічної політики;
- ❖ правової політики та оборони;
- ❖ розвитку реального сектору економіки;
- ❖ регіональної політики;
- ❖ гуманітарної і соціальної політики;
- ❖ розвитку агропромислового комплексу та природокористування;
- ❖ європейської та євроатлантичної інтеграції.

При формуванні Уряду також були чітко визначені пріоритети діяльності віце-прем'єр-міністрів, запроваджено посади віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи та віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції².

Оцінка. Відсутність урядових комітетів суттєво гальмувала процес прийняття рішень і фактично суперечила Програмі діяльності Кабінету Міністрів, у якій обіцялося “перетворити урядові комітети на реальні робочі органи Кабінету Міністрів та інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проектів рішень”. На погляд експертів, саме намагання Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко контролювати ухвалення всіх рішень змусило її проводити десятигодинні засідання Уряду. Те, що Уряд Ю.Єханурова виправив цю помилку, слід оцінювати позитивно.

Можна позитивно оцінити призначення віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, до компетенції якого були віднесені формування та реалізація державної політики стосовно проведення в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; координація діяльності державних органів у цих сферах; підготовка 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.

Негативом є те, що після звільнення Р.Безсмертного ця посада досі залишається вакантною, що може свідчити про послаблення уваги влади до цього сектору реформ.

Створення посади віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції, до компетенції якого

¹ Постанова Кабінету Міністрів України “Питання діяльності урядових комітетів” №1020 від 14 жовтня 2005р.

² Розподіл повноважень між першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами здійснено Постановою Кабінету Міністрів України “Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України” №175 від 3 березня 2005р.

належали питання євроінтеграційної політики, координації діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення передумов для набуття Україною членства в ЄС, важко оцінити однозначно хоча б тому, що його діяльність не була забезпечена інституційно (заявлялося про створення профільного міністерства, чи державного комітету, чи урядового комітету, але цього не було зроблено). До того ж, не були чітко розмежовані сфери компетенції цієї посадової особи та Міністерства закордонних справ. Взагалі, досвід більшості нових членів ЄС показує, що в Уряді для вирішення питань євроінтеграції найдоцільнішим є утворення спеціального урядового комітету, в ідеалі очолюваного Прем'єр-міністром. При цьому такий урядовий комітет (як зрештою й інші) повинен мати власний апарат.

Дії влади: реформування системи центральних органів виконавчої влади

У квітні 2005р. було реалізовано задекларований підхід до скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та підпорядкування більшості державних комітетів профільним міністрам. Зокрема, були створені Міністерство у справах молоді та спорту на основі Міністерства у справах сім'ї, дітей та молоді та Державного комітету з питань фізичної культури та спорту³, Міністерство культури і туризму на базі Міністерства культури і мистецтв України та Державної туристичної адміністрації України⁴, запроваджено механізми “спрямування і координації” міністрами діяльності державних комітетів⁵.

Відбулися зміни у структурі апаратів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій⁶.

Оцінка. У нової влади простежувався намір побудувати систему виконавчої влади за секторним принципом, тобто сформувати цілісні сектори управління міністрів, що максимально забезпечує представлення міністрами в Уряді всіх напрямів державної політики. Це слід оцінити позитивно.

Заслуговує на підтримку запровадження механізму “спрямування і координації” міністрами діяльності державних комітетів. Зокрема, міністрам були надані повноваження вносити Президенту України пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, затверджувати структуру даних органів, вносити на розгляд Кабінету Міністрів розроблені цими

органами проекти нормативно-правових актів та погоджувати ці проекти. Щоправда, непослідовним є обмеження кадрових повноважень міністра фінансів стосовно Державної митної служби та Державної податкової адміністрації.

Як негатив варто відзначити відмову від виконання окремих задекларованих заходів (наприклад, ліквідації Державіаслужби та Держкомпідприємства). Крім того, відновлено існування Держспоживстандарту, що також демонструє непослідовність влади у прийнятті рішень та їх виконанні⁷.

У червні 2005р. було утворено нове Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства на базі двох державних комітетів⁸. Дане рішення може заслуговувати на підтримку, оскільки питання будівництва та благоустрою довгий час не могли знайти закріплення за певним членом Уряду.

Окремо можна відзначити ситуацію з утворенням Міністерства вугільної промисловості України⁹. Рішення про це могло бути спричинене, насамперед, прагненнями влади заручитися симпатіями жителів Сходу України.

Негативної оцінки заслуговує ухвалення Програми формування та розвитку Державної спеціальної служби транспорту на 2005-2015рр. як “спеціалізованого державного органу транспорту” у складі Мінтрансв'язку¹⁰. Таким чином народжена за попередньої влади ідея використати безкоштовну (не для держави, а для керівництва Міністерства транспорту) працю колишніх залізничних військ на будівництві автобану “Київ-Одеса” та інших об'єктах, знайшла послідовників і серед представників нової влади.

Дії влади: реформування організації діяльності міністерств

Указом Президента України від “Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади” 10 березня 2005р. 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 влади¹¹.

Оцінка. Намагання впорядкувати кількість вищих посадовців у виконавчій владі однозначно заслуговує підтримки, адже до того моменту склалася ситуація, коли в деяких міністерствах було 11-13 заступників

³ Указ Президента України “Про Міністерство України у справах молоді та спорту” №381 від 26 лютого 2005р.

⁴ Указ Президента України “Про Міністерство культури і туризму України” №680 від 20 квітня 2005р.

⁵ Укази Президента України “Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України” №675 від 20 квітня 2005р.; “Питання Міністерства фінансів України” №676 від 20 квітня 2005р.; “Про Міністерство економіки України” №677 від 20 квітня 2005р.; “Питання Міністерства праці та соціальної політики України” №679 від 20 квітня 2005р.; “Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи” №681 від 20 квітня 2005р.; “Питання Міністерства юстиції України” №701 від 20 квітня 2005р.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України “Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій” №179 від 12 березня 2005р.

⁷ Указ Президента України “Про внесення змін до Указу Президента України від 20 квітня 2005 року №677” №775 від 12 травня 2005р.

⁸ Указ Президента України “Про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України” № 898 від 1 червня 2005р.

⁹ Укази Президента України “Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю” №1123 від 25 липня 2005р., “Питання Міністерства вугільної промисловості України” №1417 від 5 жовтня 2005р.

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми формування та розвитку Державної спеціальної служби транспорту на 2005-2015 роки” №939 від 21 вересня 2005р.

¹¹ Указ Президента України “Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади” №455 від 10 березня 2005р.

міністрів, при цьому три з них були перші. Ліквідацію посади першого заступника міністра — керівника апарату не можна оцінити однозначно, оскільки альтернативного варіанту розмежування політичного та адміністративного керівництва запропоновано не було.

Згаданим Указом передбачено, що міністр має не більше чотирьох заступників, у т.ч. одного першого. Але, на жаль, ця норма дуже швидко почала порушуватися, зокрема, в Міністерстві з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, де призначено двох перших заступників міністра¹², а згодом у Міністерстві палива та енергетики, де взагалі було введено п'ять посад заступників міністрів і з них три (!) перші¹³. Очевидно, що тут основою для прийняття рішення був скоріше не раціональний підхід, а амбіції претендентів на ці посади. До п'яти було збільшено кількість заступників керівника у Державній податковій адміністрації¹⁴.

Як негатив можна відзначити тривалий процес заміни політично призначених вищих посадовців. Наприклад, у Міністерстві юстиції дуже довго залишалися на "ліквідованих" посадах перший заступник міністра — керівник апарату міністерства, перший заступник міністра у зв'язках з Верховною Радою України. Схожі ситуації були і в інших міністерствах.

Необхідно також зауважити, що Указ має вади з правової точки зору. Зокрема, він 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". Це було зроблено з метою виправдати антиконституційну практику вирішення кадрових питань щодо зазначених осіб (їх призначено Президентом України).

Проблема легітимного врегулювання організації діяльності центральних органів виконавчої влади залишається відкритою. Не завершено розмежування посад і функцій політичних діячів та державних службовців. Заступники міністрів формально зберігають статус державних службовців, хоча виконують політичні функції. Питання запровадження посади державних (постійних) секретарів міністерств продовжує залишатися на порядку денному Уряду.

Дії влади: формування місцевих державних адміністрацій

Президент В.Ющенко призначив голів обласних державних адміністрацій в один день із формуванням Уряду. Процес призначення голів районних державних адміністрацій (РДА) тривав до кінця липня.

Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено типову структуру управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у м.Севастополі державних адміністрацій¹⁵.

Оцінка. Негативом є очевидне порушення встановленого Конституцією порядку призначення голів обласних державних адміністрацій (ОДА). Адже дане рішення Президент мав приймати за поданням Кабінету Міністрів України, який сам був сформований лише в цей день.

Владою досягнуто досить чіткого політичного позиціонування регіональних керівників органів виконавчої влади. Сьогодні цей крок може вважатися виправданим, але в перспективі доцільно віднести посади керівників обласних державних адміністрацій до посад державної служби та змінити підходи до процедури їх призначення. Зокрема, призначення на посади голів обласних державних адміністрацій професійних, політично-нейтральних державних службовців дозволить зробити присутність держави на регіональному рівні менш заполітизованою, перешкоджатиме перетворенню обласних державних адміністрацій в партійні штаби.

Окремі лютневі 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. Критику з боку громадськості викликали також призначення В.Чупруна головою Донецької ОДА, О.Данілова — Луганської, А.Авакова — Харківської, Ю.Артеменка — Запорізької, В.Цушка — Одеської. Схоже оцінюються і нові призначення, зокрема, призначення Є.Червоненка керівником Запорізької ОДА.

Призначення голів районних державних адміністрацій (в Україні — 490 районів) взагалі було хаотичним та занадто тривалим. Упродовж значного часу більшість РДА виявилися некерованими та безконтрольними (січень — чотири розпорядження Президента про звільнення голів РДА; лютий — 179, березень — 645, квітень — 79 розпоряджень Президента України про звільнення та призначення голів РДА і т.ін.). Процес формування корпусу заступників голів ОДА та керівників РДА супроводжувався порушеннями законодавства про державну службу (наприклад, стосовно примусу до написання заяв про звільнення з посад "за власним бажанням").

Спрямованість Уряду на впорядкування структур місцевих державних адміністрацій¹⁶ було підтверджено затвердженням типової структури управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих адміністрацій, що варто оцінити позитивно.

¹² Див.: Укази Президента 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. і "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.

¹³ Указ Президента України "Про кількість заступників Міністра палива та енергетики України" №997 від 21 червня 2005р.

¹⁴ Указ Президента України "Про кількість заступників Голови Державної податкової адміністрації України" №956 від 16 червня 2005р.

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України "Про структуру місцевих державних адміністрацій" №328 від 11 травня 2005р.

¹⁶ Указ Президента України "Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій" №593 від 3 квітня 2005р.

Дії влади: реформування Секретаріату Президента України

Секретаріат Президента В.Ющенка створювався шляхом реорганізації існуючої Адміністрації Президента¹⁷. Початково структура Секретаріату Президента майже повністю відтворювала структуру адміністрації попереднього глави держави лише із зміненими назвами підрозділів — “Головні управління” стали “Головними службами”.

Лише після так званого “корупційного скандалу” Секретаріат Президента зазнав більш-менш серйозних змін¹⁸. За результатами реформування було змінено його структуру, запроваджено механізм, за яким Головні служби регіональної та кадрової політики, політичного аналізу, зовнішньої політики, оборонної політики, правової політики, політики інституційного розвитку, соціально-економічної політики, гуманітарної політики очолюють Радники Президента України.

Оцінка. На кінець року процес реформування Секретаріату Президента України можна оцінити більш позитивно. Нова структура дає підстави сподіватися, що будуть диверсифіковані джерела отримання інформації Президентом, покращена її якість, впорядкована діяльність із забезпечення виконання Президентом своїх конституційних обов’язків. Негативом є те, що владі знадобився майже рік для реформування ключової інституції, що забезпечує діяльність Президента України.

Введення посад Радників Президента України¹⁹ заслуговує на підтримку. Основним завданням Радника Президента України є розроблення та внесення Президенту України пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідній сфері. Запровадження інституту радників Президента може запобігати монополізації доступу до Президента окремими посадовими особами.

З правової точки зору, негативної оцінки заслуговують Укази Президента України²⁰, якими в один день був ліквідований та створений Секретаріат Президента України. Очевидно, що мотивами саме такого способу реорганізації апарату глави держави було бажання нового керівництва Секретаріату провести кадрові зміни і відмова багатьох працівників писати заяви “за власним бажанням”. Ця проблема зумовлена відсутністю Закону “Про Президента України”, в якому був би визначений статус Секретаріату Президента і його працівників.

Дії влади: зміни у статусі Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України

Указ Президента “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” №208 від 8 лютого 2005р. суттєво розширив повноваження РНБО України і особливо її секретаря. Проте, після звільнення П.Порошенка з цієї посади більшість неконституційних і незаконних моментів, пов’язаних з правовим статусом РНБО України і його Секретаря були виправлені ухваленням у новій редакції Положення про Апарат РНБО України²¹.

Оцінка. Згаданий Указ вносив багато неоднозначних новацій у повноваження та організацію діяльності РНБО України, а сам акт був оприлюднений із значним зволіканням. Фактично, статус цього органу і керівника його Апарату були трансформовані спеціально під конкретну особу. Тобто, як і у випадку з розмежуванням повноважень всередині Секретаріату Президента, а також між Апаратом глави держави, Урядом та Апаратом РНБО України, були допущені порушення Конституції та законів України заради збалансування інтересів політичних команд, які оточували главу держави.

Указ допускав численні порушення правових норм щодо розширення сфери повноважень РНБО України, адже його статус та діяльність регулюються спеціальним Законом. Секретареві РНБО України були надані незаконні та необґрунтовані повноваження, зокрема, узгоджувати проекти актів Президента з питань національної безпеки і оборони, давати доручення органам виконавчої влади, вносити у встановленому порядку пропозиції по кандидатурах на посади в правоохоронних органах, Збройних Силах, інших військових формуваннях, призначення на які здійснюються Президентом, подавати на розгляд глави держави пропозиції щодо кандидатур на посади суддів, членів Вищої ради юстиції та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, призначення яких здійснює Президент, тощо.

Теми проведених РНБО України засідань (наприклад, стосовно адміністративної та судової реформ²²) свідчать, що таке розуміння “національної безпеки” дозволяло перетворити РНБО України на паралельний Уряд.

Дії влади: створення Регіональних приймалень Президента України

Розпорядженнями Президента України²³ від 28 квітня і 10 червня 2005р. були створені Регіональні приймальні Президента України в АР Крим, обласних центрах, містах Києві та Севастополі,

¹⁷ Укази Президента України “Про Секретаріат Президента України” №108 від 24 січня 2005р. і “Питання Секретаріату Президента України” №111 від 27 січня 2005р.; Розпорядження Президента України “Положення про Кабінет Президента України” №47 від 8 лютого 2005р., “Положення про Прес-службу Президента України” №48 від 8 лютого 2005р., “Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України” №464 від 10 березня 2005р.

¹⁸ Укази Президента України “Про внесення змін до Указу Президента України від 14 жовтня 2005р. № 1445” №1741 від 12 грудня 2005р., “Питання Секретаріату Президента України” №1614 від 18 листопада 2005р., “Питання Секретаріату Президента України” №1548 від 4 листопада 2005р., “Про деякі питання діяльності Секретаріату Президента України” №1319 від 22 вересня 2005р.

¹⁹ Указ Президента України “Про Положення про Радника Президента України” №1103 від 13 липня 2005р.

²⁰ Укази Президента України “Про ліквідацію Секретаріату Президента України” №1442 від 14 жовтня 2005р., “Про створення Секретаріату Президента України” №1445 від 14 жовтня 2005р.

²¹ Указ Президента України “Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України” №1446 від 14 жовтня 2005р.

²² Указ Президента України “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.

²³ Розпорядження Президента України “Питання Регіональних приймалень Президента України” №1088 від 10 червня 2005р., “Про Регіональні приймальні Президента України” №1014 від 28 квітня 2005р.

основними завданнями яких є: опрацювання звернень громадян до Президента України, Секретаріату Президента України та надання повідомлень за результатами опрацювання, сприяння громадянам за місцем їх проживання у вирішенні відповідно до законодавства питань, з якими вони звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів. Для цього Регіональні приймальні наділені правом здійснювати контроль над виконанням місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами доручень Президента України, керівника Секретаріату Президента України щодо розгляду питань, порушених у зверненнях громадян.

Оцінка. Функціонування регіональних приймалень Президента — ще один суперечливий крок нової влади. З одного боку, їх створення обґрунтовується позитивною метою — забезпечити права громадян на звернення до органів державної влади. Проте, з іншого боку, у Президента відсутній інструментарій для вирішення проблем громадян на місцевому рівні. Фактично, працівники приймалень переправляють доручення до відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування тощо. Це призводить до переобтяження органів влади “дорученнями від Президента” (питання законності яких є дискусійним), при тому, що, наприклад, механізмів контролю над органами місцевого самоврядування у Президента немає. Це також сприяє формуванню негативної, з точки зору правової культури, практики, коли громадяни з будь-якої проблеми звертаються не до належної інстанції, а одразу до вищих органів влади.

Дії влади: налагодження взаємодії з Верховною Радою України

Указом Президента України від 12 жовтня 2005р. була утворена Політична Рада при Президенті України, як консультативно-дорадчий орган, до складу якого входять керівники депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України²⁴.

Актами Кабінету Міністрів України визначено порядок організації взаємодії Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України, зокрема, встановлено персональну відповідальність членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади за забезпечення взаємодії з відповідними комітетами Верховної Ради і депутатськими фракціями та групами²⁵.

Оцінка. Політична Рада має сприяти налагодженню постійного і конструктивного діалогу між Президентом України і політичними силами, представленими у Верховній Раді України, забезпечення найповнішого врахування їх позицій та рекомендацій у процесі формування і реалізації державної політики. Проте, на даний час її ефективність є низькою.

Підходи Уряду до організації роботи з Парламентом мало відрізняються від механізмів, що використовувалися попередниками. Можна відзначити лише припинення практики попередньої влади призначати заступників керівників центральних органів виконавчої влади у зв'язках з Верховною Радою України. Однак, і досі в Парламенті замість членів Уряду політичні позиції змушені представляти заступники міністрів, хоча ці посади на сьогодні *де-юре* віднесені до посад державної служби.

Дії влади: законодавче забезпечення адміністративної реформи

Не виконаним залишилося зобов'язання Президента України про якнайшвидше ухвалення законів України “Про Президента України”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади” тощо. Владою не було докладено серйозних зусиль для вирішення цих питань. Наприклад, проект Закону “Про Кабінет Міністрів України” ще у травні 2005р. був опрацьований робочою групою Уряду під керівництвом віце-прем'єр-міністра Р.Безсмертного, але не розглядався Урядом і не рухався далі.

Оцінка. Відсутність необхідних для нормального функціонування системи влади законів, адаптованих до оновленої Конституції, буде негативно позначатися на дієздатності влади, провокувати конфлікти між її гілками та органами.

Дії влади: реформування державної служби

Основні засади реформи визначає Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена попереднім Президентом. Для підготовки проекту нового Закону “Про державну службу” була створена робоча група.

Міністерство юстиції України розробило і 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”.

Був ухвалений закон, який посилив соціальний захист державних службовців, зокрема, збільшив соціальні виплати у випадках інвалідності та смерті державного службовця²⁶.

Оцінка. Станом на кінець липня 2005р. фактично був підготовлений проект Закону “Про державну службу” (в новій редакції). Проте, ситуація з подальшим опрацюванням підготовленого законопроекту, із залученням представників багатьох державних органів, навчальних закладів та професійних спілок показала, що особисті інтереси державних службовців домінують над публічними інтересами. Реформаторського змісту у законопроекті стає все менше, а соціальна складова збільшується.

²⁴ Указ Президента України “Про Політичну раду при Президенті України” №1435 від 12 жовтня 2005р.

²⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України” №51 від 3 березня 2005р. і Постанова Кабінету Міністрів України “Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України” №1151 від 7 грудня 2005р.

²⁶ Закон України “Про внесення змін до статті 37 Закону України “Про державну службу” №2593-IV від 31 травня 2005р.

Увага до проекту “Кодексу (правил) доброчесної поведінки державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування” після зміни керівника Міністерства юстиції зменшилася.

Позитивним моментом, незважаючи на суспільну критику, є збільшення розмірів оплати праці вищих керівників державних органів, в тому числі у державній службі²⁷. Ця тенденція протягом року зберігалася в усій вертикалі органів виконавчої влади. Але принципово важливо продовжити цей процес щодо нижчих посад державної служби. Саме справедлива та прозора оплата праці, а не різні надбавки, пільги та пенсійні преференції, має стати основним стимулом залучення на державну службу освічених і порядних працівників.

В цілому негативної оцінки заслуговує факт звільнення з органів державної влади за короткий час близько 20 тис. працівників. Якщо вони порушили закон, в т.ч., були причетні до фальсифікацій на президентських виборах 2004р., то їх провини мав би встановити суд. Але наведена цифра далеко не співпадає з числом доведених до суду кримінальних справ про порушення виборчого законодавства. Отже, у багатьох випадках звільнення зі служби перетворилося на політичну розправу з тими, хто працював в органах державної влади за попереднього режиму.

Передвиборну обіцянку В.Ющенка скоротити армію чиновників виконували не надто ретельно. Це слід оцінити позитивно з огляду на вочевидь популістський характер цієї обіцянки, не підкріпленої конкретними розрахунками.

ВИСНОВКИ

Дії влади у сфері адміністративної реформи неможливо оцінити однозначно. Якісного прориву не сталося. Ключових законів, необхідних для здійснення адміністративної реформи в інституційному, процедурному, кадровому, територіальному напрямках не ухвалено.

Очевидним є брак стратегічного бачення процесу реформи, реалістичності її окремих кроків. Відсутність у нової влади власного бачення змін призвело до втрати часу.

Позитивним фактом стало певне впорядкування у системі центральних органів виконавчої влади. Але стабільність цих змін залишається під питанням.

Новою владою не закладено запобіжників негативному впливу парламентської виборчої кампанії на систему органів виконавчої влади, зокрема не проведено розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у виконавчій владі.

Загрозою для дієздатності влади є відсутність законодавчої бази її діяльності органів влади до змін до Конституції, які вступили і ще мають вступити в дію.

2.2. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА

До цього часу адміністративно-територіальна система України зберігає багато рис, успадкованих від УРСР. Ті зміни, які з'явилися в ній за 15 років незалежності, були спрямовані, передусім, на зміцнення виконавчої вертикалі, а не на оптимізацію територіального устрою і розвиток місцевого самоврядування. Така ситуація має наслідком чисельні суперечності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, латентні міжрегіональні протиріччя, що іноді набувають відкритих форм, періодичне виникнення напруги у стосунках між центром і регіонами.

Тому є цілком закономірним, що протягом року особлива увага влади і громадськості була прикута до питання проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Дії влади. Уповноваженим з проведення адміністративно-територіальної реформи було призначено віце-прем'єр-міністра України Р.Безсмертного, під керівництвом якого були підготовлені проекти законів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про місцеве самоврядування району”, “Про місцеве самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”²⁸. За цей час також було проведено багато громадських обговорень законопроектів щодо адміністративно-територіальної реформи, в т.ч. в регіонах, та інших публічних заходів присвячених цій темі.

20 жовтня Р.Безсмертний заявив, що впродовж 2006р. планується завершити розробку і прийняття всього комплексу законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи²⁹.

Громадські слухання щодо адміністративно-територіальної реформи, проведені віце-прем'єр-министром у с.Макарові Київської області, завершилися публічним провалом і поданням Р.Безсмертним заяви про відставку (яка, втім, не була прийнята Президентом)³⁰.

6 грудня. Прем'єр-міністр України Ю.Схануров заявив під час урочистого засідання Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України, що Уряд має намір здійснити ще одну спробу реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в країні³¹.

Оцінка. Позитивом є проведення значного обсягу законопроектних робіт у сфері реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Тактичною помилкою слід вважати акцентування уваги на територіальній реформі без достатнього наголосу на тому, що вона здійснюється

²⁷ Починаючи від Постанови Кабінету Міністрів України “Про оплату праці керівних працівників державних органів” №510 від 30 червня 2005р.

²⁸ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=15475685&cat_id=15475285

²⁹ УНІАН, 20 жовтня 2005р.

³⁰ Пізніше 91% учасників місцевого референдуму у Макарівському районі Київської області висловилися проти проведення на Київщині експерименту з адміністративно-територіальної реформи. <http://info.uceps/2005/11/07/UNIAN/unia311-5.HTML>

³¹ УНІАН, 6 грудня 2005р.

для покращення якості публічних послуг через підвищення спроможності місцевого самоврядування. Крім того, для інформування громадськості необхідно було використовувати не лише поїздки регіонами, містами і селами, а професійну інформаційну кампанію з висвітленням причин необхідності реформи та її переваг.

Помилковою була спроба (принаймні її декларування) проводити зміни одночасно на місцевому та регіональному (обласному) рівнях. Ці ідеї закладені і в новій редакції проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України” (щодо місцевого самоврядування, реєстраційний номер проект 3207-1). Це не лише загрожує керованості держави, але й власне місцевому самоврядуванню, адже регіони одразу намагатимуться утримати свої повноваження, а то й збільшити їх за рахунок місцевого самоврядування. Тому необхідно щонайменше 3-5 років для зміцнення місцевого самоврядування, після чого, на думку експертів, можна переходити до запровадження регіонального самоврядування.

Негативним фактом є те, що серед противників територіальної реформи були політичні сили, представлені в Уряді – соціалісти. Причому дискусія навколо цього питання використовувалася у політичній боротьбі, що шкодило будь-яким перспективам проведення адміністративно-територіальної реформи.

Розробку і прийняття всього комплексу законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи до кінця 2006р., як обіцяв Р.Безсмертний, не було здійснено. І це неважко було передбачити, враховуючи фактичний початок виборчої кампанії і негативне ставлення до реформи значної частини населення. На згаданому вище засіданні 6 грудня Прем’єр-міністр Ю.Єхануров визнав, що влітку цього року по всій Україні представники місцевих громад виступили проти проведення адміністративно-територіальної реформи.

ВИСНОВКИ

Вже те, що після відставки Р.Безсмертного його посада залишилася вакантною, засвідчило відсутність у влади реальних намірів продовжити найближчим часом підготовку адміністративно-територіальної реформи. У попередні місяці робота в цьому напрямі велася без серйозного обґрунтування, ретельного вивчення ситуації на місцях, в тому числі, і громадської думки, і роз’яснення громадськості необхідності цього важливого політичного кроку.

На даний час у країні бракує суспільного і політичного консенсусу з питань реформи, без якого спроба влади поновити спроби її реалізації буде приречена на провал.

2.3. РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

У передвиборній програмі кандидата у Президенти України В.Юшенка та у плані дій “Десять кроків назустріч людям” обіцяно домогтися доступності, незалежності та справедливості суду. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” питанням розвитку правосуддя присвячено окрему главу – “Судова реформа” (розділ “Справедливість”). У ній проголошено, що Уряд докладе всіх зусиль для того, щоб сприяти

прискоренню побудови в Україні нової системи судочинства” і передбачено комплекс відповідних заходів.

Дії влади. У травні 2005р. Президент України створив Комісію з питань реформування судової системи на чолі з Секретарем Ради національної безпеки і оборони України і доручив їй внести до кінця року пропозиції щодо судової реформи. Ці пропозиції заплановано розглянути на засіданні РНБО в січні 2006р. У липні 2005р. Президент створив Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, яка також почала активно розробляти концептуальні пропозиції щодо реформування судової системи.

Оцінка. За перший рік нова влада не представила бачення стратегії судової реформи. Задекларовано лише необхідність її вироблення. Досить висока активність Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права і високий професійний рівень її членів дають можливість припустити, що вона буде спроможною виробити виважені рекомендації щодо проведення судової реформи. Однак, наявність альтернативних органів із розробки концепції судової реформи викликає сумніви в тому, що це сприятиме виробленню єдиних засад. Крім того, віднесення судової реформи до сфери компетенції РНБО України видається необґрунтованим.

Дії влади. Протягом першого року діяльності нової влади Урядом внесено на розгляд Парламенту лише два законопроекти, які стосуються судової системи. Один з них ухвалено 23 червня 2005р. (Закон “Про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження”), другий – “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо питання скасування в системі судів загальної юрисдикції військових судів)” – Парламент не розглянув. Уряд не прийняв рішення з тих питань, які він повинен був врегулювати, виходячи з нових процесуальних кодексів (Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства). Внаслідок цього низка важливих положень цих кодексів залишаються недіючими.

Оцінка. Законотворча робота Уряду щодо реалізації заходів у сфері судової реформи не відзначалася активністю, частково тому, що на офіційному рівні не було схвалено концепцію реформування судової системи. Більшість ініціатив у цій царині виходила від народних депутатів, однак ці ініціативи не були об’єднані спільними підходами.

Дії влади. У березні 2005р. Уряд ініціював прийняття нової редакції Закону “Про Державний бюджет України 2005 року”. В ній передбачені дещо більші, ніж раніше, видатки на судову систему, зокрема бюджет місцевих загальних судів зріс на третину порівняно з тим, який був визначений попередньою редакцією. Бюджет судів у 2006р., згідно з Законом “Про Державний бюджет України 2006 року”, збільшено приблизно на чверть порівняно з 2005р.

У Законі “Про Державний бюджет України 2006 року” також чи не вперше окремо передбачені видатки на будівництво та придбання житла для суддів.

Оцінка. Збільшення обсягів фінансування судів і виділення в бюджеті коштів на будівництво та придбання суддями житла засвідчило бажання нової влади вирішувати найбільш невідкладні проблеми судової влади. Це пов'язано, насамперед, з відповідними обіцянками Президента України та Уряду.

Дії влади. Постановою Кабінету Міністрів України “Про оплату праці суддів” від 3 вересня 2005р. з наступного року заплановано збільшити посадові оклади суддів приблизно у чотири рази, при тому, що мінімальний розмір цих окладів на момент видання постанови не досягав 700 гривень.

Оцінка. Формально збільшення розміру заробітної плати суддів можна розглядати як важливий крок для підвищення незалежності судді та престижу суддівської професії. Однак, прийняття такої постанови виглядало, скоріше, як вияв вдячності Уряду за вирішення судами деяких приватизаційних спорів на користь Уряду³².

Більше того, сама Постанова Уряду в частині введення її в дію з 2006 р. не узгоджена з вимогами Закону України “Про статус суддів” щодо встановлення розмірів посадових окладів суддів у відсотковому відношенні до посадового окладу Голови Верховного Суду, при тому, що вони не можуть бути меншими від 50% цього окладу. Тож відповідно до Закону збільшити розмір посадового окладу судді належало ще у червні 2005р., коли Уряд підвищив посадовий оклад Голові Верховного Суду.

Дії влади. У 2005р. суди виявилися не готовими реалізувати конституційну вимогу про повну фіксацію судових засідань технічними засобами внаслідок недостатності приміщень, придатних для здійснення правосуддя. Тому парламент вимушений був відстроювати втілення цієї вимоги ще на два роки. У листопаді 2005р. Кабінет Міністрів схвалив Концепцію Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010рр. і доручив розробити проект цієї програми Державній судовій адміністрації.

Оцінка. Проблема забезпечення судів належними приміщеннями залишається гострою. Незважаючи на те, що у Законі “Про Державний бюджет України на 2006р.” передбачено спеціальний фонд для її вирішення, розмір запланованих видатків у десятки разів нижчий від потреб, розрахованих Державною судовою адміністрацією і закладених нею у проєкті відповідної Державної програми. У разі схвалення цієї програми вона має великі шанси бути невиконаною у зв'язку з недостатнім фінансуванням, як це було з подібними програмами раніше.

Дії влади. Нова влада не виявила бажання привести окремі повноваження Президента України стосовно судової влади (зокрема, в частині призначення голів судів) у відповідність до Конституції України. З'явилися тривожні прецеденти, коли Президент України виходив за межі своїх повноважень. Наприклад, Указом “Про деякі питання

організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” від 8 лютого 2005р., в обхід встановленої законом процедури добору суддів, Секретареві РНБО України надавалося право відповідно до актів і письмових доручень Президента або на виконання рішень Ради подавати на розгляд Президентові пропозиції щодо кандидатур на посади суддів. Щоправда, згодом це положення було вилучене.

Судді стали заявляти про факти тиску з боку окремих представників нової влади та керівництва судів. За окремі судові рішення не на користь нової влади, зокрема у справі про поновлення С.Піскуна на посаді Генерального прокурора, Президент та деякі високопосадовці у некоректній формі почали критикувати судову владу і заявляти у зв'язку з цим про необхідність судової реформи. Таке ставлення було засуджене Головою Верховного Суду і Радою суддів.

Оцінка. Деякі дії та рішення нової влади показали, що вона недостатньо розуміє роль судів у державі і не навчилася ставитися до них з належною повагою. Пов'язування необхідності судової реформи з певними судовими рішеннями викликає сумнів у реальному бажанні нової влади створити незалежний, а не “кишеньковий” суд.

Важливо, що судді почали відкрито заявляти про факти тиску на них та засуджувати випадки неповаги до судової влади з боку представників Уряду. Це засвідчило, що судді почали цінувати свою незалежність і показали готовність протистояти тиску.

На жаль, нова влада не здійснила жодних практичних кроків, щоб на законодавчому рівні зміцнити незалежність судів, — зокрема, привести повноваження Президента України стосовно судової влади у відповідність до Конституції, обмежити адміністративні повноваження голів судів, відмежувати функцію здійснення правосуддя від організаційного та матеріально-технічного забезпечення судового процесу.

Дії влади. 6 липня 2005р. Верховною Радою України був прийнятий Кодекс адміністративного судочинства. Уряд в особі Міністерства юстиції взяв активну участь у його супроводі в Парламенті. На жаль, коштів на формування системи адміністративних судів у 2005р. закладено надто мало.

Оцінка. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства не було безпроблемним. У квітні 2005р. Президент України ветовав Кодекс і повернув його до Парламенту. Основні пропозиції Президента порушували вимоги Конституції, і тому Парламент їх не врахував. Однак ветовання Кодексу на півроку відтягнуло створення адміністративних судів. Водночас запровадження адміністративного судочинства можна оцінювати як значний поступ у сфері захисту прав людини. Але процес формування адміністративних судів відбувається дуже повільно, тому поки що не можна казати, що в Україні існує повноцінна адміністративна юстиція.

³² Куйбіда Р., Лесюк Т. Суддям підвищать зарплату, але незалежними вони від того не стануть. — Юридичний вісник України., 2005, № 38, с.5.

Дії влади. У червні 2005р. Уряд провів через Парламент зміни законодавства щодо системи державної виконавчої служби. Державна виконавча служба стала урядовим органом у складі Міністерства юстиції, а це означає, що державні виконавці на місцях перестали підпорядковуватися територіальним управлінням юстиції.

Оцінка. Виведення державних виконавців з підпорядкування територіальних управлінь юстиції дало можливість підвищити їх незалежність від місцевої влади. Вплив на державних виконавців при виконанні судових рішень з боку місцевих чиновників мінімізовано. Це дало можливість усунути певні зловживання, однак, поки що суттєво не вплинуло на стан виконання судових рішень. Залишається проблемою неможливість виконання багатьох судових рішень, ухвалених проти суб'єктів владних повноважень, що, насамперед, зумовлено перешкодами юридичного характеру.

Дії влади. У жовтні 2005р. після припинення повноважень 9 суддів у складі Конституційного Суду залишилося лише 5 суддів. У такому складі Конституційний Суд не може розглядати справи. З'їзд суддів України і Президент України призначили до Конституційного Суду за своєю квотою нових суддів, але Парламент у визначений законом місячний термін не привів їх до присяги і не обрав суддів за своєю квотою. Конституційний Суд станом на кінець 2005р. залишався недіючим.

Оцінка. Позицію Парламенту можна пояснити побоюванням окремих політичних сил визнання Конституційним Судом неконституційними внесених 8 грудня 2004р. змін до Конституції, а також надання депутатам місцевих рад імунітету від притягнення до кримінальної відповідальності. Недієздатність Конституційного Суду внаслідок бездіяльності Верховної Ради засвідчило наявність кризи у відносинах судової влади і Президента, з одного боку, і Парламенту, з іншого.

ВИСНОВКИ

Нова влада задекларувала деякі важливі кроки у сфері розвитку правосуддя і почала створювати передумови для їх реалізації. Однак, більшість цих кроків ще не реалізовано на практиці. Нова влада протягом першого року своєї діяльності так і не змогла сформулювати концептуальні засади подальшого розвитку судової системи. Деякі заяви і дії Президента України та окремих представників Уряду (зокрема, щодо тиску на суди при вирішенні конкретних справ, стосовно гальмування запровадження адміністративного судочинства) суперечать проголошеним ідеям утвердження верховенства права.

2.4. РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Основним пріоритетом у реформуванні правоохоронних органів, згідно з передвиборною програмою кандидата у Президенти України В.Ющенка "Десять кроків назустріч людям", визначено переорієнтацію діяльності правоохоронців на забезпечення безпеки кожного громадянина, а не лише

представників влади. Серед інших програмних завдань — очищення і кадрове оновлення правоохоронних органів, розгортання рішучої боротьби з криміналітетом і організованою злочинністю, ліквідація податкової міліції як "зайвого" карального органу.

Орієнтири реформування правоохоронних органів були відображені також у проекті одного з перших указів Президента В.Ющенка, оприлюднених під час передвиборної кампанії³³. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям" питання діяльності правоохоронних органів відображені на рівні декларацій про необхідність дотримання прав і свобод громадян.

Аналіз діяльності нової влади протягом 2005р. у сфері реформування правоохоронних органів дозволяє зробити висновок про те, що нова влада здійснила певні спроби реалізації проголошених намірів.

Вироблення Концепції реформування системи правоохоронних органів України

Дії влади. Президент України своїм Указом від 23 травня 2005р. створив Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів, яка визначена консультативно-дорадчим органом при Раді національної безпеки і оборони України. До складу Комісії ввійшли керівники парламентських комітетів, правоохоронних відомств, та науковці, очолив її тодішній Секретар РНБО України П.Порошенко. Завданням Комісії була підготовка пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їх структури, організації та діяльності.

6 вересня відбулося перше представлення проекту Концепції реформування правоохоронних органів на засіданні Комісії. До того часу у пресі висвітлювалися окремі аспекти подальшого реформування³⁴. Подальша робота Комісії та доопрацювання проекту Концепції здійснювалися за головування нового Секретаря РНБО України А.Кінаха.

21 листопада А.Кінах заявив про те, що протягом місяця проект Концепції планується передати на затвердження Президенту України. На засіданні Міжвідомчої комісії 15 грудня Секретар РНБОУ наголосив, зокрема, на таких аспектах проекту, як відділення від Генеральної прокуратури функції досудового слідства, проблеми розбудови внутрішніх військ МВС, необхідність удосконалення роботи міграційних служб держави, подальша доля податкової міліції³⁵. На даний час проект Концепції Президентом України не затверджено. 29 листопада 2005р. Президент України В.Ющенко повідомив, що найближчим часом на засіданні РНБО України буде затверджено план другого етапу реформування правоохоронних органів.

Оцінка. Відсутність затвердженої керівництвом держави Концепції реформування правоохоронних органів та інших документів програмного характеру спричиняється до безсистемності цього процесу і його залежності від особистої позиції керівників різних органів.

³³ http://www.yuschenko.com.ua/img/st_img/u2.jpg

³⁴ Див., зокрема: Порошенко П. Реформування правоохоронних органів і спецслужб — ключове завдання нової влади. — Урядовий кур'єр, 20 серпня 2005 р., с. 2; Примаченко О. Правоохоронні органи: Перебудова на марші. — Дзеркало тижня, 27 серпня 2005 р., с.5-6.

³⁵ УНІАН, 21 листопада 2005р. Див. детальніше, <http://www.rainbow.gov.ua/action/>

Участь у Міжвідомчій комісії вищих посадових осіб держави ускладнює оперативність роботи внаслідок великого навантаження її членів. Окремі члени Комісії намагалися керуватися не стільки суспільними потребами у реформуванні правоохоронної сфери, скільки відомчими інтересами. Ці недоліки у роботі Комісії можуть бути усунені через залучення і представництво у ній більшої кількості представників наукових установ та громадських організацій.

Визначення пріоритетів діяльності правоохоронних органів

Дії влади. 19 липня 2005р. Президент України видав Указ “Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності”, яким запроваджуються критерії оцінки діяльності правоохоронних органів на підставі показників, що характеризують рівень довіри населення до правоохоронних органів, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відображають результати їх службової діяльності, реальний стан злочинності в державі та її окремих регіонах і спираються на об’єктивні статистичні дані.

Указом, зокрема, передбачені заходи зі зміцнення підрозділів правоохоронних органів, відповідальних за безпеку громадян, запровадження навчальних курсів для працівників правоохоронних органів з питань правової культури та службової етики, програм з налагодження співробітництва з населенням і т.ін.³⁶

Оцінка. Даний Указ значною мірою повторює положення проекту відповідного Указу, оприлюдненого у період передвиборної кампанії. Саме пособице є позитивним фактом, оскільки свідчить про послідовність Президента у виконанні передвиборних зобов’язань. Указом визначаються певні акценти діяльності правоохоронних органів, спрямовані на їх демократизацію та зміцнення принципу верховенства права. До негативів можна віднести дещо декларативний характер низки положень Указу, відсутність механізмів звітності і контролю.

Дії влади. 7 листопада 2005р. Президент України видав Указ “Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів”³⁷.

Оцінка. Указом передбачено низку заходів, спрямованих на забезпечення конституційних прав громадян на недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, невтручання в особисте і сімейне життя. Зважаючи на актуальність для українського суспільства, зокрема, питання несанкціонованого прослуховування телефонних розмов громадян та ін. працівниками правоохоронних органів та інших структур, прийняття зазначеного Указу має позитивне значення.

Питання створення Національного бюро (служби) розслідувань

Дії влади. Президент України у березні 2005р. створив робочу групу з розробки концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань. Робочій групі було доручено подати необхідні проекти документів та проекти нормативних актів до 1 квітня 2005р. (тобто протягом 15 днів з моменту її створення).

У проекті Концепції реформування правоохоронних органів, розробленого Міжвідомчою комісією з питань реформування правоохоронних органів, передбачено створення органу з подібною назвою — Національної служби розслідувань. Цей орган планується заснувати на базі слідчих відділів прокуратури і передати йому відповідні функції досудового слідства. За проектом, до Національної служби розслідувань повинні перейти також слідчі апарати Служби безпеки України та державної податкової служби.

11 травня 2005р. колишній голова СБУ О.Турчинов заявив, що його відомством спільно з Генеральною прокуратурою та МВС розроблено і подано на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України проект Закону “Про Національне бюро розслідувань”, згідно з яким головною метою новоствореного відомства є проведення досудового слідства. На даний час відповідний проект у Верховній Раді України не зареєстровано.

Оцінка. Необхідно констатувати, що плани влади стосовно реформування досудового слідства, зокрема щодо створення Національного бюро розслідувань, протягом 2005р. реалізовані не були. На наш погляд, цьому завадила наявність у робочій групі двох співголів — голови Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією В.Стретовича та заступника голови Комітету Верховної Ради з питань бюджету В.Короля, які по різному бачили призначення цього органу. Один з них вважав за необхідне створити новий, мобільний орган, який займатиметься “фінансовою розвідкою” в країні та боротиметься з корупцією. Другий — пропонував організувати новий орган, який би займався боротьбою з організованою злочинністю та корупцією через об’єднання слідчих відділів СБУ, МВС та ДПА.

Проблемним, на нашу думку, було й те, що співголови робочої групи не розглядали створення нового слідчого органу як кроку до приведення статусу прокуратури у відповідність до вимог Конституції України. Адже до Національного бюро розслідувань могли б перейти повноваження прокуратури з проведення досудового слідства у кримінальних справах.

Реформування прокуратури

Дії влади. Протягом року не було здійснено заходів щодо приведення статусу прокуратури у відповідність до Конституції України. Частково на перешкоді цьому стояло набуття чинності з 1 січня 2006р. змін до Конституції України, згідно з якими у прокуратури з’являється функція із нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (за змістом це може бути відновленням загального нагляду). Не сприяли реформуванню прокуратури й колізії навколо зміни її керівництва.

Щодо функції досудового слідства, то, за словами попереднього Генерального прокурора С.Піскуна, прокуратура організаційно готова відмовитися від цих повноважень. З цією метою було виділено окреме приміщення для усіх слідчих підрозділів Генеральної прокуратури.

³⁶ <http://www.president.gov.ua/documents/3009.html>

³⁷ <http://www.president.gov.ua/documents/3681.html>



Було заявлено також про необхідність ліквідації військових прокуратур, виходячи з певної залежності їх від Міністерства оборони.

Новопризначений Генеральний прокурор О.Медведько з приводу реформування свого відомства заявив, що планує провести зустріч з представниками Ради Європи, щоб обговорити подальші спільні кроки з метою вироблення такої моделі прокуратури, яка б відповідала, з одного боку, стандартам Ради Європи, а з другого — вітчизняним реаліям і традиціям, та не зруйнувала при цьому національну правову систему. За інформацією прес-служби ГПУ, наказами нового керівника здійснено оптимізацію структури і штатної чисельності відомства³⁸.

Оцінка. Уже майже десять років прокуратура продовжує здійснювати функції, які Конституція зберегла за прокуратурою лише тимчасово. І нова влада не вжила ніяких заходів щодо зміни ролі прокуратури у державі відповідно до зобов'язань, що Україна взяла на себе перед Радою Європи. Зміни, які відбулися у Генпрокуратурі після приходу нової влади, мали переважно організаційно-кадровий характер.

Реформування Міністерства внутрішніх справ

Дії влади. У проекті Концепції реформування правоохоронних органів, розробленого Міжвідомчою комісією з питань реформування правоохоронних органів, передбачено перетворення МВС у цивільне міністерство. Воно реалізовуватиме державну політику у сфері правоохоронної діяльності, зокрема, охорони державного кордону, міжнаціональних відносин, міграції, релігійних питань. У перспективі до відома МВС буде віднесено і сферу захисту населення від надзвичайних ситуацій. Разом з тим, за словами міністра Ю.Луценка, в структурі МВС буде силовий блок, “який у Європі називають національною поліцією”³⁹. Згідно з заявою міністра Ю.Луценка, реформування його відомства буде завершено наступного року.

11 травня 2005р. міністр внутрішніх справ Ю.Луценко заявив про успішне виконання поставлених Президентом України першочергових завдань з реформування його відомства — проведення декриміналізації і деполітизації. В подальшому Ю.Луценко неодноразово заявляв про те, що міліція перебуває поза політикою, вона не буде втручатися у вибори і не використовуватиметься в якості адмінресурсу.

Програма діяльності Уряду передбачила створення у структурі МВС підрозділу для боротьби із торгівлею людьми. Такий підрозділ в структурі міністерства створено.

3 листопада 2005р. Президент України В.Ющенко своїм Указом зупинив дію Указу Президента України від 18 серпня 2003р. “Про питання щодо перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у невійськове формування” до прийняття Верховною Радою України законодавчого акту з цього питання. В даний час на розгляді Верховної

Ради перебуває проект Закону “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України”, яким передбачається її створення, зокрема, на основі підрозділів внутрішніх військ МВС.

Структурні зміни у системі органів внутрішніх справ були ініційовані також Указом Президента України від 19 липня 2005р. “Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України”, яким передбачається реорганізація ДАІ у Державну службу безпеки дорожнього руху та патрульну службу Міністерства внутрішніх справ України. Указом передбачено розробку та внесення на розгляд Верховної Ради проектів змін до відповідних законодавчих актів.

Оцінка. Дії влади з реформування МВС в цілому можна оцінити позитивно. В першу чергу, це стосується питань здійснення кадрового оновлення МВС, його деполітизації.

Водночас, реформування відомства здійснювалося за відсутності загальної концепції, деякі рішення приймалися без належної підготовки. Зокрема, рішення Президента України щодо ліквідації державної автомобільної інспекції було прийнято без попереднього аналізу правових механізмів його реалізації та прогнозу можливих наслідків, як коротко- так і довготермінових. Наслідком цього стало те, що в період після прийняття такого рішення до створення нових служб збільшилася кількість дорожньо-транспортних пригод та погіршилася ситуація на дорогах.

Слід також відзначити, що за багатьма напрямками реформування МВС лише започатковане, практична реалізація деяких завдань залежить від прийняття відповідних законодавчих актів Верховною Радою. Це дає підстави оцінювати плани керівництва МВС щодо завершення реформування відомства вже 2006р., як передчасні.

Реформування Служби безпеки України

Дії влади. 11 травня 2005р. тодішній Голова СБУ О.Турчинов заявив про підготовку у відомстві концепції його реформування. За словами О.Турчинова, в разі ухвалення концепції Президентом України, Служба зможе більш ефективно виконувати покладені на неї завдання⁴⁰.

9 листопада 2005р. Президент України В.Ющенко підписав Закон України “Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України”. Цим законом затверджено загальну структуру Служби безпеки України: Центральне управління СБУ; підпорядковані йому регіональні органи; органи військової контррозвідки; навчальні, наукові, науково-дослідні та інші заклади, установи, організації і підприємства СБУ; Служба урядового зв'язку. Закон рекомендує Президенту України внести до Верховної Ради України проект нової редакції Закону України “Про Службу безпеки України”, яка б відповідала вимогам Конституції України з урахуванням положень Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року.

³⁸ ИНТЕРФАКС-УКРАИНА, 14 декабря 2005г.

³⁹ УНІАН, 19 грудня 2005р.

⁴⁰ УНІАН, 11 травня 2005р.

27 грудня 2005р. Президент України В.Ющенко підписав Указ “Питання служби безпеки”, яким затверджується організаційна структура СБУ відповідно до вищезгаданого Закону. За оцінкою голови СБУ І.Дрижчаного, за підсумками першого етапу реформування СБУ впорядковані принципи побудови внутрішніх підрозділів, скорочені проміжні ланки, зменшено кількість керівного складу, збільшено кількість посад, які можуть обіймати як військовослужбовці, так і цивільні⁴¹.

Оцінка. В діях влади щодо реформування СБУ не знайшли відображення такі проголошені раніше напрями, як передача повноважень зі здійснення військової контррозвідки та функцій досудового слідства іншим структурам. Сам процес реформування Служби не був достатньо прозорим для громадськості (навіть в межах, які зумовлені специфікою даного відомства), певні зміни в бік прозорості розпочалися лише з приходом нового керівництва.

Позитивним кроком слід визнати оприлюднення Указу Президента від 27 грудня 2005р., який, за словами голови СБУ І.Дрижчаного, став першим документом подібного роду, з якого було знято гриф “не для друку”⁴².

Ліквідація податкової міліції

Дії влади. Одним із конкретних заходів у реформуванні правоохоронних органів, який містився у програмі кандидата в Президенти України В. Юценка, була ліквідація податкової міліції як “репресивного органу через який здійснювався тиск на підприємців”. Цю ж ідею повторено і в Програмі діяльності Уряду “Назустріч людям”. Проект Концепції реформування правоохоронних органів встановлює необхідність передачі слідчих функцій від органів податкової міліції до Національної служби розслідувань, яку планується створити в найближчому майбутньому.

Оцінка. На даний час податкова міліція існує у такому ж статусі, як і раніше. Виконання передвибірної обіцянки із ліквідації податкової міліції могло бути здійснено Президентом України або Урядом через ініціювання законопроекту, який би передбачав виведення з компетенції державної податкової служби повноважень щодо розслідування податкових злочинів. Подібний законопроект внесено народними депутатами України (реєстраційний № 8210-1) та чекає розгляду у Парламенті. Але керівництво податкової служби наголошує на помилковості такого рішення і виступає за збереження податкової міліції у складі податкових органів.

Реформування прикордонної служби

Дії влади. Керівництво Державної прикордонної служби України, не чекаючи прийняття загальної Концепції реформування правоохоронних органів, схвалило власну Концепцію реформи прикордонного відомства у 2005-2015рр. Ця Концепція, серед іншого, передбачає: перехід на контрактну форму військової служби з 2008р.; заміну 15% військового складу прикордонної служби особами, які не є військовослужбовцями; скорочення до 40 тис. загальної чисельності Державної прикордонної служби України. У віддаленому майбутньому передбачається підпорядкувати прикордонну службу Міністерству внутрішніх справ.

Оцінка. Не заперечуючи можливості створення планів розвитку окремих правоохоронних органів, було б правильно, щоб ці плани ґрунтувалися на Концепції реформування правоохоронних органів у разі її офіційного схвалення.

ВИСНОВКИ

В цілому нова влада досить енергійно розпочала реформування правоохоронних органів. Обрані нею напрями реформування в цілому відповідають потребам забезпечення прав і свобод громадян, перетворенню силових структур з каральних на правоохоронні органи. Водночас, ці дії не мали під собою єдиного програмного підґрунтя, а тому часто зводилися до ситуативних дій з ініціативи вищого керівництва держави чи керівників відповідних відомств.

Відсутність комплексної концепції реформування правоохоронних органів, яка б мала статус нормативно-правового акту, відкрила можливість для суб’єктивізму в діях керівників відповідних структур, проявів відомчого підходу, взаємної неузгодженості їх дій. Попри заяви керівників різного рівня, процес реформування правоохоронної сфери досі не набув системного характеру. Серед різних правоохоронних органів найбільш активно процеси трансформації відбувалися в МВС, проте, й вони зазнали впливу суб’єктивістських підходів.

Слід також відзначити недостатню прозорість для громадськості процес реформування таких структур, як Прокуратура та СБУ. Серед здійснених заходів щодо реформування практично всіх органів незначну частку становлять такі, що спрямовані на встановлення демократичного цивільного контролю над їх діяльністю.

2.5. БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

Боротьба з корупцією в органах державної влади була однією з пріоритетних тем президентської кампанії В.Юценка, важливою складовою його передвиборної програми. Ця тема знайшла відображення у Програмі діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”. Нижче аналізується діяльність нової влади за 2005р. у сфері боротьби з корупцією.

Дії влади. Розслідування корупційних діянь представників органів влади та місцевого самоврядування, притягнення винних до відповідальності.

Цей напрям антикорупційної діяльності влади був пріоритетним протягом першого періоду діяльності нової влади.

Генеральною прокуратурою України було порушено кримінальні справи проти таких високих посадових осіб попередньої влади, як 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.

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.

⁴¹ ИНТЕРФАКС-УКРАИНА, 29 декабря 2005г.

⁴² Там само.

За інформацією міністра внутрішніх справ Ю.Луценка, за 9 місяців 2005р. його відомство розкрило 40 тис. злочинів в економічній сфері, з них 17 тис. в сфері службової діяльності. Серед викритих — 1 062 представників органів влади та управління, в тому числі 183 особи — представники нинішньої влади. За словами міністра, у кримінальних справах доводиться причетність до посадових зловживань 18 экс-голів обласних державних адміністрацій, 21 їх заступників, 15 экс-голів обласних рад, 72 голови та экс-голів райдержадміністрацій, 60 міських голів та голів міських рад⁴³.

У серпні 2005р. Державний секретар України О.Зінченко публічно звинуватив у корупції Секретаря РНБОУ П.Порошенка, першого помічника Президента України О.Третякова та лідера парламентської фракції “Наша Україна” М.Мартиненка. Президент України відсторонив П.Порошенка та О.Третякова від виконання посадових обов’язків та створив спеціальну комісію для перевірки обґрунтованості звинувачень. Відповідна Тимчасова слідча комісія було створена і Верховною Радою України. Зазначені комісії не змогли довести обґрунтованості звинувачень зазначених осіб у корупції і зловживанні службовим становищем.

Оцінка. До цього часу жоден з фігурантів найбільш резонансних справ не притягнутий до кримінальної відповідальності. Головними причинами цього є: неузгодженість дій правоохоронних структур⁴⁴; переховування деяких осіб, які розшукуються правоохоронними органами України, за кордоном⁴⁵; неможливість притягнення певних осіб — депутатів органів місцевого самоврядування до відповідальності у зв’язку зі змінами у чинному законодавстві⁴⁶.

“Корупційний скандал” в оточенні Президента став каталізатором кризи влади і завершився відставкою Кабінету Міністрів. Крім того, він мав такі негативні для влади наслідки, як втрата нею статусу “морального авторитету суспільства”, розпад пропрезидентської політичної коаліції та падіння рейтингів партій — її членів, різке зниження рівня довіри до політичного курсу нової влади, її інститутів та окремих представників, погіршення міжнародного іміджу країни.

Дії влади: удосконалення нормативно-правової бази боротьби з корупцією

За поданням Кабінету Міністрів Верховна Рада України ратифікувала Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, внаслідок чого Україна набула членства у Групі держав проти корупції (GRECO)⁴⁷.

Кабінет Міністрів завердив Державну програму “Контрабанді — стоп” на 2003–2006рр., одним з напрямів реалізації якої є боротьба з корупцією в митних органах, органах охорони державного кордону, інших правоохоронних та контролюючих структурах.

18 липня 2005р. Президент України доручив Міністерству юстиції України, МВС із залученням Генеральної прокуратури і Верховного Суду підготувати проект Національної програми боротьби з корупцією⁴⁸. Офіційної інформації про стан виконання доручення поки не оприлюднювалося.

У першому півріччі 2005р. Міністерство юстиції інформувало громадськість про подання на розгляд Кабінету Міністрів для наступного внесення до Верховної Ради законопроектів “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, “Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення”, а також повторне внесення до Секретаріату Президента України концептуального законопроекту “Про засади запобігання та протидії корупції”⁴⁹. На даний момент у Верховній Раді України відповідні законопроекти не зареєстровані.

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”. Законопроект передбачено низку важливих антикорупційних заходів. Підготовка та прийняття такого кодексу як закону передбачалося передвиборною програмою Президента В.Ющенка. На даний момент відповідний законопроект у Верховній Раді України не зареєстрований.

18 листопада 2005р. Президент України видав Указ “Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції”, яким Кабінету Міністрів України доручено у тримісячний термін розробити і подати Президенту України для внесення як невідкладних низки законопроектів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, передбачені інші заходи у цьому напрямі. Одним із пріоритетних заходів щодо протидії корупції в даному Указі визначається запровадження громадського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному та місцевому рівнях.

⁴³ <http://pravda.com.ua/news/2005/10/7/34264.htm>

⁴⁴ Див. детальніше: Рахманін С., Юрій Луценко: НСНУ та БЮТ будуть суперничати на підмостках майдану. — Дзеркало тижня, 12-18 листопада 2005р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/572/51785/>

⁴⁵ Наприклад, колишній кривіт ДУС І.Бакай отримав громадянство РФ і не може бути виданий Україні, колишній голова Одеської облради Р.Боделан цілком легально працевлаштований в Росії, правоохоронні органи якої не здійснюють щодо нього відповідних дій на запит української сторони. Є інформація і щодо перебування деяких представників режиму Л.Кучми, розшукуваних правоохоронними органами України, на території Білорусії. Цей аспект проблеми пов’язаний з сучасним міжнародним становищем України.

⁴⁶ Згідно з Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” від 8 вересня 2005р., запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може бути застосований лише за згодою відповідної місцевої ради. Як наслідок, деякі місцеві ради відмовлялися надати згоду на застосування відповідного запобіжного заходу щодо відомих осіб, звинувачених у різного роду кримінальних злочинах.

⁴⁷ Згідно з конвенцією, сторони, що її ратифікували, беруть на себе зобов’язання вживати усіх заходів для створення у внутрішньому законодавстві ефективних засобів правового захисту людей, яким заподіяно шкоди внаслідок корупційних дій, включно з можливістю отримання компенсації за заподіяну шкоду.

⁴⁸ УНІАН, 18 липня 2005р.

⁴⁹ Цей законопроект має замінити чинний Закон України “Про боротьбу з корупцією”, прийнятий у 2005р.

Оцінка. Заходи влади з удосконалення нормативно-правової бази боротьби з корупцією є недостатніми. Фактично, за рік Президентом і Урядом не внесено на розгляд Парламенту жодного законопроекту у цій сфері. Є факти невиконання органами виконавчої влади доручень Президента України щодо розробки проектів відповідних нормативних актів⁵⁰.

Головними причинами такої ситуації є: відсутність належної координації дій відповідних підрозділів Секретаріату Президента, Апарату РНБО України та правоохоронних структур; зміна двох складів Кабінету Міністрів за неповний рік діяльності нової влади, що з процедурних причин заблокувало процес реалізації багатьох законодавчих ініціатив (зокрема, через потребу відкликання з Парламенту і нового подання внесених Урядом законопроектів); низька виконавська дисципліна в органах виконавчої влади та відсутність дієвих механізмів контролю з боку Секретаріата Президента за виконанням актів глави держави.

Певні перспективи удосконалення нормативно-правової бази боротьби з корупцією можуть бути пов'язані зі згаданим Указом Президента від 18 листопада, проте, з урахуванням наближення виборів та набуттям чинності змін до Конституції, їх реалізація залежатиме від новообраної Верховної Ради та нового складу Кабінету Міністрів.

Дії влади. Ліквідація передумов для виникнення корупції

Ще на початку діяльності Президент України доручив керівництву Державної митної служби забезпечити запровадження принципу “єдиного офісу” для митного оформлення вантажів у пунктах перетину державного кордону України, а головам обласних державних адміністрацій – впровадження принципу “єдиного вікна” для реєстрації підприємств.

За інформацією Держмитслужби, принцип “єдиного офісу” почав діяти з 30 квітня 2005р⁵¹. За інформацією Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, на сьогодні в усіх 677 органах державної реєстрації по всій території України реалізовано принцип “єдиного вікна”, процес реєстрації в їх переважній більшості скоротився з 2-3 тижнів до 2-3 днів. За результатами дослідження, проведеного Світовим банком, за критерієм часу, необхідного для реєстрації підприємства, у 2005 році Україна увійшла до першої десятки країн Європи⁵².

Положення, спрямовані на звуження підвалин для виникнення корупції в діях органів державної влади, зокрема, в їх стосунках з бізнесом (прийняття регуляторних актів, надання ліцензій, дозволів та ін.), містяться в низці указів Президента України, зокрема, “Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення

державної регуляторної політики”, “Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні”, “Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва”, “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року “Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні” та від 28 жовтня 2005 року “Про заходи щодо утвердження гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні”.

Вирішенню цього ж завдання має сприяти підписаний Президентом України Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, яким, зокрема, Кабінет міністрів України зобов’язується протягом шести місяців з дня опублікування Закону провести моніторинг законодавства з метою визначення доцільності застосування деяких документів дозвільного характеру та подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів щодо скасування документів дозвільного характеру, застосування яких є недоцільним.

Оцінка. Дії влади, спрямовані на зменшення передумов для виникнення корупції у стосунках органів влади і бізнесу, можна оцінити позитивно з точки зору перспективи. Однак, на сьогодні вони ще не призвели до значного зниження рівня корупції у відповідних сферах.

Дії влади. Інституційне забезпечення боротьби з корупцією

Згідно з Розпорядженням Президента України було створено робочу групу із розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України, органу, одним із головних завдань якого мала стати боротьба з корупцією⁵³.

28 грудня Президент України підписав Указ, Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005р. “Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією”. До складу Міжвідомчої комісії увійшли, зокрема, керівники правоохоронних структур, інших міністерств і відомств, профільних комітетів Верховної Ради. Головою комісії призначено Секретаря РНБОУ А.Кінаха.

Згідно з Положенням про Комісію, основними її завданнями є: здійснення аналізу діяльності державних органів, на які покладено завдання щодо боротьби з корупцією; підготовка з урахуванням міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо пріоритетних напрямів єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією; розроблення заходів з координації діяльності державних органів, на які покладено відповідні завдання.

⁵⁰ За інформацією голови профільного парламентського комітету В.Стретовича, протягом 2003-2005 рр. Верховна Рада України не підтримала жодного антикорупційного закону, що вноситься в сесійну залу, в поточному році в державі жодним органом влади не було ухвалено жодного антикорупційного законопроекту, що вноситься в сесійну залу, жодного антикорупційного акту. – УНІАН, 7 жовтня 2005р.

⁵¹ <http://www.customs.gov.ua/article.jsp?cataloguerId=6126&contentObjectId=7372>

⁵² [http://www.dkrp.gov.ua/kompred/control/uk/publish/article?jsessionid=33C9B5DB5CA78C9FFA61597F8FAB075C?](http://www.dkrp.gov.ua/kompred/control/uk/publish/article?jsessionid=33C9B5DB5CA78C9FFA61597F8FAB075C?art_id=55394&cat_id=37571)

[art_id=55394&cat_id=37571](http://www.dkrp.gov.ua/kompred/control/uk/publish/article?jsessionid=33C9B5DB5CA78C9FFA61597F8FAB075C?art_id=55394&cat_id=37571)

⁵³ Див. детальніше с. цього журналу



Оцінка. Створення міжвідомчого координаційного органу з боротьби з корупцією є важливим кроком, особливо з огляду на ліквідацію його попередника — Координаційного комітету з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, який існував при Президенті Л.Кучмі.

Однак, це не позбавляє необхідності створення спеціальної структури в системі правоохоронних органів, одним із головних завдань якого була б боротьба з корупцією, особливо у вищих органах влади. Існуюча ситуація, за якої це завдання покладається на різні відомства, знижує ефективність антикорупційних зусиль влади.

Громадська думка

За даними міжнародної неурядової організації *Transparency International*, громадяни України вважають, що корупція в країні лишилася на тому самому рівні, що і раніше. Найбільш корумпованими українці вважають міліцію, суди і митницю, а також вважають найбільш корумпованими політиків, які займаються бізнесом. Згідно звіту зазначеної організації, майже 30% опитаних громадян України у 2005р давали хабарі⁵⁴.

Згідно з опитуванням, проведеним соціологічною службою Центру Разумкова, лише 6,1% громадян вважають, що у напрямі боротьби з корупцією, зловживанням службовим становищем, Президентом зроблено дуже багато. На думку 44,3% громадян, дещо зроблено, але цього недостатньо, 44% опитаних вважають, що не зроблено нічого або майже нічого⁵⁵.

ВИСНОВКИ

Як свідчить аналіз, новою владою були здійснені певні кроки, спрямовані на зниження рівня корупції та ліквідації її передумов. Проте, значно більша увага приділялася боротьбі з проявами корупції, ніж з її причинами. Найбільш резонансні антикорупційні справи не знайшли логічного завершення.

Протягом зазначеного періоду започатковано створення певних довготермінових механізмів запобігання корупції. Проте, цей процес перебуває у початковій стадії і значною мірою залежить від політичної кон'юнктури. Зазначені вади антикорупційної політики нової влади визнаються і її представниками, безпосередньо відповідальними за даний напрям⁵⁶.

Антикорупційні зусилля влади були значною мірою знівельовані також "корупційним скандалом" у її власному середовищі, що відповідно вплинуло на ставлення громадян до цих дій. Суспільство вважає зусилля влади із боротьби з корупцією недостатніми.

Загалом, ефективність дій нової влади у сфері боротьби з корупцією можна охарактеризувати як невисоку.

2.6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ ДІЙ ВЛАДИ, ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ВИРОБЛЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Одним з основних приводів для критики старої влади з боку опозиції та міжнародних організацій, які займалися моніторингом суспільно-політичної ситуації в Україні, були закритість і непрозорість її діяльності, передусім, у частині прийняття рішень, порушення конституційного права на свободу слова, зокрема, шляхом використання прихованих форм політичної цензури і прямого тиску на засоби масової інформації та їх окремих працівників.

Від нової влади закономірно очікували суттєвих змін у цій сфері, в тому числі й на нормативно-правовому рівні.

Дії влади. Відповідно до доручення Президента України від 29 березня 2005 р., Прем'єр-міністр України мав розробити за участю представників відповідних державних органів, громадських організацій, провідних учених, з урахуванням міжнародного досвіду, законопроект щодо конкретних механізмів забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою реалізації конституційного права громадян на інформацію, утвердження демократії та довіри у суспільстві до органів державної влади, підтвердження обґрунтованості їх рішень, забезпечення повнішого врахування під час підготовки рішення думки громадськості.

Відповідно до цього доручення Міністерство юстиції України розробляє проект Закону України "Про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування".

Оцінка. Саме по собі це доручення можна оцінити позитивно, однак те, що відповідні механізми досі не знайшли правового втілення і згаданий законопроект все ще знаходиться у стадії підготовки, говорить про неприпустиме зволікання у вирішенні цього питання, причиною якого може бути як низька виконавська дисципліна, так і зменшення уваги до зазначеної проблеми.

Дії влади. 18 травня 2005р. було видано Постанову Кабінету Міністрів України "Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами", якою визнавалася доцільність "утворення громадських колегій при Прем'єр-міністрові України, Першому віце-прем'єр-міністрах, віце-прем'єр-міністрах, міністрах, керівниках інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, головах місцевих державних адміністрацій на базі громадських рад, утворених відповідно до Постанови

⁵⁴ ІНТЕРФАКС-ЕВРОПА, 9 декабрі 2005г.

⁵⁵ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 20 по 27 грудня 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 2009 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

⁵⁶ У своєму виступі у Верховній Раді 7 жовтня 2005р. Голова СБУ І.Дріжчаний констатував, що стан боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні не поліпшився. — УНІАН, 7 жовтня 2005р.

Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004р. № 1378”.

На виконання цієї Постанови в ряді міністерств і відомств були утворені громадські колегії, зокрема, при Міністерстві оборони України, Міністерстві освіти і науки України, Міністерстві аграрної політики України, Міністерстві палива та енергетики України, Державному комітеті ядерного регулювання України, Державному комітеті лісового господарства України⁵⁷.

Оцінка. Відбулася лише зміна назв колегіальних органів при міністерствах і відомствах. Новоутворені громадські колегії мають такий самий обсяг повноважень, що і їх попередниці — громадські ради. До кінця 2005р. не надходило інформації про важливі рішення, які були б прийняті Урядом, міністерствами чи державними комітетами за участю громадських рад чи колегій. Отже, як першу, так і другу форму залучення громадян до управління державними справами можна вважати скоріше демонстративними, ніж такими, що грають реальну роль у виконанні органами влади функцій державного управління.

Дії влади. 15 вересня 2005р. був виданий Указ Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, який запроваджував практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приурочивши перші Президентські слухання у 2005р. Помаранчевої революції.

Указом також передбачене створення при Президентові України Стратегічної ради з розвитку державної політики як консультативно-дорадчого органу для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань. За її участю Кабінет Міністрів України мав розробити до 1 грудня 2005р. умови проведення конкурсу з підготовки Національних доповідей і забезпечити проведення конкурсу з підготовки Національних доповідей до Президентських слухань у 2006р.

Оцінка. Запровадження такої форми взаємодії Президента з громадськістю, як Президентські слухання, слід оцінити однозначно позитивно, оскільки це збільшує в цілому прозорість і відкритість діяльності влади. При цьому конкретні механізми підготовки Президентських слухань можуть вдосконалюватися відповідно до потреб конкретної політичної ситуації.

Стратегічна рада з розвитку державної політики ще не сформована, тому розробкою умов проведення конкурсу з підготовки Національних доповідей займається зараз Кабінет Міністрів України разом з Секретаріатом Президента України. Зволікання зі створенням зазначеного консультативно-дорадчого органу свідчить про формальний підхід влади до цієї справи і недостатню зацікавленість в її реальному результаті.



Президентські слухання під назвою “Виклики, породжені свободою” відбулися 29 листопада 2005р. за участю Президента України, представників громадськості. Однак, їх результати поки не знайшли відображення в актах Президента України.

Дії влади. 12 жовтня 2005р., з метою налагодження постійного і конструктивного діалогу між Президентом України та політичними силами, представленими у Верховній Раді України, забезпечення найповнішого врахування їх позицій та рекомендацій у процесі формування і реалізації державної політики, був виданий Указ Президента України “Про Політичну раду при Президентові України”. У п.4 Положення про Політичну раду зазначалося, що вона для виконання покладених на неї завдань може формувати у разі потреби експертні та робочі групи для підготовки узгоджених пропозицій, залучати в установленому порядку до роботи в них представників органів державної влади, об’єднань громадян, учених, фахівців.

У п.8 Положення передбачено, що в разі необхідності на засідання Політичної ради можуть запрошуватися лідери політичних партій, інші особи.

Оцінка. Зазначені особливості організації роботи Політичної ради при Президентові України свідчать про бажання зробити її діяльність максимально прозорою і відкритою для політичних і громадських сил, а також про намір використовувати їх інтелектуальний потенціал для забезпечення конструктивної співпраці між Президентом і законодавчою гілкою влади. Однак, існує загроза перетворення Ради на формально існуючий орган або обмеження кола її учасників лише лідерами парламентських фракцій, як це було раніше.

⁵⁷ З інформації, поданої на сайтах інших міністерств та державних комітетів, було неможливо скласти враження щодо наявності при них громадських колегій.

Дії влади. 20 жовтня 2005р. був виданий Указ Президента України “Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій”, яким, зокрема, передбачається протягом 2005–2006рр. розроблення із залученням представників наукових установ та організацій, відповідних громадських організацій, підприємців Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні та плану дій щодо її реалізації; організацію роботи з надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг на основі використання електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”; вжиття заходів до створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед з питань охорони здоров’я, освіти, науки, культури, довкілля; істотне підвищення рівня доступності для населення державних інформаційних ресурсів та систем надання послуг через глобальну інформаційну мережу Інтернет.

Оцінка. Реалізація цих завдань суттєво прискорить наближення України до стандартів інформаційного суспільства, сприятиме збільшенню прозорості і відкритості діяльності влади. Однак, відсутність належного ресурсного забезпечення ставить під сумнів можливість виконання поставлених завдань у повному обсязі.

Дії влади. Немає жодного нормативно-правового акта, який би чітко визначав перелік інформації, яка підлягає обов’язковому оприлюдненню органами державної влади та місцевого самоврядування. Не виконуються норми Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” № 3 від 4 січня 2002р.

Оцінка. Відсутність правового врегулювання цього питання може свідчити або про легковаження органами виконавчої влади своїми обов’язками повідомляти громадськість про свої рішення, які не є конфіденційними, призначеними для службового користування чи такими, що не становлять державної таємниці, або ж про зумисне нехтування вирішенням зазначеного питання.

Дії влади. Протягом 2005р. владою було застосоване незаконне накладання грифів обмеження доступу до інформації.

Зокрема: під грифом “не для друку” вийшли: 7 розпоряджень і 7 постанов Кабінету Міністрів України; під грифом “опублікуванню не підлягає” вийшли 45 указів і одне Розпорядження Президента України; під грифом “для службового користування” вийшли постанови, 6 розпоряджень Кабінету Міністрів України, 5 наказів Міністерства внутрішніх справ, 1 наказ Міністерства оборони, 1 наказ Міністерства з питань надзвичайних ситуацій, 1 наказ Міністерства аграрної політики України, 4 накази Адміністрації Державної прикордонної служби України, 8 наказів Служби безпеки України, 2 накази Державної податкової адміністрації України, 2 накази Державної митної служби України, 1 наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань, 3 накази Управління державної охорони України, 2 накази Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ.

Оцінка. Як і в перші 100 днів діяльності нової влади, найбільше фактично таємних рішень вийшло з під пера Президента України. З огляду на реальний розподіл повноважень між Президентом, Урядом, міністерствами і відомствами, виглядає сумнівним, що всі зазначені акти містили державну таємницю. Загалом обмеження доступу громадськості до інформації щодо рішень органів державної влади можна оцінити негативно, можливо, за винятком рішень силових структур, але в цих випадках, задля уникнення двозначних тлумачень, доцільно було б застосовувати спеціальний гриф.

Дії влади. У вересні-жовтні відбулася зміна керівництва Національної телекомпанії України. 8 вересня з посади президента НТКУ був звільнений Т.Стецьків, 27 жовтня на цю посаду був призначений В.Докаленко.

1 листопада 2005р. Президентом України було накладене вето на Закон “Про порядок призначення керівників (президентів) Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України і припинення їхніх повноважень”, який мав закріпити за Верховною Радою право призначати керівників НТКУ і НРКУ за поданням Президента. У пропозиціях Президента до цього Закону говорилося, що Конституція України не передбачає для Верховної Ради України повноважень стосовно НТКУ і НРКУ і, зокрема, стосовно призначення та звільнення їх керівників і, водночас, не передбачає для глави держави повноважень з подання на розгляд Парламенту кандидатів для призначення на посади керівників НТКУ та НРКУ. Однак, Конституція не передбачає для Президента і повноважень з призначення та звільнення керівників НТКУ та НРКУ. Тим не менше, зараз глава держави робить це одноосібно.

Протягом року не було створено суспільного телебачення і радіомовлення. 22 грудня 2005р. Верховна Рада України відхилила проект Закону України “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України” у повторному другому читанні, причому провладна фракція “Наша Україна” дала лише 4 голоси, хоча Президент України – почесний голова Народного союзу “Наша Україна” – виступає, за словами його прес-секретаря, за створення Суспільного телебачення⁵⁸. 31 серпня 2005р. Держкомтелерадіо ухвалив проект створення українського телевізійного каналу територіальних громад, який, на думку керівництва Комітету, має виконувати функцію суспільного мовлення.

Оцінка. Зазначені дії є тематично взаємопов’язаними, оскільки саме на базі НТКУ передбачалося створити Суспільне телебачення. Зміна керівництва НТКУ, як і результати голосування у Верховній Раді з відповідного законопроекту, можуть свідчити про те, що Президент В.Ющенко поки що не зацікавлений у створенні Суспільного телебачення. Концепція В.Докаленка – нового президента НТКУ – передбачає його створення у кілька етапів, а фактично – у невизначеному майбутньому⁵⁹.

Проект Держкомтелерадіо передбачає створити, по суті, контрольований ним державний канал, на якому транслюватимуться відеоматеріали,

⁵⁸ Ірина Геращенко: “Щодо бази створення Суспільного ТБ – то це для Президента питання дискусії”. <http://www.telekritika.kiev.ua/interview/?id=24258>

підготовлені обласними державними телерадіокомпаніями. Такий підхід не має нічого спільного зі створенням суспільного телебачення. Крім того, назва каналу – “канал територіальних громад” – є некоректною, оскільки області не є територіальними громадами. На думку експертів, цей проект має політичне підґрунтя, оскільки Всеукраїнське об'єднання лівих “Справедливість”, яке очолює І.Чиж, входить до Народного блоку Литвина, і новий канал може бути використаний для його передвиборної реклами.

Зазначені факти говорять про те, що влада та окремі її органи хотіли б залишити без змін, принаймні, до виборів, ситуацію навколо проблеми Суспільного мовлення, що може бути зумовлене бажанням контролювати у цей період відповідний інформаційний ресурс.

Дії влади. 26 вересня 2005р. видано Указ Президента України № 1338 “Про вдосконалення державного управління в інформаційній сфері”, яким, зокрема Кабінету Міністрів України доручалося: передати повноваження з державної реєстрації друкованих ЗМІ та інформаційних агентств від Держкомтелерадіо до Міністерства юстиції України.

Оцінка. Передача повноважень з державної реєстрації друкованих ЗМІ та інформаційних агентств державному органу, який не здійснює управління в інформаційній сфері, як це, згідно з положенням про свою діяльність, має робити Держкомтелерадіо, і здійснює процедуру реєстрації на формально-правових підставах, є позитивним фактом. Таким чином усувається одна з передумов упереджених підходів і опосередкованого тиску на друковані ЗМІ та інформаційні агентства з боку державної влади.

ВИСНОВКИ

Заходи, здійснені владою протягом року для забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадськості до вироблення і реалізації державної політики, важко назвати системними і послідовними.

Ефективність заходів зі створення консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та при Президентові України обмежується їх надмірною розтягнутістю в часі, незавершеністю, а інколи – декоративністю.

Заходи з розширення доступу громадян до державних інформаційних ресурсів компенсуються досить широким використанням органами влади грифів обмеження доступу до інформації і відсутністю нормативно-правового акта, який би чітко визначав перелік інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню органами державної влади.

Те, що до цього часу не було зроблено реальних кроків в напрямі створення Суспільного телебачення (натомість, можна говорити про блокування цього процесу), свідчить про небажання влади поступитися належною їй часткою впливу в інформаційному просторі на користь громадянського суспільства.

Загалом можна констатувати, що протягом 2005р року у цій сфері не відбулося принципових змін, які б дозволили говорити про подолання негативної спадщини попередніх років.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Результати аналізу дій нової влади протягом 2005р. у сфері внутрішньої політики дозволяють констатувати, що принципових змін чи радикальних проривів не відбулося практично на жодному з напрямків. В окремих випадках формально реформістські заходи призвели навіть до певного погіршення ситуації.

До таких можна віднести ситуацію в системі державного управління. По-перше, до цього часу не ухвалено ключових законів необхідних для адміністративної реформи в інституційному, процедурному, кадровому відношенні. По-друге, ті зміни, що відбулися в структурі окремих органів та системі їх функціонування, зокрема, Апарату Ради національної безпеки і оборони, Секретаріату Президента України, лише призводили до загострення міжвідомчого суперництва, тертя і конфліктів у системі державної влади. Водночас послаблювалося організаційне, інформаційне, аналітичне забезпечення діяльності Президента України.

Новою владою не було закладено запобіжників негативного впливу парламентської виборчої кампанії на систему органів виконавчої влади, зокрема не проведено розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у виконавчій владі.

Фактично відкритим залишилося надзвичайно важливе питання адміністративно-територіальної реформи. Слід віддати належне законопроектній діяльності команди Р.Безсмертного в часи перебування його на посаді віце-прем'єр-міністра України. Але те, що жоден з цих законопроектів не був винесений на розгляд Верховної Ради, відсутність належної роз'яснювальної роботи щодо сенсу реформи, а також очевидний брак інформації з місць щодо ставлення громадськості до реформи, відсутність заходів із забезпечення політичного консенсусу з цього питання засвідчили непослідовність влади у реалізації задекларованих намірів.

У галузі реформи судової системи, попри декларацію з боки влади деяких важливих кроків, не відбулося суттєвих змін. Насамперед, влада так і не



⁵⁹ Перш, ніж створювати громадське телебачення на базі Першого національного, необхідно підняти якість мовлення на УТ-1 – Докаленко. http://info.uceps/2005/12/27/UNIAN/news_ukr_361-3_20051227_150125.HTML



СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ ЗАВДАНЬ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка
Адміністративна реформа	Були вжиті конкретні заходи із зменшення кількості центральних виконавчих органів влади та посилення скоординованості їхньої діяльності, зменшення чисельності їх керівництва. Зроблені перші кроки з реформування державної служби.	Не створено належної правової бази адміністративної реформи у вигляді законів про ключові владні інститути. Зміни в структурі та системі повноважень органів державної влади часто робилися безсистемно і призводили до зменшення їх дієздатності та загострень міжвідомчого суперництва. Не відбулося розмежування політичних та адміністративних функцій у виконавчій владі.	Адміністративна реформа практично не просунулася за рік. Вжиті заходи не мали принципового характеру.
Адміністративно-територіальна реформа	Вперше в історії незалежної України підготовка територіально-адміністративної реформи була визначена як одне з пріоритетних завдань державної політики. Був призначений член Уряду в ранзі віце-прем'єр-міністра, відповідальний за її реалізацію. Проведено значну роботу з підготовки нормативно-правової бази реформи.	Підготовка до адміністративно-територіальної реформи відбувалася без належного концептуального обґрунтування і роз'яснення її доцільності населенню регіонів. Сьогодні, попри запевнення Уряду, її актуальність суттєво зменшилася і перспективи залишаються невизначеними.	Адміністративно-територіальна реформа одержала імпульс на початку діяльності нової влади, але остання не діяла послідовно і не забезпечила її подальшої реалізації.
Реформування судової системи	Влада офіційно визнала необхідність судової реформи. Створено комісії для підготовки пропозицій стосовно її проведення. Збільшено фінансування судів і підвищено заробітну плату суддям. Прийнято Кодекс адміністративного судочинства.	Новою владою не було вироблено стратегії судової реформи. Відтак, низькою була і її законотворча активність у цьому напрямі. Не було вжито заходів із зміцнення незалежності суддів. Рівень матеріально-технічного забезпечення судів все ще залишається досить низьким.	Влада не просунулася далі визнання необхідності судової реформи.
Реформування правоохоронних органів	Влада досить енергійно орзпочала реформування правоохоронних органів. Було створено спеціальну міжвідомчу комісію, яка підготувала проект Концепції реформування правоохоронних органів. Президентом була видана низка указів стосовно забезпечення дотримання конституційних прав громадян під час дій правоохоронних органів. Були зроблені певні кроки в напрямі реформування досудового слідства. У деяких правоохоронних органах відбулися структурні і кадрові зміни.	Процес реформування правоохоронної сфери не набув системного характеру. У деяких структурах він відбувався з превалюванням вузьковідомчих підходів і не завжди прозоро. Серед здійснених заходів з реформування практично всіх правоохоронних органів незначну частку становлять такі, що спрямовані на встановлення демократичного цивільного контролю над їх діяльністю.	Були вжиті конкретні і досить масштабні заходи з реформування правоохоронних органів.
Боротьба з корупцією	Вжиті певні заходи з підготовки нормативно-правової бази боротьби з корупцією та зі зменшення передумов виникнення корупції у сусунках влади і бізнесу.	Протягом року Президент і Уряд не внесли до Верховної Ради законопроектів, які мали б створити правове підґрунтя боротьби з корупцією. Практично відсутні заходи, спрямовані на викорінення та запобігання корупції. Не притягнуто до суду жодного корупціонера високого посадового рівня.	Боротьба з корупцією велася, але недостатньо послідовно: найбільш резонансні справи не були доведені до суду.
Забезпечення відкритості і прозорості дій влади, залучення громадськості до вироблення і реалізації державної політики.	Створено низку консультативно-дорадчих органів при центральних органах державної влади і Президентові України, запроваджено нову форму взаємодії Президента з громадськістю – Президентські слухання. Зроблені певні кроки на шляху впровадження новітніх інформаційних технологій для поліпшення якості адміністративних послуг юридичним та фізичним особам, покращення відкритості для громадян державних адміністративних ресурсів.	Нормативно-правова база забезпечення відкритості та прозорості дій влади протягом року не зазнала суттєвих змін і залишається досить недосконалою. Консультативно-дорадчі органи при органах державної влади часто виконують декоративну функцію і не беруть участі у підготовці важливих рішень. Триває використання грифів обмеження доступу до інформації. Не відбулося принципових змін в інформаційній політиці держави.	Влада продемонструвала готовність до забезпечення транспарентності своєї діяльності. Закладені підвалини до подальшого просування в цьому напрямі. Зросла реальна незалежність від влади засобів масової інформації.



змогла сформулювати концептуальні засади подальшого розвитку судової системи. Водночас, окремі заяви і дії Президента України та представників Уряду, які можна кваліфікувати як тиск на суди при вирішенні конкретних справ, а також гальмування новою владою запровадження адміністративного судочинства суперечать проголошеним нею ідеям утвердження верховенства права.

Протягом року влада вжила низку важливих заходів з реформування правоохоронних органів. Водночас, ці дії часто мали ситуативний характер і відбувалися не системно а внаслідок конкретних ініціатив вищого керівництва держави чи керівників відповідних відомств.

Загалом, процес реформування правоохоронної сфері досі не набув системного характеру. Серед здійснених заходів щодо реформування практично всіх органів незначну частку становлять такі, що спрямовані на встановлення демократичного цивільного контролю над їх діяльністю.

У сфері боротьби з корупцією новою владою були здійснені певні кроки, спрямовані на зниження рівня цього негативного явища та ліквідації його передумов. Однак, досить часто боротьба з наслідками підміняла викорінювання причин. Крім того, відсутність логічного завершення найбільш резонансних антикорупційних справ піддає сумніву щирість декларацій влади.

Протягом зазначеного періоду започатковано створення певних довготермінових механізмів запобігання корупції. Проте, цей процес перебуває у початковій стадії і значною мірою залежить від політичної кон'юнктури, яка складеться після виборів до Верховної Ради України.

Не можна визнати достатньо системними і послідовними заходи влади із забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадськості до вироблення і реалізації державної політики. Протягом року при Президентові України та органах державної влади була створена низка консультативно-дорадчих органів. Однак цей процес був надмірно розтягнутим у часі, а подекуди він і досі не завершений. Іноді нові консультативно-дорадчі органи є аналогами старих, створених за попередньої влади, лише з новими назвами.

Протягом року були вжиті важливі заходи з розширення доступу громадян до державних інформаційних ресурсів. Вони розраховані на довготривалу перспективу і мають системний характер. З іншого боку, триває практика використання органами влади грифів обмеження доступу до інформації. До цього часу законодавчо не визначений перелік інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню органами державної влади.

До цього часу не було зроблено реальних кроків в напрямі створення Суспільного телебачення і не було змінено керівництво Державного комітету телебачення і радіомовлення України, яке несе свою частку відповідальності за незаконні дії по відношенню до електронних мас-медіа представників попередньої влади, свідчить про непослідовність нової влади у проведенні інформаційної політики, яка б лічила по-справжньому демократичній країні. ■

РОЗДІЛ 3.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: НАМІРИ І РЕЗУЛЬТАТИ

Соціальна політика у 2005р., хоч і була проголошена першочерговим пріоритетом нової влади, але не дістала підтримки необхідними рівнем економічних здобутків, а тому не досягла задекларованих цілей: забезпечення гідного рівня життя, зростання доходів громадян на основі адекватної оплати праці.

Споживча модель бюджету, яка полягає в перерозподілі ресурсів на користь малозабезпечених верств населення, найвірогідніше, буде використовуватися і у 2006р., а з тим — не зможе стати чинником переорієнтації від “бюджету проїдання” до “бюджету розвитку”, утвердження і зміцнення середнього класу, формування засад прискореного розвитку українського суспільства.

1.1. Загальна результативність реалізації соціальної політики

Питання соціальної політики займали чільне місце як у передвиборних зобов'язаннях кандидата у Президенти В.Юшенка та, так і у програмі сформованого у лютому 2005р. Уряду¹. Певним чином, такий наголос був виправданий, оскільки саме низький рівень заробітних плат, пенсій, а з тим добробуту загалом, незадовільна якість забезпечення соціальними послугами — були вагомими чинниками і складовими суспільно-політичної та соціально-економічної кризової ситуації в Україні на початку ХХІ сторіччя. Водночас, було зрозуміло, що питання соціального захисту повинні вирішуватись (і можуть бути успішно вирішені) лише у рамках економічних здобутків.

Спрямованість напрямків дії. Соціальна політика нової влади з самого початку її (влади) діяльності була спрямована на підтримку малозабезпечених верств населення, переважно бюджетним перерозподілом доходів шляхом адміністрування та фіскальних вилучень у успішних економічних агентів. Як вказувалося і раніше, такий підхід привносив високі дисбаланси і ризики у соціально-економічне середовище². Дійсно, на початковому етапі діяльності нової влади виключно соціальна спрямованість була зумовлена очікуваннями населення.

Громадська думка. Проголошені заходи соціальної політики Уряду — насамперед, **підвищення соціальних виплат, мінімальної заробітної плати і пенсії** — **позитивно сприймалися населенням**. Як свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова у квітні 2005р., підвищення, наприклад, розміру виплати при народженні дитини підтримували 89% опитаних, підвищення пенсій — майже 96%³.

Вірогідно, влада, визначившись із короткотерміновими нагальними завданнями, самозаспокоїлась, не приділяючи уваги і зусиль на подальший розвиток. Однак, така політика в умовах масової бідності **не могла бути “ефективною ні з соціальної, ні з економічної точок зору”**⁴. З соціальної — оскільки не спроможна вирішити кардинальним чином проблему бідності (див. підрозділ „Доходи населення” і “Заробітна плата”). З економічної — оскільки, за умов обмеженості коштів як бюджету, так і підприємств, не сприяє економічному розвитку (див. Розділ 1 цього видання).

Громадяни України це усвідомили значно швидше за владу. Протягом року дедалі більше українців схилились до позиції, згідно якої держава перш за все повинна **створювати умови для праці і забезпечення гідної зарплати, сприяти само зайнятості, малого і середнього бізнесу**. Наприкінці 2005р. таку позицію обстоювало дві третини громадян України.

Громадська думка. Як свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова, у грудні 2005р. порівняно з квітнем, частка тих хто вважає, що держава перш за все повинна підтримувати працездатних шляхом створення робочих місць, значного підвищення зарплати, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу, зросла з 48% до 64,1%, а число тих, хот вважає, що пріоритетом держави має бути підтримка непрацездатних і малозабезпечених громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій тощо, скоротилося з 33,3% до 26,8%⁵.

Тобто дії влади, прийнятні лише як короткострокові, антикризові, не отримали свого логічного продовження, а тому й виявились як безперспективними, так і безрезультативними. До того ж, поглиблення неефективності зумовлювалось високим інфляційним

¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”, схвалена Постановою Верховної Ради України №2426-IV від 4 лютого 2005р.

² Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Київ, 2005, с.35; Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. — Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.27.

³ Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Київ, 2005, с.60.

⁴ Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Київ, 2005, с.35.

⁵ Докладно про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього видання.

тиском⁶. Свідченням цього є загальна оцінка населенням України змін у соціальній сфері у 2005р. Як свідчать результати соціологічного дослідження, у грудні 2005р. 44,4% опитаних вважали, що рівень добробуту їх родин “змінився на гірше”, 43,4% — “не змінився” і лише 10,4% вказували на покращання⁷. Відповідні оцінки:

- ❖ соціального захисту — 25,5%, 42,3% і 23,5%,
- ❖ пенсійного забезпечення — 25,3%, 39,0% і 26,7%,
- ❖ оплати праці — 33,9%, 37,3% і 17,9%,
- ❖ рівня цін і тарифів — 83,6%, 10,6%, 2,9%.

Тобто у найважливіших напрямках соціальної політики, на думку українців, влада не досягла бажаних результатів (зміни на гірше разом з відсутністю позитивних змін відчули 60-90% опитаних).

Суперечливість окремих досягнень. Як не дивно і всупереч позиції громадян, влада продовжує вважати свої дії у соціальній сфері успішними, а з тим, **загальні підходи до розуміння суті соціальної політики**, та відповідно — визначення її завдань і цілей, **не змінилися**. Так екс-міністр праці та соціальної політики (зараз — віце-прем’єр-міністр з гуманітарної політики) декларує, що держава першочергово підтримувала і підтримуватиме вирішення питань задоволення потреб пенсіонерів, інвалідів, дітей-сиріт, малозабезпечених верств населення, нездатних на рівних конкурувати на ринку праці, а все інше “має врегулювати економіка”⁸. А двома найуспішнішими соціальними проектами, ініційованими Президентом України, стали збільшення одноразової допомоги при народженні дитини та створення мільйона робочих місць, які, до того ж, є вагомими складовими програми Президента “Десять кроків назустріч людям”⁹. Однак, оцінка навіть цих досягнень є вкрай суперечливою (див. підрозділ “Демографічні виклики” і “Забезпечення соціальних стандартів”), що детальніше буде викладено далі.

Водночас, зазначимо, що **вказаний підхід до соціальної політики** відбувається не стільки через фінскальне вилучення коштів у великого бізнесу чи олігархічних утворень, а, насамперед, **через обмеження можливостей і доходів нечисельного в Україні середнього класу, що зрештою призводить до погіршення підприємницького та інвестиційного клімату, гальмує впровадження структурних реформуваль, а з тим появу додаткових економічних ризиків та викликів** (див. Розділ 1 цього випуску).

Отож, звернемось до послідовного аналізу дій влади у соціальній сфері.

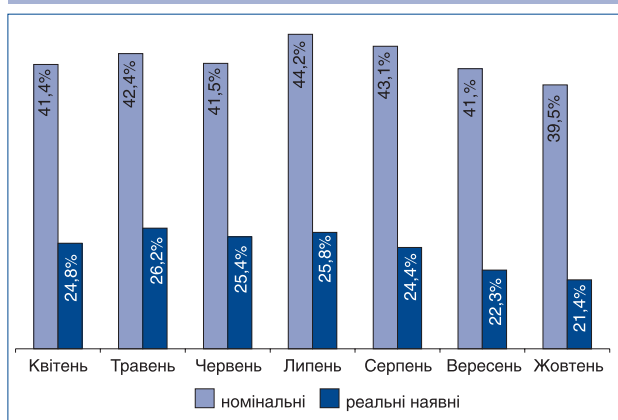
3.2 Доходи населення

Протягом 2005р. як номінальні, так і реальні доходи населення зростали темпами, що значно перевищували темпи економічного зростання. Однак, така динаміка стала можливою переважно за рахунок соціальних

трансфертів, а не заробітної плати та інших видів трудових доходів, що є необхідною умовою формування заможного суспільства.

Загальне зростання доходів. Загальні номінальні доходи за січень-жовтень 2005р. зросли на 39,5%, порівняно з відповідним періодом 2004р., і досягли 288,5 млрд. грн. Водночас, з середини року темпи збільшення доходів суттєво уповільнилися. Так, якщо за перше півріччя номінальні доходи зросли на 42-44%, а реальні наявні (які можуть бути використані населенням на придбання товарів і послуг, із врахуванням цінового фактору) — на 25-26%, то протягом осінніх місяців ці показники знизилися приблизно на 3-4% процентних пункти (діаграма “Зростання доходів (номінальних і реальних наявних)”)¹⁰.

Зростання доходів (номінальних і реальних наявних),
% до відповідного періоду попереднього року,
кумулятивно з початку року



Утім, таке зниження може оцінюватися навіть позитивно, оскільки зумовлене припиненням стрімкого нарощування соціальних виплат, які не можуть тривалий час підтримуватися існуючою економічною динамікою¹¹.

Структура доходів. Протягом 2005р. у структурі загальних доходів населення відбувалося значне зниження як частки заробітної плати, так і частки прибутку і змішаного доходу, а відтак — уже з березня соціальні допомоги та інші поточні трансфери перевищили сукупні обсяги заробітної плати (діаграма “Структура доходів населення”¹²). Причому, якщо на початку року заробітні плати ще “встигали” за динамікою загальних доходів (частка заробітної плати залишалася на рівні 43%), то надалі обсяги соціальних виплат стабільно перевищували сукупні обсяги заробітних плат. Лише в жовтні 2005р. частка соціальних допомог у структурі доходів знизилася до 38%, — проте, зважаючи на початок виборчої кампанії, що, як правило, супроводжується популістськими кроками влади, слід чекати нових значних соціальних виплат¹³.

⁶ Див. підрозділ “Інфляція” Розділу 1 цього видання

⁷ Докладно про результати соціологічного дослідження див. Розділ 5 цього видання.

⁸ “Ми лише на старті справжніх соціальних реформ, які покликані поставити в центр соціальної політики людину...” — Соціальний захист, 2005, №9, с.5.

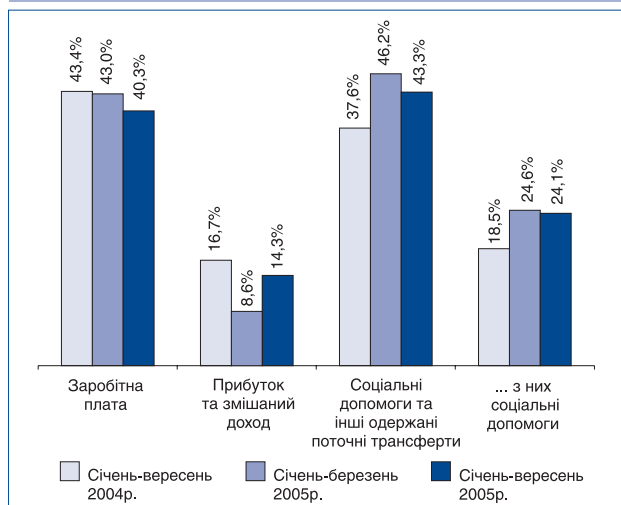
⁹ Див. Виконання програми “Десять кроків назустріч людям”. Матеріали до підсумкової прес-конференції Президента України В.Ющенка. — Київ, 20 грудня 2005р.

¹⁰ Доходи та витрати населення України за січень-жовтень 2005р. Експрес-випуск Держкомстату; Доходи населення за січень-жовтень 2004р. Статистична інформація Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹¹ Прискорене нарощування доходів не через заробітну плату та доходи від участі в капіталі, а через механізми перерозподілу загального доходу на користь незаможних верств населення суперечить світовій практиці і є згубною для економіки вже у середньостроковій перспективі. Див. також: Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. — Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.28.

¹² Див.: Доходи та витрати населення України. Експрес-випуски Держкомстату (щомісячні). — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹³ У тому числі, через використання коштів, отриманих від реприватизації “Криворіжсталі” (див. далі вставку “Спрямування приватизаційних ресурсів від “Криворіжсталі”: популістські наміри”).

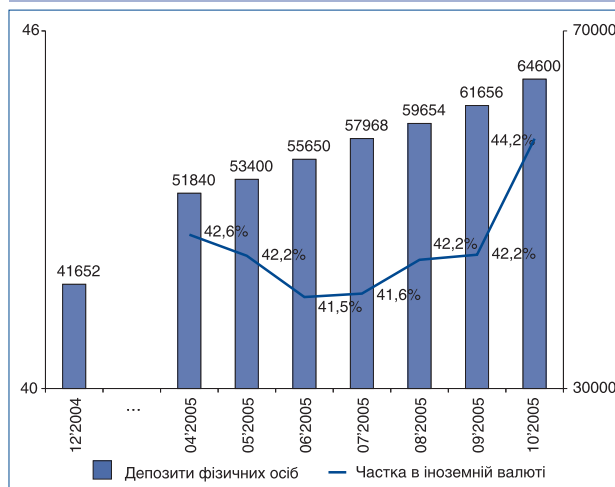
Структура доходів населення,
% загального

Слід вказати, що в Україні жоден державний інститут, причетний до соціальної сфери, не надав оцінки, обсягів втрат консолідованого бюджету від різноманітних соціальних виплат родинам, які по суті не мають на них права, оскільки їх фактичні доходи є вищими (іноді — значно) від офіційно задекларованих. За даними міністра праці та соціальної політики, сьогодні близько 30-35% родин отримують різні види соціальної допомоги фактично не маючи на це права¹⁴.

Хоча у 2005р. в Україні і створений Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою (ЄДАРП), у який станом на 1 жовтня 2005р. внесено 11,8 млн. осіб, проте, як і раніше, право громадян на пільги регулюється близько 50 законами та нормативно-правовими актами та охоплює близько 13,6 млн. осіб. При цьому, із внесених до ЄДАРП, 1,2 млн. осіб мають право на пільги згідно з кількома законами¹⁵.

Депозити населення. Обов'язковою умовою соціальної стійкості є наявність заощаджень населення. Навіть в умовах низького рівня грошових доходів частку надходжень населення переводить у фінансові активи для використання в наступні періоди. За 10 місяців 2005р. кошти на депозитах населення зросли більш ніж у півтора рази (діаграма "Депозити фізичних осіб")¹⁶. Водночас, ресурси, які заощаджуються, виводяться з поточного готівкового обігу, зміцнюючи як купівельну спроможність національної грошової одиниці, так і фінансову стійкість фінансової системи.

Високі соціальні виплати і трансферти через бюджети різних рівнів призводять до **стрімкого зростання**

Депозити фізичних осіб,
млн.грн.

готівкових коштів у населення, що, з одного боку, є природним в ситуації, коли українці витрачають на придбання товарів і послуг 85% своїх сукупних доходів¹⁷. З іншого — це свідчить про **слабкість та нерозвиненість фінансових ринків** України, а з тим, їх практичну неможливість для переважної більшості громадян країни для примноження збереження і доходів.

Цінові шоки на важливих споживчих ринках (м'яса, цукру, бензину) та очікування нових соціальних виплат напередодні парламентських виборів створюють ризики для заощаджень в національній валюті і стимул для переведення таких заощаджень в іноземну валюту. Так, протягом третього кварталу 2005р. частка депозитів в іноземній валюті в загальному обсязі депозитів населення почала стрімко зростати. Поки така динаміка ще не загрозлива для фінансової стійкості, проте ймовірно продовження цієї тенденції (у випадку нових масових соціальних виплат під час парламентської кампанії) може призвести до валютного шоку на готівковому ринку, подібному до того, який спостерігався під час президентських виборів у листопаді-грудні 2004р.¹⁸

Більше того, **очікування валютної динаміки сьогодні не однозначні, що знову ж викликає суперечливими владними сигналами**. Протягом останніх чотирьох років українське суспільство переконувало в міцності гривні, що мало цілковиті макроекономічні підстави. Однак, зміцнення (ревальвація) гривні, адміністративно проведене у квітні 2005р., завдало реальних фінансових втрат тим громадянам, які тримали заощадження в іноземній валюті¹⁹ (врізка "Чи потерпає населення від валютного шоку?").

¹⁴ Іван Сахань: в легалізації доходів громадян має перш за все бути зацікавлена держава. — Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики, 31 жовтня 2005р.

¹⁵ Міністр праці та соціальної політики України Іван Сахань: "Основою добробуту стане гідна зарплата". — Соціальний захист, 2005, №10, с.8.

¹⁶ Бюлетень НБУ. — http://www.bank.gov.ua/Of_vydan/Bulet/bulet.htm. Також використані власні бази даних Центру Разумкова.

¹⁷ Доходи та витрати населення України за січень-жовтень 2005р. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹⁸ Листопад 2004р., особливо його друга половина, характеризувався виведенням значних обсягів банківських депозитів, насамперед, у національній валюті, що було спровоковано політичною кризою і невпевністю наступного розвитку політичної й економічної ситуації у країні. Виплати у вересні-жовтні підвищених пенсій і зарплат у бюджетній сфері створили додаткові негативні тиски на валютних ринках. НБУ змушений був проводити значні валютні інтервенції для підтримки курсу і запобігання паніці на валютних ринках — з другої половини жовтня до початку грудня НБУ витратив на вказані цілі близько \$2 млрд.

¹⁹ Так, станом на 15 квітня 2005р. (напередодні ревальвації) депозити фізичних осіб в іноземній валюті перевищували 22,7 млрд. грн., а вже 29 квітня (після перерахунків) обсяг коштів на вказаних депозитах впав нижче 22,0 млрд. грн., тобто, як результат курсової зміни, "чисті" втрати заощаджень населення перевищили 700 млн. грн.

Чи потерпає населення від валютного шоку?

Одним з найбільших шоків року стала неочікувана і не достатньо обґрунтована ревальвація гривні у квітні 2005р.

За даними соціологічного опитування, проведеного в серпні 2005р. за підтримку дій Уряду зі зниження курсу долара висловилися 24,2% громадян, проти — 27,4%²⁰. При цьому, майже третина (30,1%) вказали, що ця подія не мала для них жодного значення, що, вірогідно, пов'язано із загальним низьким рівнем заощаджень переважної більшості громадян — 66,8% опитаних засвідчили, що **зміна курсу ніяк не позначилася на рівні їх добробуту**. Результати не є дивними, якщо врахувати, що дві третини працюючих отримують заробітну плату нижчу двох прожиткових мінімумів (див. підрозділ “Заробітна плата”), а в таких умовах, звичайно, важко вести мову про суттєві заощадження, тим більше у іноземній валюті.

А тому основний удар валютного шоку припав на відносно вузьку верству населення, яка належить до не чисельного середнього класу. Це підтвердив і Президент України визнаючи, що захід “найбільше б'є по середньому класу, який тримає загалом кілька десятків мільйонів доларових заощаджень — як на рахунках у банках, так і поза ними”²⁰.

Тобто, депозитне розширення і зміцнення національної валюти, які за сильного Уряду є дійсним джерелом забезпечення добробуту та фінансової стійкості, може обернутися додатковими ризиками і втратами для населення в умовах слабкої популістської політики. Подібні ризики залишатимуться характерними для всього парламентського марафону, а за неготовності чи неспроможності формування нового Уряду за результатами виборів, можуть посилитися і в наступних періодах.

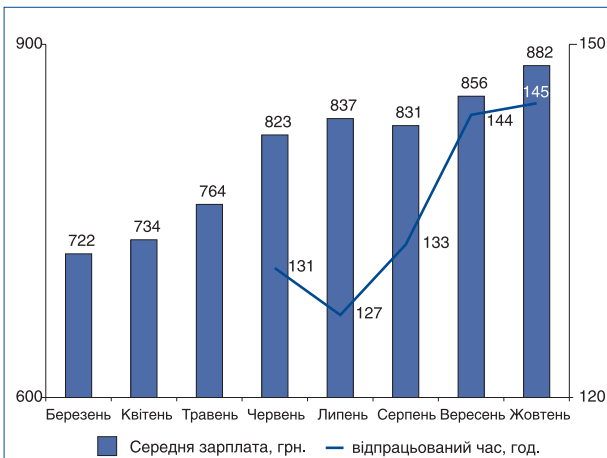
3.3 Заробітна плата

Протягом 2005р. відбулося значне зростання номінальної заробітної плати в усіх галузях економіки. Водночас, підвищення зарплати мало вкрай нерівномірний характер, а приховані суперечності, які не вирішувалися, лише поглиблювали диспропорції і диференціацію доходів.

Зниження вартості праці. У 2005р. двічі (у березні і червні) відбулися значні підвищення середніх заробітних плат, пов'язані з нормативними перерахунками мінімальних рівнів зарплат чи збільшенням посадових окладів в окремих сферах (зокрема, державного управління). Водночас, **номінальне зростання зарплати приховує внутрішні суперечності, пов'язані з неадекватною вартістю праці**, які останнім часом не лише не пом'якшуються, але й навіть поглиблюються.

Так, зростання заробітної плати в осінні місяці 2005р. зумовлене не стільки економічною динамікою (реальне зростання економіки, порівняно з 2004р., протягом вказаного періоду залишалося на рівні 2,8%), скільки підвищенням навантаження на працюючих — відбулося збільшення кількості відпрацьованих робітниками годин, таким чином, погодинна вартість робочої сили в жовтні (6,08 грн./год.) виявилася на 14% меншою, ніж, наприклад, у червні (7,05 грн./год.) (діаграма “Динаміка заробітної плати і відпрацьованого часу”²³).

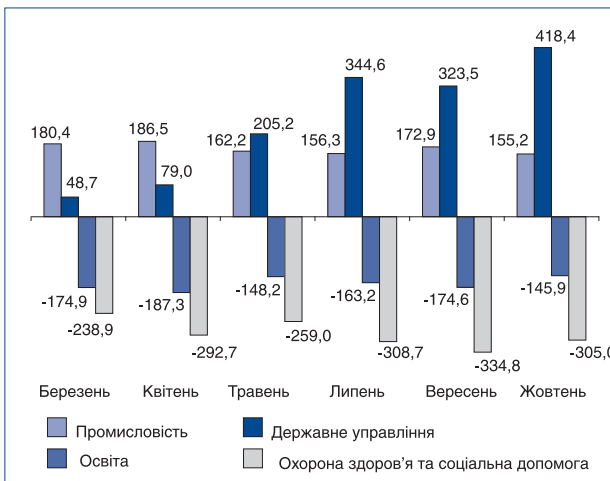
Динаміка заробітної плати і відпрацьованого часу у 2005р.



часу у 2005 р.”)²². В такому випадку, можна констатувати **зниження виробничих стимулів, а з тим — наступне розбалансування системи оплати праці**.

Високі міжгалузеві та міжпосадові дисбаланси. Незважаючи на декларації Уряду про забезпечення соціальної справедливості, міжгалузеві диспропорції доходів лише зростали. Зарплата у сфері державного управління зростала чи не найвищими темпами. Водночас, динаміка заробітних плат в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я та соціальна допомога залишалася низькоінерційною, що призводило до поглиблення диференціації і суттєвого відставання заробітних плат у вказаних сферах від середніх показників по економіці загалом (діаграма “Різниця між середньою заробітною платою в цілому по економіці і окремих видах економічної діяльності”)²³.

Різниця між середньою заробітною платою в окремих видах економічної діяльності та по економіці загалом грн.



²⁰ Опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 5 по 12 серпня 2005р. у всіх регіонах України стосовно ставлення громадян до адміністративного зниження курсу долара. Було опитано 2011 респондентів, при цьому похибка не перевищила 2,3%.

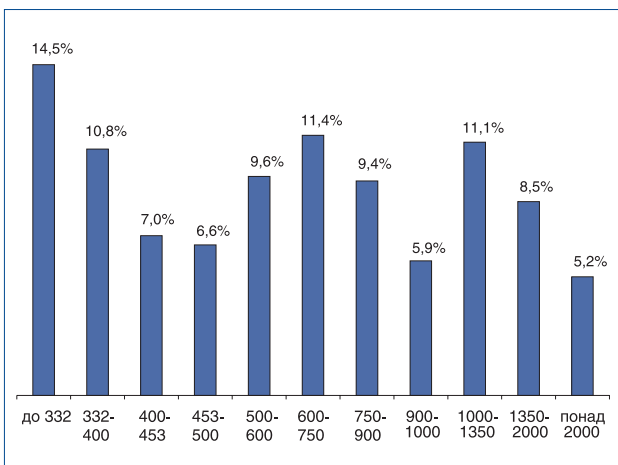
²¹ Віктор Ющенко: “Перейти з Майдану до кабінету виявилось дуже складною роботою”. — Україна молода, 28 квітня 2005р., с.8.

²² Заробітна плата та стан її виплат. Експрес-випуски Держкомстату (щомісячні). — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

²³ Див.: Середня заробітна плата за видами економічної діяльності у 2005р. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>

Високі нарахування на фонд оплати праці підприємств, а також спрямування додаткових коштів на соціальні виплати призвели до **незацікавленості підприємств в переході до повністю легалізованих оплат праці**. Нарахування заробітної плати на місяць обсягом до 500 грн. (тобто в межах прожиткового мінімуму для працездатної особи) в вересні мали 38,9% всіх працівників, 500-1000 грн. (в межах двох прожиткових мінімумів) — 36,3%, і лише у 24,8% працюючих нарахування перевищували 1000 грн. (діаграма “Розподіл працюючих за рівнем нарахувань заробітної плати”)²⁴.

Розподіл працюючих за рівнем нарахувань заробітної плати, вересень 2005р., % загального



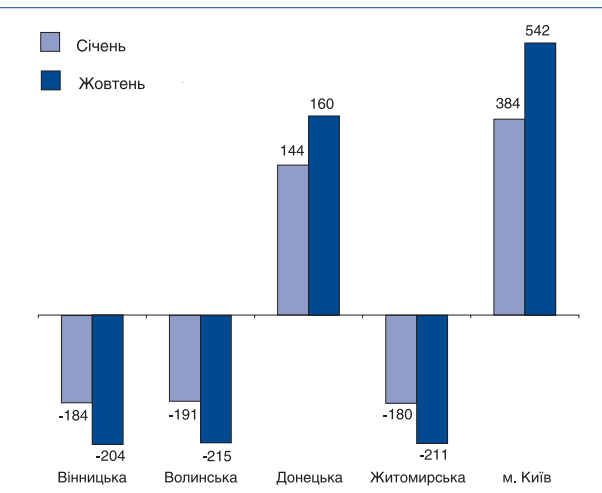
При цьому, порівняння нарахованих зарплат у різних сферах народного господарства і вказаного розподілу демонструє, що ті, на кого в першу чергу мали б спрямовуватися зусилля влади — працівники сільського господарства, де нарахована заробітна плата в вересні 2005р. становила 482 грн., охорони здоров'я та соціальної допомоги — 521 грн., освіти — 681 грн., — так і залишаються малозабезпеченими, оскільки отримані зарплати (нараховані мінус податки та внески до соціальних фондів) лише незначним чином перевищують прожитковий мінімум для працездатних (на 2005р. — 453 грн.). У сфері ж державного управління нарахована заробітна плата (1179 грн.) була ледь не найвищою серед видів економічної діяльності²⁵.

Поміж іншого, **зважаючи, що номінальна заробітна плата приблизно в 70% працюючих не перевищують рівня двох (!) прожиткових мінімумів, будь-які декларації про формування широкого середнього класу не мають під собою реального підґрунтя**.

Продовжують також **поглиблюватися регіональні диспропорції в оплаті праці**. Динаміка зростання заробітних плат в областях з потужним промисловим потенціалом, а також Києві значно випереджає середньоукраїнські показники, а відтак розрив між зарплатами більшості областей країни і середньоукраїнською лише збільшується (діаграма “Різниця

між середньою заробітною платою в цілому та окремих областях у 2005р.”)²⁶.

Різниця між середньою заробітною платою в цілому та окремих областях у 2005р. грн.



Хто виграв від підвищення мінімальної заробітної плати

У 2005р. в Україні було впроваджено механізми, згідно яких найбільший виграв від підвищення мінімальної заробітної плати отримали вищі державні посадовці, яких не можна віднести до категорії малозабезпечених. Для прикладу можна звернутися до Постанови Кабінету Міністрів України “Про оплату праці Голови, заступників Голови та членів Рахункової палати” №519 від 30 червня 2005р. (варто ще раз підкреслити, що йдеться не винятково про вказані нижче посади, це лише ілюстрація того, хто і які отримує вигоди від підвищення так званих мінімальних соціальних стандартів).

“Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Установити, що:

посадовий оклад Голови Рахункової палати становить 18 розмірів мінімальної заробітної плати, першого заступника Голови — 16, заступника Голови — 15, члена Рахункової палати — 14 розмірів мінімальної заробітної плати;

зазначеним посадовим особам надбавка за особливий характер роботи та інтенсивність праці встановлюється в розмірі до 40% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг державного службовця та вислугу років; преміювання Голови Рахункової палати здійснюється щомісяця в розмірі до 90%, першого заступника — до 60%, заступника Голови — до 35%, а членів Рахункової палати — до 20% посадового окладу за фактично відпрацьований час...”

Отже, знаючи поточну та наступну (що закладається в розрахунки бюджету) динаміку мінімальної заробітної плати (з вересня — 332 грн.), можна досить просто обрахувати номінальні показники доходів. Так, член Рахункової палати цілком може розраховувати на щомісячні виплати в 7500-8000 грн. Однак, існують ще вищі посадовці і керівники міністерств, державних комітетів, заробітні плати яких принаймні в півтора рази вищі за вказані.

Звичайно, дешевий Уряд не може бути ефективним. Однак, підвищення зарплати обов'язково має супроводжуватися підвищенням якості державних послуг. А підвищення лише плати без адекватного підвищення відповідальності та якості надання державних послуг стане однозначним сигналом для посилення корупції, кумівства тощо. Тому вкрай необхідним є створення нових механізмів у рамках адміністративної реформи, які взаємоув'язують складність робіт високих посадовців і відповідальність за їх виконання з адекватною гідною зарплатою.

²⁴ Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за вересень 2005р. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

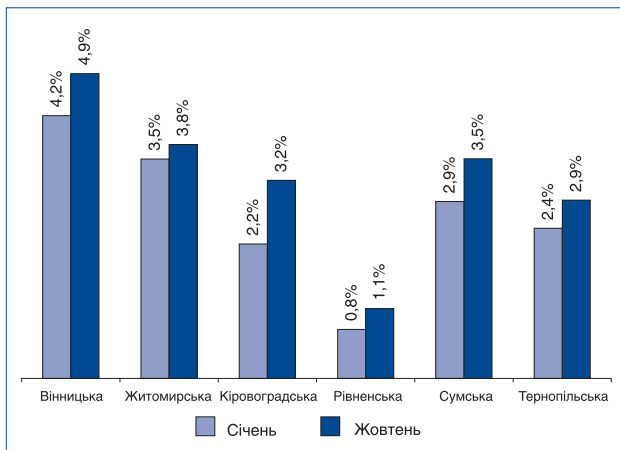
²⁵ Найвищі нарахування заробітної плати у вересні 2005р. були у фінансовій сфері (1564 грн.), авіаційному транспорті (1756 грн.) та у сфері допоміжних транспортних послуг (1248 грн.). — Див.: Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за вересень 2005р. Експрес-випуск Держкомстату — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

²⁶ Середня заробітна плата по регіонах у 2005р. — Статистична інформація Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Заборгованість з виплати заробітної плати. Загальна заборгованість з виплати заробітної плати на початку 2005р. складала 1,1 млрд. грн., у травні-червні сягнула 1,3 млрд. грн., у вересні знову знизилася до 1,1 млрд. грн. (тобто рівня початку року)²⁷. Однак, у регіональному розрізі обсяги заборгованості вказують на посилення дисбалансів.

Так, хоча найвищу заборгованість, яка припадає на Донецьку область, вдалося дещо знизити — з 283 млн. грн. на початку 2005р. до 244 млн. грн. на початок жовтня, однак цього вдалося досягти за рахунок збільшення як обсягів, так і часток заборгованостей, які припадають на “бідні” області (діаграма “*Структура заборгованості із виплати заробітної плати (в окремих областях) у 2005р.*”)²⁸, і, по суті, відбувається перерозподіл регіональної структури заборгованості. Тобто, у слабких областях не лише низькі зарплати, порівняно з середньонаціональними, але й ці низькі зарплати виплачуються із запізненнями, що негативно позначається на реальному добробуті громадян.

Структура заборгованості із виплати заробітної плати (в окремих областях) у 2005р., % загальної



3.4 Забезпечення соціальних стандартів

Результативність соціальної політики визначається не лише загальними обсягами перерозподілених ресурсів через державні соціальні програми, але й адекватністю соціальних ресурсів трудовому вкладу працівників, наявністю економічних інструментів збереження і примноження добробуту, можливістю їх ефективного використання для підвищення якості життя. Протягом 2005р. влада практично не спромоглася хоча б визначитися з інструментами підтримки стандартів якості життя та їх потенційною дієвістю в Україні.

Мінімальні державні соціальні гарантії. Найвагомимим завданням влади у 2005р. мало стати послідовне підвищення мінімальних заробітних плат і пенсій (адже

протягом тривалого часу мінімальні пенсійні виплати лише незначним чином перевищували еквівалент \$0,5 в день)²⁹. Динаміка мінімальної зарплати відставала від динаміки мінімальної пенсії, що є, по суті, узаконенням економічного безглуздя (діаграма “*Мінімальна пенсія і мінімальна заробітна плата*”)³⁰. Низькі зарплати є характерними для осіб старшого віку, а тому збереження вказаної динаміки означає втрату для них стимулу для пошуку можливостей активної зайнятості.

Мінімальна пенсія і мінімальна заробітна плата, грн.



Хоча мінімальна заробітна плата наближається до рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб, вона все ще відстає від нього, а у 2006р. мінімальну заробітну плату планується поступово підвищувати з тим, щоб на кінець року вона вийшла на рівень 400 грн. (близько 80% прожиткового мінімуму для працездатних осіб) (таблиця “*Прожитковий мінімум*”)³¹.

Саме завдяки поступовому зростанню прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та інших соціальних гарантій, Уряд намагається обмежити чинники стрімкої інфляції. Однак, специфіка передвиробного періоду зумовлює те, що при розгляді проєктів бюджету-2006 Верховна Рада вимагала (і вимагатиме при подальших можливих переглядах бюджету) підвищити рівень мінімальних соціальних гарантій, не беручи до уваги реалій економічного розвитку³².

Прожитковий мінімум, грн.

	2005	з січня 2006р.	з квітня 2006р.	з жовтня 2006р.
Загальний показник	423	453	465	472
Діти віком до шести років	376	400	410	418
Діти віком від 6 до 18 років	468	514	527	536
Працездатні особи	453	483	496	505
Особи, які втратили працездатність (мінімальна пенсія)	332	350	359	366

²⁷ Заборгованість із виплати заробітної плати по регіонах у 2005р. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

²⁸ Заборгованість із виплати...

²⁹ Українське законодавство визначає обов'язковість перегляду рівня прожиткового мінімуму залежно від інфляції, розміру мінімальної заробітної плати відповідно до збільшення прожиткового мінімуму, а також встановлення мінімальної пенсії на рівні прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які втратили працездатність. Більше того, стипендії та ряд виплат соціальної допомоги також встановлені як певний відсоток від прожиткового мінімуму.

³⁰ Див.: Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2006р.”, 2005, т.2, с.389.

³¹ Див.: Проект Закону України “Про Державний бюджет...”

³² Для прикладу: згідно з Проектом бюджету на 2006р., прийнятим у першому читанні, розмір мінімальної зарплати з 1 липня 2006р. повинен становити 360 грн., а в пропозиціях на друге читання новий рівень на вказаний період визначався у 375 грн. Див.: Пинзеник: Правительство и парламент могут договориться о бюджете. — <http://ura-inform.com/archive/?/2005/12/12/-/51052>.



Пенсійне забезпечення. У вересні 2004 року напередодні президентських виборів мінімальну пенсію було підвищено з 132,8 грн. до 284 грн., профінансованих за рахунок приватизаційних надходжень³³. Така політика була помилковою, зважаючи на постійний характер видатків на пенсію і традиційну політизацію процесу приватизації (а з тим, нестабільність приватизаційних джерел). Однак, вже у грудні 2004р. Верховна Рада знову підвищила мінімальну пенсію з січня 2005р. до 332 грн.³⁴ Хоча розміри пенсій були диференційовані, однак Пенсійний фонд зіткнувся із проблемою неспроможності фінансування виплат пенсій в повному обсязі. Відповідно ж до рішення Верховної Ради встановити мінімальну пенсію на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, бюджет Пенсійного Фонду був затверджений із значним дефіцитом на 2005р. (так і далі на 2006р.). Водночас, було фактично узаконено економічний нонсенс — незалежність пенсій від заробітної плати.

Так, бюджет Пенсійного фонду на 2005р. було затверджено лише у червні, і передбачався дефіцит обсягом 11,9 млрд. грн., який мав фінансуватися за рахунок трансферту Державного бюджету. Сукупний трансферт Пенсійному фонду з Державного бюджету було затверджено на рівні 17,4 млрд. грн. (без врахування 1,2 млрд. грн. на компенсацію Фонду втрат, пов'язаних із пільгою по сплаті пенсійного внеску платниками фіксованого сільськогосподарського податку). Сукупні заплановані видатки Пенсійного фонду на 2005 рік становили більше 14% ВВП, що є одним із найвищих показників в світі.

Незважаючи на трансферти, передбачених для Пенсійного фонду коштів Державного бюджету було недостатньо для виплати пенсій в повному обсязі. Тому влітку 2005р. був підвищений пенсійний збір на послуги мобільного зв'язку із 6,0% до 7,5%. Однак **з економічної точки зору впровадження додаткового пенсійного збору на будь-які послуги (зокрема, послуги зв'язку, операції з купівлі-продажу безготівкової валюти, тощо) не є обґрунтованим в довгостроковій перспективі.** Додаткові пенсійні збори на послуги мають застосовуватися лише коли Пенсійний фонд має короткостроковий дефіцит.

В листопаді при внесенні змін до Державного бюджету на 2005р. (див. підрозділ “Фіскальна політика” Розділу 1 цього випуску) на фінансування дефіциту Фонду було спрямовано додаткові кошти обсягом 2,8 млрд. грн., що стало додатковим підтвердженням нездатності Пенсійного фонду до виконання повних пенсійних виплат.

На 2006р. запланований дефіцит Пенсійного фонду складає 10,7 млрд. грн., що пов'язується з подальшим підвищенням мінімальної пенсії та збільшенням

диференціації пенсій з одночасним скороченням пенсійного збору та частковим збереженням пільг для платників фіксованого сільськогосподарського податку³⁵. Так, планується зменшити збір на пенсійне страхування, що сплачують з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти, з 1,5% до 1,2%. Платники фіксованого сільськогосподарського податку сплачуватимуть збір на обов'язкове пенсійне страхування за зниженою ставкою на рівні 6,46%³⁶. “Недонадходження” компенсуватимуться трансфертом з Державного бюджету у 1,6 млрд. грн.

Загалом, обсяг трансфертів Державного бюджету Пенсійному фонду у 2006р. має сягти 19,9 млрд. грн., з врахуванням коштів (1,6 млрд. грн.) для покриття втрат, пов'язаних із пільгою платниками фіксованого сільськогосподарського податку.

Існування два роки поспіль значного дефіциту Пенсійного фонду, який покривається за рахунок трансферту Державного бюджету, не відповідає стратегії сталого розвитку української економіки та переходу від бюджету споживання до бюджету розвитку. Підвищення розміру пенсій та подальша їх диференціація призводить до збереження обсягу видатків Пенсійного фонду у 2006р. на рівні майже 14% ВВП.

Зміна ставок нарахування на заробітну плату. Новацією уряду у 2005р. стала зміна ставок нарахування на заробітну плату як на 2005р., так і на 2006р.

Підвищення мінімальної пенсії у 2004-2005рр. призвело до зростання дефіциту Пенсійного фонду. Для надання можливості акумулювати більше власних доходів, навесні 2005р. було збільшено внесок на загальнообов'язкове пенсійне страхування з 32% до 32,3%. Однак сукупний рівень вилучень коштів у державні соціальні фонди не змінився, оскільки на внесок на страхування на випадок безробіття було також знижено на 0,3%

На 2006р. вперше за останні роки передбачено зменшення навантаження на заробітну плату. Так, внесок на пенсійне страхування зменшується на 0,5% (до 31,8%), а внесок на страхування на випадок безробіття на 0,3% (до 1,3%)³⁷. Зменшення соціального навантаження є кроком у правильному напрямку, оскільки високий рівень навантаження на заробітну плату є одним з головних чинників виплати заробітної плати “у конвертах” та стримуючим фактором підвищення заробітної плати в економіці. Однак цього скорочення вочевидь буде явно не достатньо для легалізації виплати заробітної плати, а з тим може лише сприятися як декларація політичних намірів уряду³⁸.

Вагомим чинником зменшення навантаження на заробітну плату, а з тим і легалізації доходів, вважається запровадження єдиного соціального внеску. Президентом була задекларована можливість запро-

³³ У вересні 2004р. прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, дорівнював 284 грн.

³⁴ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” №2291-IV від 23 грудня 2004р. Див. докладніше: “100 днів нової влади: погляд недержавних аналітичних центрів”. — <http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/100dniv.cgi>.

³⁵ Дефіцит Пенсійного фонду зменшено на 0,2 млрд. грн. порівняно із версією проекту Державного бюджету, поданого Кабінетом Міністрів до Верховної Ради у вересні 2005р.

³⁶ Запровадження часткової сплати пенсійного внеску платниками фіксованого сільськогосподарського податку є позитивним кроком, оскільки зменшить перехресне субсидування пенсіонерів, які є колишніми працівниками сектора сільського господарства, працівниками інших галузей.

³⁷ Проектом Державного бюджету поданого на перше читання у вересні 2005р. передбачалося значніше (до 30,8%) зменшення внеску на пенсійне страхування, однак Верховна Рада затвердила менший рівень скорочення.

³⁸ Таке зниження могло б сприяти виведенню заробітних плат “з тіні” лише за мови більш рішучих кроків — наприклад, за умови зниження до 20-25%. У Росії, наприклад, з 2001р. впроваджений єдиний соціальний податок у розмірі 25% з фонду заробітної плати.

ПОГЛЯД З РЕГІОНІВ
**БЕЗ РЕФОРМУВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ
ПЕНСІЙНА РЕФОРМА НЕМОЖЛИВА**


Віталій Толуб'як
перший заступник
начальника управління
Пенсійного фонду
України в м. Тернополі

Одним із головних у державній політиці кожної країни було й залишається питання створення належних умов соціальної безпеки населення, гарантування громадянам похилого віку принаймні мінімальних життєвих стандартів, насамперед через пенсійну систему.

Вагомість такої проблематики для України стає дедалі гострішою з огляду на скорочення народжуваності та зростання числа пенсіонерів. Водночас, відсутність випереджаючих темпів зростання заробітної плати унеможливлює забезпечення гідних пенсій (а з тим, і гальмує реалізацію пенсійної реформи) в Україні.

Адже основне джерело надходжень до бюджету Пенсійного фонду в солідарній системі, яка залишається домінуючою, — сплата страхових внесків до Пенсійного фонду з офіційно отриманої заробітної плати.

Вказана невідповідність відчутно впливає на спроможність забезпечення соціальних гарантій у регіонах України. Так, на Тернопільщині, попри значне підвищення у 2005р. заробітних плат, можливості повного виконання пенсійних виплат залишаються вкрай низькими, зокрема, в області лише м.Тернопіль в змозі повністю забезпечити свої потреби в коштах для виплати пенсій. Проте, навіть для міста співвідношення показника середньої пенсії за віком до середньої зарплати протягом 2005р. знаходиться на рівні 60% (а у першому кварталі вказане співвідношення навіть сягало 75%, і лише суттєве перевищення чисельності працюючих над чисельністю пенсіонерів у місті дозволяє відносно стало формувати міські пенсійні ресурси).

Що ж стосується області, то її самозабезпеченість коштами на пенсійні виплати становить лише 37,3%. Тобто, область є високо дотаційною, дві третини коштів, необхідних для фінансування пенсійних виплат, отримуються через перерозподіл з інших регіонів України. При цьому, зважаючи на те, що страхові внески до Пенсійного фонду встановлені в межах 34% зарплати, у Пенсійного фонду області відсутні будь-які ресурси для створення хоча б мінімального запасу коштів для фінансування виплати пенсій майбутнього місяця (виплати здійснюються практично “з коліс”). А з тим, **ситуація з випереджуваними темпами пенсійних виплат, порівняно з темпами росту заробітної плати — ситуації, характерної для 2005р. — суперечить основним принципам стабільності пенсійної системи, що, зрештою, призводить до дефіциту та розбалансування бюджету Пенсійного фонду. Отже, якщо комплексно не трансформувати та не оновити систему оплати праці, яка забезпечить випереджуваче зростання вартості робочої сили, то про нарошування пенсій вже в найближчому майбутньому не може бути й мови.**

Для Тернопільської області низька середня зарплата, яка в I півріччі 2005р. складала лише 494,8 грн., а у жовтні 2005р., хоча й перевищила 620 грн., проте сягала лише 71% від середньоукраїнського рівня, залишається найгострішою проблемою. Водночас, значними залишаються борги до Пенсійного фонду. Так, попри виконання плану погашення податкової недоїмки, станом на 1 жовтня 2005р., борг в області складав 30,6 млн. грн., у т.ч. в Тернополі — 14,3 млн. грн. Боржниками залишаються колишні промислові гіганти області: БАТ Комбайновий завод — 5,8 млн. грн., ТОВ “Тернопільфарфор” — 3,4 млн. грн., БАТ Тернопільський кар’єр — 0,3 млн. грн.

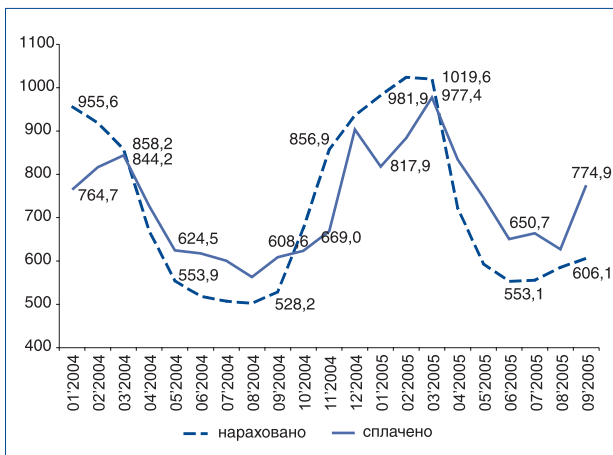
Не викликає сумніву, що адміністративними заходами вказані проблеми розв’язати неможливо. В ситуації, що складається, необхідні системні, комплексні дії, спрямовані на виведення економіки з “тіні”, збільшення інвестицій, створення нових робочих місць, стимулювання малого та середнього бізнесу, зниження податкового тиску на роботодавця, що сприятиме легалізації значної частини фінансових ресурсів і збільшенню надходжень до Пенсійного Фонду.

вадження цього внеску на рівні 20% вже з середини 2006р. Однак, протягом 2005р. жодним урядом не був підготовлений законопроект про запровадження вказаного механізму. Втім, слід зазначити, що запровадження внеску на рівні запропонованих 20% призведе до значного дефіциту коштів фондів соціального державного страхування, єдиним джерелом фінансування яких, у відсутності концептуального реформування Пенсійної системи, сьогодні можуть бути лише трансферти з Державного бюджету³⁹.

Таким чином, у 2005р. влада не змогла відчутно зменшити навантаження на заробітну плату, а законопроект про запровадження єдиного соціального внеску не був підготовлений. Символічне зменшення соціальних внесків — недостатнє для легалізації виплат заробітної плати. А за умов хронічного дефіциту Пенсійного фонду та популістській позиції Верховної Ради важко розраховувати на скорочення внесків на загальнообов’язкове страхування в найближчому майбутньому.

Оплата житлово-комунальних послуг. Забезпеченість і якість житлово-комунальних послуг в багатьох аспектах визначають і загальний добробут громадян країни. Хоча протягом 2005р. населення сплачувало надані житлово-комунальні послуги, і навіть погашало борги попередніх періодів, проте ситуація не зазнала суттєвих змін на краще. Так, залишається високою сезонність оплат — в осінньо-зимовий період обсяги нарахувань значно перевищують обсяги реально сплачених коштів (діаграма “Стан оплати населенням житлово-комунальних послуг”)⁴⁰.

Стан оплати населенням житлово-комунальних послуг, млн. грн.



Оплата осінньо-зимових рахунків в літні місяці свідчить, що **населення не відмовляється від своїх зобов’язань**, проте має вкрай обмежені ресурси для їх повного і вчасного забезпечення⁴¹. Адже, у вересні 2005р. середній рахунок за житлово-комунальні послуги (з урахуванням електроенергії) становив 94,7 грн., або трохи менше 20% середньої зарплати працівників таких соціальних галузей, як охорона здоров’я чи соціальна допомога (див. підрозділ “Заробітна плата”.

³⁹ Зниження нарахувань на заробітну плату до 20% означає скорочення сьогоднішніх внесків у два рази.

⁴⁰ Про оплату населенням житлово-комунальних послуг у вересні 2005р. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁴¹ Вказану динаміку доцільно враховувати при обговоренні впровадження податку на нерухомість, щоб такий податок дійсно міг реально працювати в Україні і бути соціально справедливим.

Разом з тим, протягом 2005р. загальна заборгованість населення за надані послуги в попередні роки практично не зазнала змін і залишається на рівні 6,9 млрд. грн. Не дає суттєвих результатів і механізм погашення реструктуризованої заборгованості — за три квартали 2005р. загальна сума, на яку були укладені договори про погашення накопиченої заборгованості, становила всього 242 млн. грн., що надто мало, аби сподіватися на вирішення проблеми заборгованості хоча б у середньостроковій перспективі.

Вказане відбувається в умовах по суті заморожених тарифів на житлово-комунальні послуги в більшості регіонів країни. Тому **очікуване підвищення цін на імпортовані енергоносії вкрай негативно відіб'ється як на можливостях повної й вчасної сплати наданих житлово-комунальних послуг, так і добробуті більшості населення загалом.**

Будівництво. Будівництво, окрім свого безпосередньо виробничого призначення, має високе соціальне значення. *По-перше*, інвестиції в будівництво житла в останні роки в Україні відіграють роль найстабільнішого і найприбутковішого активу. *По-друге*, фінансування житлового будівництва “знімає” значні обсяги коштів зі споживчих ринків, зменшуючи при цьому інфляційний тиск. *По-третє*, забезпеченість житлом є ключовою ознакою добробуту населення, а з тим, критерієм дієвості влади у соціальній політиці загалом. *По-четверте*, як вказувалося раніше, одне додаткове робоче місце в будівничій сфері спричиняє формування п'яти додаткових робочих місць в суміжних галузях⁴², що вже є елементом не пасивної, а активної соціальної політики. З огляду на це, зниження виробничих показників в будівництві у 2005р. (таблиця «*Обсяги будівництва і введення в експлуатацію загальної площі житла у 2005р.*»)⁴³ викликає занепокоєння саме з точки зору соціального спрямування і підвищення якості людського потенціалу.

Обсяги будівництва і введення в експлуатацію загальної площі житла у 2005р.

	фактично	2005р. до відповідного періоду 2004р., %	2004р. до відповідного періоду 2004р., %
Обсяги, млн. грн. (січень-жовтень)	29047,5	93,1	123,0
Загальна площа, тис. кв. м (січень- вересень)	4524,0	105,7	129,5

Скорочення обсягів будівництва відбулося в переважній більшості областей країни. Водночас, зростання цін в будівництві суттєво випереджало динаміку споживчих цін: так, індекс цін на будівельно-монтажні роботи за три квартали 2005р. склав 119,8%, а для житлових будівель — 115,1%, що значно перевищує офіційний індекс споживчих цін — 107,1% за відповідний період (таблиця «*Індекси цін на будівельно-монтажні роботи*»⁴⁴). При цьому,

Індекси цін на будівельно-монтажні роботи за типами будівель і споруд, %

	У вересні до попереднього місяця	До грудня попереднього року	
		Вересень 2005р. періоду 2004р., %	Вересень 2004р. періоду 2004р., %
Всього	101,9	119,8	121,1
...будівлі житлові	101,3	115,1	119,2

капіталовкладення (у структурі інвестицій) в житлове будівництво за три квартали 2005р. склали 7,3 млрд. грн., що на 13,4% більше, ніж за відповідний період 2004р. І хоча частка таких капіталовкладень в загальному обсязі інвестицій в основний капітал дещо зросла — до 14,1% (проти — 12,5% у 2004р.)⁴⁵, проте в реальному вимірі, зважаючи на інфляцію, в будівельній сфері відбулася консервація виробничих показників.

Така негативна динаміка викликає занепокоєння ще й з тих міркувань, що значна частка будівельних робіт, а саме житлове будівництво, фінансується за рахунок коштів населення, а вартість житла з року в рік збільшується. Ймовірно, з одного боку, це може бути свідченням затратності галузі, низької продуктивності праці, відсутності стимулів до здешевлення продукції для збереження конкурентних позицій. З іншого — засвідчувати **високий рівень тінізації галузі, невідповідності витрат результатам**, що опосередковано підтверджується зниженням вартісних обсягів паралельно із здорожчанням робіт. А разом **закладає високі сумніви в реалістичності намірів влади суттєво покращити життєві умови** для багатьох українців хоча б в середньостроковій перспективі.

Так, на початок 2005р. на квартирному обліку перебувало понад 1,4 млн. сімей, з них громадяни, що користуються правом першочергового та позачергового одержання житла — 405 тис. (або 29% загальної кількості)⁴⁶. Однак, відсутність дієвих механізмів іпотечного кредитування для верств населення з низькими доходами (як вказувалося вище, більше половини населення) і загалом низький рівень платоспроможності на товари і послуги довгострокового користування (близько 85% доходу використовується на поточне споживання), вказують на тупиковість ситуації з житловим забезпеченням, оскільки реальні можливості поліпшити житлові умови за доступну плату щорічно мають лише 1,5-2% сімей, які перебувають в черзі на отримання житла.

Слід визнати, що уряд певним чином намагається привернути увагу інвесторів до житлового забезпечення. Так, у проекті Бюджету-2006, чи не вперше, визначаються механізми реалізації програми іпотечного кредитування⁴⁷. Зокрема, йдеться про створення іпотечного інституту, котрому держава надає свої гарантії обсягом 10 млрд. грн. для отримання фінансових ресурсів від міжнародних інвесторів. При всій суперечності заходу з точки зору впливу на стабільність державних фінансів, такий сигнал, якщо не є

⁴² Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів — Київ, 2005, с.38.

⁴³ Основні показники соціально-економічного розвитку України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁴⁴ Індекси цін на будівельно-монтажні роботи за типами будівель і споруд. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁴⁵ Див.: <http://www.for-ua.com/ukraine/2005/11/23/085624.html>.

⁴⁶ Див.: Проект Закону “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2006р.” №8150 від 15 вересня 2005р., с.37.

⁴⁷ Див.: Проект Закону про Державну програму...

черговою популістської “картою”, дійсно може свідчити про серйозність намірів держави стосовно реалізації житлової програми. Однак, конче **необхідні додаткові стимули відкритого розширеного фінансування житлового будівництва**, насамперед тими, хто має вищі за середні доходи. Зокрема, доцільно вже найближчим часом з **оподатковуваного доходу вилучити витрати на будівництво** власного житла (включаючи погашення кредитів), що особливо важливо для молоді.

Приватизація і зміна форм власності як джерело добробуту. В Україні, окрім інвестування в нерухомість⁴⁸, по суті **відсутні інструменти переведення грошових доходів громадян у прибуткові активи**. Скажімо, такий популярний в Радянському Союзі вид заощаджень, доступний для пересічних громадян, яким були 3-процентні облігації (у тому числі внаслідок легкості переведення їх в готівкові кошти), сьогодні в Україні відсутній. Цінні ж папери пострадянського періоду майже повністю дискредитовані ваучерними махінаціями, а тому й не змогли стати (втім подібної спроби з боку влади навіть не робились) фінансовим інструментом, якому громадяни країни довіряють.

Красномовною є ситуація навколо грошових ресурсів, отриманих від реприватизації “Криворіжсталі”. Представники ледь не кожної політичної сили вважали за необхідне наполягати на якнайшвидшому розподілі і виплатах готівкових коштів на користь населення. При цьому, навіть не розглядався жоден альтернативний механізм (окрім виплат готівкових коштів), який мав би не споживчий характер (Врізка “Спрямування приватизаційних ресурсів від “Криворіжсталі”: популістські наміри”). Проте, практично у всіх країнах із перехідною економікою важливу роль відігравала саме приватизація, що ставала в соціальній сфері чи не основним джерелом фінансування реформи пенсійних систем.

Обмеженість шляхів використання отриманих від приватизації коштів вказує на неспроможність влади започатковувати і впроваджувати сучасні економічні інструменти захисту і примноження добробуту українців.

Спрямування приватизаційних ресурсів від “Криворіжсталі”: популістські наміри

Ще не була підписана остаточна угода з продажу “Криворіжсталі”, як в Верховній Раді розпочалися змагання за прискорений перерозподіл реприватизаційних коштів. Так, лише за першу постконкурсну декаду в українському парламенті було зареєстровано низку законопроектів спрямованих на виплати зазначених коштів ще до кінця поточного року (в рамках бюджету 2005р.):

❖ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” (щодо погашення зобов’язань держави по знецінених грошових заощадженнях громадян в установах Ощадного банку колишнього СРСР)” №8334 від 24 жовтня 2005р. (Шуфрич Н.І., Заєць В.В., Воюш В.Д. — всі СДПУ(о), Добкін М.М. — позафракційний).

❖ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” (щодо повернення знецінених заощаджень громадян та збільшення фінансування окремих соціальних питань)” №8334-1 від 31 жовтня 2005р. (Воюш В.Д., Місюра В.Я., Фікс Є.З., Заєць В.В., Шуфрич Н.І., Шурма І.М. — СДПУ(о)).

❖ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” (щодо спрямування коштів від

продажу 93,02% акцій ВАТ “Криворіжсталь” на компенсацію громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень)” №8334-2 від 27 жовтня 2005р. (Губський Б.В., Кузьменко П.П. — “Єдина Україна”, Сас С.В., Таран-Терен В.В. — Блок Юлії Тимошенко)

❖ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” (щодо напрямів використання коштів від повторної приватизації ВАТ “Криворізький гірничо-металургійний комбінат “Криворіжсталь” ” №8334-3 від 27 жовтня 2005р. (Кальніченко І.В. — “Регіони України”).

❖ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” (щодо погашення заборгованості)” №8334-4 від 31 жовтня 2005р. (Зубанов В.О. — “Регіони України”).

❖ “Проект Закону про виплату у 2005р. громадянам України компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень і страхових внесків в установи колишнього ощадного банку СРСР, що діяли на території України, і установи колишнього Укрдержстраху” №8376 від 1 листопада 2005р. (Самофалов Г.Г., Пехота В.Ю. — “Регіони України”).

❖ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005р.” (щодо державної підтримки фермерських господарств)” №8390 від 2 листопада 2005р. (Томич І.Ф. — УНП).

❖ “Проект Закону про спрямування частини коштів від повторної приватизації ВАТ “КГМК “Криворіжсталь” на збільшення видатків Державного бюджету в частині надання пільгового дострокового державного кредиту молодим сім’ям та одиницями молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла” №8287-1 від 3 листопада 2005р. (Філіндаш Є.В. — СПУ).

За повідомленням УНІАН від 15 грудня 2005р. Верховна Рада України ухвалила в першому читанні проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005р.» (щодо використання коштів від продажу акцій «Криворіжсталі»), внесений, зокрема, народним депутатом України Н. Шуфричем. За даний проект закону проголосувало 244 народні депутати із 403 зареєстрованих в залі.

Даним законопроектом передбачається всі кошти, які залишаються після виплат колишнім власникам «Криворіжсталі», спрямувати на погашення знецінених грошових заощаджень громадян.

Парламент також ухвалив аналогічний закон з такою ж назвою, внесений народними депутатами Б. Губським, С. Сасом. За даний проект закону проголосували 268 із 402 народних депутатів, зареєстрованих в залі. Зміст даного законопроекту є аналогічним попередньому.

3.5 Демографічні виклики

Показником успішності соціальної політики, окрім безпосередньо матеріального забезпечення, є сприятлива демографічна ситуація, підвищення безпеки життєдіяльності, покращання умов для примноження людського потенціалу у країні. Для України 2005р. виглядає більше роком втрати такого свого потенціалу.

Зниження чисельності громадян України. В Україні відбувається помітне зниження чисельності громадян країни, насамперед за рахунок природних факторів.

Так, за дев’ять місяців 2005р. загальна чисельність населення зменшилася на 268,3 тис. осіб, причому скорочення відбулося як за рахунок зниження кількості народжених (у січні-вересні 2005р. — 97,7% відповідного показника 2004р., причому таке зниження відбулося в переважній більшості регіонів України), так і за рахунок вищої смертності (за вказаний період відповідний показник 2005р. складає 105,2% рівня 2004р.). Скорочення народжуваності та підвищення смертності означає, що загальне скорочення чисельності продовжується залишатися на

⁴⁸ Високий попит на житло, а також висока прибутковість вкладення коштів у житлове будівництво посилює спекулятивні тенденції у будівничій сфері, що не сприяє ані підвищенню загального добробуту, ані можливостям вирішення складних житлових проблем.

високому рівні⁴⁹. Більше того, критичним є зростання чисельності дітей, які померли в віці до 1 року: коефіцієнт померлих немовлят в загальній чисельності народжених перевищив 9,9 на 1000 народжених (відповідний показник 2004р. — 9,5⁵⁰), що взагалі є недопустимим для європейської країни⁵¹. Спостерігається також підвищення рівня материнської смертності — так, протягом січня-вересня 2005р. материнська смертність зросла на 22%, причому понад половина смертельних випадків фіксується в містах⁵². І в цьому контексті зовсім не втішним (у плані покращання демографічної ситуації) виглядає збільшення кількості шлюбів (таблиця “Природний рух населення за січень-вересень 2004-2005рр.”)⁵³. Тому, навіть збільшення одноразової допомоги при народженні дитини (що вважається одним з соціальних досягнень влади) навряд чи реально вплине на демографічну й соціальну ситуацію в країні (див. підрозділ “Загальна результативність реалізації соціальної політики”).

**Природний рух населення
за січень-вересень 2004-2005рр.,
тис. осіб**

	Народжені	Померлі	Природний приріст	Кількість померлих у віці до 1 р.	Шлюби	Розлучення
2005	318,1	586,4	-268,3	3,2	241,8	133,0
2004	325,5	557,2	-231,7	3,0	200,7	127,0

Зовнішні чинники скорочення населення. Зниження загальної чисельності погіршується тією обставиною, що **продовжується негативна динаміка смертності населення від зовнішніх причин у побуті**. Так за дев'ять місяців 2005р. від зовнішніх причин в Україні втратили життя 144,4 особи в розрахунку на 100 тис. жителів, проти 146,9 за весь 2004р.⁵⁴ Поміж іншого, коефіцієнт померлих від нещасних випадків, пов'язаних із транспортом, протягом дев'яти місяців 2005р. вже зрівнявся з відповідним річним показником 2004р. Очевидно, таке різке погіршення смертності на дорогах пов'язане з експериментуванням навколо автоінспекції, відсутності результативної дорожньо-патрульної служби.

Іншим проявом негативних демографічних тенденцій є **суттєве збільшення смертності від самогубств**. Так, за дев'ять місяців 2005р. на 100 тис. жителів припадало 24,0 самогубств (проти 23,7 за весь 2004р.), а в сільській місцевості ситуація ще гірша — 32,8 та 31,4 відповідно⁵⁵. Вочевидь, серед вагомих чинників самогубств є **втрата життєвих орієнтирів або відсутність бачення життєвих перспектив**. Тому вказане збільшення самогубств вказує на **зневіру українців, зокрема в можливості покращання**

власних стандартів життя (про що йшлося вище). А в сільській місцевості (де люди традиційно більш релігійні, а тому й менше схильні до самогубства) ще й є віддеркалення бідності переважної більшості селян, їх остраху залишитися без землі і господарства внаслідок дії ринкової стихії, розвалу інфраструктури та провалів адміністрування на селі, неспроможності влади забезпечити соціальну підтримку сільським жителям.

Смертність від зовнішніх причин пов'язана також з тим, що **відсутність роботи, а з тим легальних джерел отримання доходів, є прямим фактором (хоча і не єдиним) злочинності**. Так, питома вага працездатних осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, які на момент їх вчинення не працювали і не навчалися, протягом десяти місяців 2005р. становила 66,3%. А в загальній кількості злочинів 56,6% становили злочини проти власності, і ця категорія продовжує зростати — протягом січні-жовтня 2005р. кількість грабежів порівняно з відповідним періодом 2004р. збільшилася на 15,7%, розбоїв — на 18,6%, випадків шахрайства — на 20,5%⁵⁶.

Міграційні диспропорції. Демографічну ситуацію не можуть покращити і зовнішні міграційні потоки, сальдо яких є малим порівняно з природними демографічними змінами — так, за природного скорочення у 268,3 тис. чистий міграційний приплив склав лише 2,7 тис. осіб (таблиця “Міграційний рух населення України за січень-вересень 2004-2005рр.”)⁵⁷. Слід також зауважити, що статистичні дані по зовнішніх мігрантах, ймовірно, занижені, внаслідок високого нелегального руху. Причому географічний розподіл свідчить про відтік населення з переважної більшості областей країни, а найбільш привабливим для зовнішніх іммігрантів (а також громадян України з інших регіонів) був і залишається Київ. Така спрямованість міграційних потоків означає втрату кваліфікованої робочої сили в регіонах і розширену її пропозицію у столиці та найкрупніших обласних центрах, що, у свою чергу, поглиблює урбанізаційні проблеми і погіршує демографічну структуру в регіонах, знижуючи при цьому економічний потенціал розвитку регіонів.

**Міграційний рух населення
за січень-вересень 2004-2005рр.,
тис. осіб**

	У межах України			Зовнішня міграція		
	число прибулих	число вибулих	приріст	число прибулих	число вибулих	приріст
2005	491,3	491,3	—	28,7	26,0	2,7
... у т.ч. Київ	30,3	19,8	10,5	2,7	1,7	1,0
2004	507,5	507,5	—	28,1	35,4	-7,3

⁴⁹ Природне скорочення в останні роки щомісячно складає близько 30 тис.

⁵⁰ Коефіцієнт дитячої смертності в Україні складав у 2003р. — 9,6. — Див.: Україна в цифрах у 2004р. — Київ, 2005, с.191. За оперативними даними Держкомстату у жовтні 2005р. коефіцієнт дитячої смертності навіть перевищив 10.

⁵¹ Відповідні показники для розвинутих країн Європи складає 3-5, а для нових членів ЄС: Словенія, Чехія — 4; Кіпр, Мальта — 5; Литва, Польща, Словаччина, Угорщина — 8. Див. Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World. — <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>.

⁵² УНІАН, 17 листопада 2005р.

⁵³ Природний рух населення. Експрес-випуски Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁵⁴ Смертність населення від зовнішніх причин у побуті у січні-вересні 2005р.; Смертність населення від нещасних випадків, вбивств, самогубств та інших зовнішніх дій за 2004р. Експрес-випуски Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁵⁵ Зрозуміло, що станом на кінець 2005р. вказані показники лише погіршаться.

⁵⁶ Про соціально-економічне становище України за січень-жовтень 2005р. — Київ, 2005, с.113-114.

⁵⁷ Міграційний рух населення України за січень-вересень 2004р.; Міграційний рух населення України за січень-вересень 2005р. Експрес-випуски Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Водночас, так і не виправдалися сподівання влади на повернення мільйонів українців, що працюють за кордоном. Міграційна структура вказує, що приблизно 85% прибульців — це жителі країн СНД, які найчастіше не належать до кваліфікованої чи інтелектуальної робочої сили (у протизагн тому, що міграційний потік в далеке зарубіжжя в багатьох аспектах сформований тими, хто може претендувати на статус середнього класу чи готовий конкурувати не лише за сезонні роботи в розвинутих країнах, але також за місце в інтелектуальних чи бізнес сферах)⁵⁸.

Трудова міграція поглиблює можливості вирішення соціальних проблем. Так, у Тернопільській області, в якій оплата праці найнижча в державі (нижча від загальноукраїнського показника більш ніж на 200 грн.) і найвищий рівень безробіття, у кожній другій сім'ї хтось із працездатних — на заробітках за кордоном. У результаті на одного працюючого жителя припадає 1,6 пенсіонера, а в окремих районах це співвідношення сягає 1:3. Власними коштами для виплати пенсій область забезпечує себе лише на третину.

Джерело: Левицькі Л. Хто завтра прогодує пенсіонера? — Голос України, 3 листопада 2005р., с.4.

Зниження якості використання праці. Відплив трудових ресурсів, а з тим і зниження потенціалу економічного й соціального відродження, ймовірно буде посилюватись, всупереч зусиллям влади по створенню нових робочих місць, внаслідок неготовності влади створювати високооплачувані робочі місця. Так, хоча статистика засвідчує скорочення безробіття, як в кількісних показниках, так і відносному рівні безробіття (таблиця *“Рівень безробіття і середня продуктивність працездатної особи”*)⁵⁹, однак, обсяг виробництва, досягши в липні свого річного (2005р.) максимуму в 40,5 млрд. грн., в наступні місяці встановився на відносно сталому рівні (близько 38 млрд. грн.)⁶⁰. По суті, це означає відчутне **зниження продуктивності використання трудових ресурсів**, а скорочення безробіття відбувається лише за рахунок пропозиції низькооплачуваних робіт (див. також підрозділ *“Заробітна плата”*). Така політика **не може стати чинником підвищення добробуту**, а, швидше, держава таким чином знімає з себе витрати, пов'язані з допомогою по безробіттю.

Рівень безробіття і середня продуктивність працездатної особи
тис. осіб

	ВВП, млрд. грн	Кількість безробітних, тис. осіб	Рівень безробіття, % працездатного населення	ВВП на одного працездатного, грн.
Червень	32,9	858,3	3,0	1149,3
Липень	40,5	825,4	2,9	1421,3
Серпень	38,6	800,4	2,8	1351,3
Вересень	37,1	780,6	2,8	1331,1
Жовтень	38,0	762,9	2,7	1344,1



Більш того, низький рівень оплати праці лише погіршує ситуацію. Так, багато безробітних відмовляються від вакансій через низький рівень зарплати чи заборгованості з її виплат, тяжкі умови праці при невідповідному рівні оплати чи відсутності житла⁶¹. Хоча вже в першому півріччі 2005р., відповідно до доручення Президента, було створено 490 тис. робочих місць, а за дев'ять місяців — вже 833 тис., проте, міністр праці і соціальної політики у жовтні 2005р. визнав необхідність звертати увагу на те, за рахунок чого створюються нові робочі місця, оскільки окреслилася ситуація, коли одні робочі місця створюють, а паралельно приблизно така ж кількість скорочується⁶². Сальдо між прийнятими на роботу і звільненими залишається від'ємним. Тобто — робочі місця створюються, а рівень зайнятості населення в кращому випадку залишається на попередньому рівні, в гіршому — знижується (у Волинській, Львівській, Одеській, Харківській областях та АР Крим)⁶³.

Невідповідність вакансій потребам населення

Проблема безробіття не буде вирішеною, якщо вільними залишатимуться лише посади, що відповідають низькокваліфікованій праці. В Україні сьогодні, ймовірно, можна говорити про розбалансування ринку праці. Так, для прикладу, в Києві кількість вакансій, станом на 1 жовтня 2005р., складала 31,7 тис., що на 20,6% більше, ніж на відповідний період 2004р., причому переважно більшість (68,5%) утворюють вакансії для робітників та осіб, що не потребують спеціальної підготовки і які, очевидним чином, є низькооплачуваними. При цьому безробітними, переважно, зареєстровані особи з вищою освітою, для яких подібні вакансії не можуть розглядатися, як приваблива робота.

Див.: Про підсумки економічного та соціального розвитку м. Києва за дев'ять місяців 2005р. — <http://www.km.gov.ua/divisions.asp?id=282>.

⁵⁸ Еміграція українців у країни СНД становить 41,4% загальної кількості українців, що виїхали з країни, решта — сплямувалися в інші країни, переважно, ЄС, Канади та США. Див. “Про соціально-економічне становище України...”, с.80.

⁵⁹ Стан зареєстрованого ринку праці. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁶⁰ У листопаді 2005р. номінальний ВВП навіть впав до 35,5 млрд. грн. — Див.: Випуск товарів та послуг і валовий внутрішній продукт України. Експрес-випуск Держкомстату. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁶¹ “Ми лише на старті справжніх соціальних реформ, які покликані поставити в центр соціальної політики людину...” — Соціальний захист, 2005, №9, с.5.

⁶² Іван Сахань: “Зарплата 50 відсотків громадян нижча від прожиткового мінімуму”. — Високий замок, 29 жовтня 2005р., с.5; Талан М. Підсумки — підбито, пріоритети — визначено. — Соціальний захист, 2005, №10, с.3.

⁶³ Талан М. Підсумки — підбито, пріоритети — визначено. — Соціальний захист, 2005, №10, с.3.

Протягом 2005р. Україна, на жаль, не спромоглася відвернути тенденцію втрати людського потенціалу. Погіршення демографічної структури, зниження продуктивності працюючих, відсутність перспектив суттєвого підвищення вартості праці значним чином обмежували можливості влади формування міцних підвалин сталого довгострокового розвитку.

Висновки

У 2005р. новій владі не вдалося забезпечити досягнення визначених пріоритетів: покращання життєвих стандартів, гідної заробітної плати, підвищення реального добробуту пересічного українця.

Хоча владою було відрепортовано про успішне виконання програми Президента “Десять кроків назустріч людям”, у тому числі соціального спрямування, проте проведений аналіз вказує на вельми незадовільні результати діяльності у 2005р.⁶⁴ Більше того, у соціальній сфері посилюються тривожні сигнали, до яких влада не бажає чи не спроможна дослухатися.

Так, повністю вичерпала себе (не досягнувши позитивних результатів) політика перерозподілу доходів на користь лише малозабезпечених без створення умов для добре оплачуваної продуктивної праці⁶⁵. Існування два роки поспіль значного дефіциту Пенсійного фонду, який покривається за рахунок трансферту Державного бюджету, не відповідає стратегії сталого розвитку української економіки та переходу від бюджету споживання до бюджету розвитку.

Погіршення демографічної структури, зниження продуктивності працюючих, відсутність перспектив суттєвого підвищення вартості праці значним чином обмежували можливості влади формування міцних підвалин сталого довгострокового розвитку.

Влада не бажає (у тому числі внаслідок політизації соціально-економічного середовища напередодні парла-



ментських виборів) визначити і оприлюднити нові реалістичні соціальні пріоритети та зобов'язання, які враховують можливості економіки на основі середньострокової стратегії реформування системи соціального захисту. При цьому необхідне послідовне пояснення суспільству, що наступне шокове нарощування соціальних виплат може драматично позначитися на макро- і фінансовій стабільності і, зрештою, призведе до глибоких суспільних втрат і деформацій.

Водночас, нагальним завданням влади, *по-перше*, є створення умов для ефективної соціальної само-реалізації працездатних груп населення, сприяння бізнесу (насамперед, малому та середньому). *По-друге* — соціальна допомога вразливим верствам повинна бути виключно адресною і чітко зорієнтована на ті домогосподарства, які не в змозі подбати про себе самі⁶⁶. Всі інші види допомоги повинні формувати додаткові стимули для перенавчання та підвищення кваліфікації. ■

⁶⁴ Див. Виконання програми “Десять кроків назустріч людям”. Матеріали до підсумкової прес-конференції Президента України В.Ющенка. — Київ, 20 грудня 2005р. Зокрема, з десяти “кроків” чотири — створити п'ять мільйонів нових робочих місць, забезпечити пріоритетне фінансування соціальних програм, збільшити бюджет — зменшенням видатків, створити безпечні умови для життя людей — мають безпосередню соціальну спрямованість.

⁶⁵ Якщо у 2005р. такий перерозподіл розглядався як вимушений захід, спрямований на припинення поглиблення бідності, то другий рік поспіль (включаючи 2006р.) такої політики означатиме повну дискредитацію влади у спроможності реального вирішення соціальних проблем.

⁶⁶ Хоча загалом населення більше довіряє узагальненим пільгам, проте для держави це тупиковий шлях внаслідок безконтрольності пільгових умов у соціальній сфері.

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ ЗАВДАНЬ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка
Забезпечити соціальну спрямованість державної політики	Спрямована на підтримку малозабезпечених верств населення, переважно шляхом бюджетного перерозподілу доходів.	Не створює умови для праці і гідної зарплати. Не сприяє самозайнятості, розвитку малого і середнього бізнесу.	Заходи, прийнятні лише як короткострокові, антикризові, не отримали свого логічного продовження, а тому й виявились безрезультативними.
Підвищити доходи населення	Як номінальні, так і реальні доходи населення зростали темпами, що значно перевищували темпи економічного зростання. Створено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою.	Високі соціальні виплати і трансферти через бюджети різних рівнів призводять до інфляційного тиску. Право громадян на пільги регулюється близько 50 законами та нормативно-правовими актами і включає родини, які отримують різні види соціальної допомоги фактично не маючи на це права.	Підвищення доходів переважно за рахунок соціальних трансфертів, а не заробітної плати та інших видів трудових доходів обмежує економічні стимули розвитку.
Добитися стійкого підвищення заробітної плати	Значне зростання номінальної заробітної плати в усіх галузях економіки.	Номінальне зростання зарплати не ліквідувало суперечності, пов'язані з неадекватною вартістю праці. Відбулося поглиблення міжгалузевих та регіональних диспропорцій в оплаті праці. Високі нарахування на фонд оплати праці підприємств, а також спрямування значних додаткових коштів на соціальні виплати призвели до незацікавленості підприємств в переході до системи повністю легалізованої оплати праці.	Підвищення зарплати мало вкрай нерівномірний характер, а приховані суперечності, які не вирішувалися, поглиблювали диспропорції в оплаті праці.
Досягти покращення якості мінімальних соціальних стандартів	Послідовне підвищення мінімальних заробітних плат і пенсій. Впровадження додаткового пенсійного збору за окремі послуги. Покращилася дисципліна оплати житлово-комунальних послуг.	Динаміка мінімальної пенсії не відповідає динаміці заробітних плат. Підвищення рівня мінімальних соціальних гарантій не враховувало реалії економічного розвитку. Впровадження додаткового пенсійного збору не є економічно доцільним у довгостроковій перспективі.	Значний дефіцит Пенсійного фонду, який покривається за рахунок трансферту Державного бюджету, не відповідає стратегії сталого розвитку української економіки, та переходу від бюджету споживання до бюджету розвитку. Узаконено економічний нонсенс — незалежність пенсій від заробітної плати.
Зменшити соціальне навантаження для бізнесу	Незначне зниження відрахувань до соціальних фондів	Не відбулося вагомого зменшення навантаження на фонд оплати праці. Не було підготовлено законодавчі зміни, спрямовані на запровадження єдиного соціального податку.	Неготовність влади розробити дієвий механізм зниження соціальних відрахувань, що залишає зарплати у тіні.
Збільшити одноразову допомогу при народженні дитини	Підвищення грошових виплат при народженні дитини.	Продовжувалася тенденція підвищення рівня материнської і дитячої смертності.	Грошові допомоги без комплексного оновлення системи захисту материнства не вирішують завдання.
Створити додаткові робочі місця	Створено більше 800 тис. робочих місць.	Створення нових робочих місць супроводжувалося ліквідацією існуючих. Неготовність влади сприяти створенню високооплачуваних робочих місць. Не виправдалися сподівання влади на повернення мільйонів українців, що працюють за кордоном	Україна не спромоглася відвернути тенденцію втрати людського потенціалу.
Використати кошти від приватизації на вирішення соціальних завдань	Намагання розподілу і виплат готівкових коштів, отриманих від реприватизації "Криворіжсталі" на соціальні виплати населенню.	Надходження від приватизації не стали і не планується, що стануть джерелом фінансування реформи податкової чи пенсійної систем.	Проявилася неспроможність влади започатковувати і впроваджувати сучасні економічні інструменти захисту і примноження добробуту українців чи вирішення соціальних проблем.

РОЗДІЛ 4.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

Демократична зміна влади в Україні та Помаранчева революція забезпечили новій владній команді сприятливі стартові можливості для досягнення справжнього прориву на головних зовнішньополітичних напрямках. Як ідеться в доповіді “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005р.”: “2005 рік приніс значні зміни у сприйнятті України міжнародною спільнотою. Держава стрімко почала виходити із стану зовнішньополітичної ізоляції, відкрила для себе багато нових можливостей на міжнародній арені, отримала шанс вибудувати нову, послідовну, передбачувану, стратегічно виважену, прагматичну зовнішню політику”¹.

На жаль, аналіз підсумків діяльності влади за 2005р. дає підстави констатувати, що новій владі не вдалося повною мірою використати зазначені можливості та шанси.

Практика запровадження нової зовнішньої політики, за всіх очевидних здобутків, містить ряд проблемних моментів, що ускладнюють її подальше розгортання.

(1) Активний політико-дипломатичний діалог не повною мірою підкріплювався адекватними діями всередині країни: (а) результативними соціально-економічними реформами (про що йшлося в розділах 1-3); (б) створенням ефективних інституційно-правових механізмів реалізації зовнішньої політики; (в) забезпеченням координації дій органів влади на світовій арені; (г) формуванням широкої і стабільної суспільної підтримки нового зовнішньополітичного курсу.

(2) Новій владі в контексті реалізації курсу на інтеграцію до ЄС, формування стратегічного партнерства зі США, вступу до НАТО, не вдалося на західному напрямі сформувати систему відповідних компенсаційних політико-економічних механізмів, ефективно задіяти зовнішньополітичний інструментарій для мінімізації очевидних і прогнозованих конфліктів, що виникли, насамперед, у відносинах з РФ. Брак таких механізмів ускладнює реалізацію Україною курсу на регіональне лідерство.

(3) Залишилися невирішеними проблеми остаточного оформлення державного кордону по всьому периметру. Новій владі не вдалося досягти прогресу у переговорах з Росією стосовно делімітації Азово-Керченської акваторії, з Білоруссю – ратифікації договору 1997р. про державний кордон². Не розв’язані проблеми з Румунією навколо делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон у Чорному морі³.

Загалом, доводиться констатувати, що новій владі не вдалося повною мірою використати сприятливі стартові умови для реалізації активного зовнішнього курсу: позитивний інтерес до України після подій, що супроводжували демократичну зміну влади, покращення міжнародного іміджу країни, великий кредит довіри з боку іноземних партнерів та високий рівень суспільної підтримки.

4.1 Забезпечення зовнішньої політики та політики безпеки всередині країни

Протягом 2005р. нова влада здійснила ряд заходів з удосконалення організаційно-правових засад діяльності державних органів, що забезпечують реалізацію зовнішньої політики. Однак, за відсутності чіткої програми реформування, ці заходи мали скоріше “точкові”, часом суперечливі результати. У країні ще

не створена ефективна, законодавчо внормована система державного менеджменту, яка б оптимізувала і забезпечила збалансовану діяльність владних структур на зовнішньому напрямі.

Тривалий процес структурно-кадрової реорганізації органів влади не призвів до якісного покращення їх роботи, кадрового зміцнення та забезпечення ефективної координації дій у сфері зовнішньої політики.

¹ Доповідь “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005р.” — Київ, 2006, с.127.

² Білорусь пов’язує ратифікацію білорусько-українського договору про державний кордон з врегулюванням проблеми боргів українських підприємств. — УНІАН, 18 листопада 2005р.

³ Румунія у 2004р. звернулася до Міжнародного суду ООН в Гаазі з питання про делімітацію континентального шельфу та виключних економічних зон у Чорному морі. Згідно регламенту, Україна має надати всі документи до Міжнародного суду ООН в Гаазі у травні 2006р. — Інтерфакс-Україна, 10 листопада 2005р.

Інституційно-правове забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу

Реформування владних структур (Секретаріату Президента України, Уряду, РНБО, МЗС) **мало суперечливий характер, не набуло завершеного вигляду і загалом не призвело до якісних структурних змін.** Так, не повною мірою реалізовані плани Президента створити компактну, ефективно діючу **канцелярію**⁴ і не вирішена остаточно проблема забезпечення зовнішньополітичної діяльності Глави держави.

Після вересневої кризи відбулася реорганізація діяльності **Уряду** (зокрема, відновлена модель урядових комітетів⁵). Проте, Уряд з об'єктивних обставин (запровадження з 1 січня 2006р. політичної реформи і проведення в березні 2006р. парламентських виборів) є, по-суті, "технічним" і тимчасовим. **РНБО** протягом року перебувала у стані перманентної трансформації, і про якісне покращання роботи її служб поки що говорити передчасно⁶. Це ж стосується і **МЗС**, де запроваджено нову структуру центрального апарату. Кадрова політика стосовно призначень глав посольств не мала системного характеру і не була процедурно досконалою⁷. Протягом січня-жовтня 2005р. майже третина українських посольств перебувала без керівництва⁸. Тривалий час залишалася невизначеною ситуація з главами дипломатичних представництв України у Великій Британії, Німеччині, США, Росії.

Реорганізація не призвела до кадрового зміцнення владних структур, причетних до реалізації зовнішньополітичного курсу. Оголошені в першому півріччі 2005р. конкурси на заміщення посад у Секретаріаті Президента та Уряді не мали відчутних результатів. У державних органах існує гострий дефіцит спеціалістів, зокрема, з питань європейського права та економіки, юристів, експертів з інформаційної політики та ін.

Не вдалося ліквідувати у виконавчих структурах і гострий дефіцит фахівців з питань взаємовідносин з НАТО. Незадовільним є виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр.

Не забезпечена координація дій гілок влади на зовнішньому напрямі⁹. Не повною мірою вдалося забезпечити ефективну законодавчу підтримку реалізації зовнішньополітичного курсу нової влади на ключових напрямках.

Відсутність координації дій, єдності позицій на рівні Президент-Уряд-Парламент була виразно продемонстрована під час голосування за пакет законів, необхідних для вступу України до СОТ — що є одним з пріоритетів комплексу заходів з виконання Плану дій у 2005р. і умовою для створення зони вільної торгівлі з ЄС.

Посилилися розбіжності між президентською командою і рядом парламентських фракцій навколо курсу на інтеграцію до НАТО. 2 листопада 2005р. Парламент відхилив внесений Урядом проект закону про ратифікацію Меморандуму між Кабінетом Міністрів України і НАТО про використання транспортної авіації України в операціях Альянсу. Більше того, ратифікацію не підтримали фракції, що належать до складу президентської та урядової команди.

Спостерігалася неузгодженість дій органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики. Закріплені на законодавчому рівні координаційні повноваження МЗС не спрацьовували¹⁰. Фактично, **зовнішня політика здійснювалася через кілька державних інституцій.** Розбіжності позицій високопосадовців з "чутливих" для України питань спричиняли негативний міжнародний резонанс¹¹. Глава зовнішньополітичного відомства неодноразово заявляв, що координуючу роль МЗС послаблює те, що "керівники окремих міністерств і відомств України роблять зовнішньополітичні заяви, які негативно позначаються на діалозі України з іншими державами"¹². Укази Президента, що закріплювали координуючу роль МЗС, ситуацію практично не змінили. Зокрема, наприкінці листопада загострився діалог із зовнішніх проблем на рівні Прем'єр-міністр — МЗС, Прем'єр-міністр — "Нафтогаз України"¹³. Наприкінці року Президент підписав Указ "Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади", але говорити про його результати передчасно.

Низький рівень координації дій органів влади позначався на розвитку відносин з ЄС. Реорганізація державних структур, що здійснюють політику євроінтеграції,

⁴ Див.: укази Президента України "Про Секретаріат Президента України" №108 від 24 січня 2005р.; "Питання Секретаріату Президента України" №111 від 27 січня 2005р.; "Про створення Секретаріату Президента України" №1445 від 14 жовтня 2005р.; "Питання Секретаріату Президента України" №1548 від 4 листопада 2005р.

⁵ Постановою Кабінету Міністрів "Питання діяльності урядових комітетів" №1020 від 14 жовтня 2005р. утворено сім урядових комітетів, у т.ч. урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, який очолив міністр закордонних справ.

⁶ Указом Президента України "Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України" №1446 від 14 жовтня 2005р. затверджено "Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони".

⁷ Законодавчо не встановлена процедура проведення попередніх консультацій в Комітеті Верховної Ради України у закордонних справах щодо кандидатур послів. Див.: web-конференція І.Остаха. — <http://old.obozrevatel.com/ov4/conference.php?id=50>.

⁸ Див.: Виступ Міністра закордонних справ України Б.Тарасюка на пленарному засіданні Сьомої наради керівників закордонних дипломатичних представництв України (22 серпня 2005р., Київ). — <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/4104.htm>.

⁹ На засіданні Кабінету Міністрів 9 листопада 2005р. спікер Парламенту В.Литвин наголосив на відсутності ефективної моделі відносин Уряду і Парламенту. Інтерфакс-Україна, 9 листопада 2005р.

¹⁰ Згідно із Законом України "Про дипломатичну службу України", МЗС є "центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України". Указом Президента України №1188 від 22 серпня 2005р. на МЗС покладено «координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин». Згодом координуюча роль МЗС була закріплена Указом Президента України "Про внесення змін до Положення про Міністерство закордонних справ України" №1660 від 29 листопада 2005р.

¹¹ Ідеться про неадекватні реальності ситуації заяви голови "Нафтогазу" О.Івченка стосовно заборгованості за туркменський газ і наступне спростування їх Ю.Єхануровим (<http://pravda.com.ua/news/2005/10/13/34469.htm>); заява А.Кінаха щодо можливості синхронізації з Росією процесу вступу України до СОТ і наступне роз'яснення О.Рибачука з цього приводу (Інтерфакс-Україна, 14 жовтня 2005р.); висловлювання Прем'єр-міністра Ю.Єханурова під час візиту до США стосовно Президента Білорусі О.Лукашенка викликали негативний міжнародний резонанс, і МЗС був змушений виправляти ситуацію (Інтерфакс-Україна, 5 листопада 2005р.)

¹² Див.: Виступ Міністра закордонних справ України Б.Тарасюка на пленарному засіданні Сьомої наради керівників закордонних дипломатичних представництв України (22 серпня 2005 р., м.Київ). — <http://www.mfa.gov.ua>

¹³ Заявлені наприкінці листопада 2005р. ініціативи голови "Нафтогазу" О.Івченка стосовно можливих розрахунків за російський газ товарами воєнного призначення були змушені спростувати Прем'єр-міністр України та міністр оборони. Звинувачення Голови Уряду Ю.Єханурова на адресу МЗС у зроблених помилках, що призвели до ускладнення просування на ринок Ірану літака АН-140 були спростовані першим заступником міністра закордонних справ А.Бутейком.



мала непослідовний і суперечливий характер. Тривалий час йшли дискусії навколо створення окремого координуючого органу виконавчої влади, відповідального за євроінтеграційну сферу — який, врешті, створений так і не був. Відповідний урядовий комітет, який був організований лише у жовтні, не має можливостей повною мірою виконувати ці функції.

Реформування державних структур, причетних до реалізації курсу на вступ до НАТО, не призвело до якісного покращення їх роботи (лише 4 листопада призначено Главу Місії України при НАТО, 25 листопада 2005р. на засіданні РНБО прийняте попереднє рішення про створення міжвідомчої комісії національних координаторів).

Залишаються невирішеними проблеми вдосконалення правового забезпечення зовнішньої політики України. У плані заходів з реалізації Програми Уряду “Назустріч людям” передбачалося внесення на розгляд Парламенту законопроекту “Основні засади зовнішньої політики України”. Хоч це завдання планувалося лише на грудень 2005р., виконане воно не було.

Очевидно, що до формування нового складу Парламенту закон не буде ухвалений. Отже, майже на півтора роки діяльності нової влади законсервована негативна ситуація, коли продовжує діяти застарілий документ “Основні напрями зовнішньої політики України”, ухвалений Парламентом 2 липня 1993р. Зрозуміло, що документ не враховує кардинальних змін на світовій арені, які відбулися протягом останніх років.

Потребують оновлення концептуальні документи стосовно євроінтеграції України¹⁴, але ця робота поки що не закінчилася конкретним результатом. Через брак коштів незадовільними є темпи виконання заходів з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Попри заявлені новою владою зовнішньополітичні пріоритети, не розроблена чітка, прозора стратегія дій на ключових для країни зовнішніх напрямках: європейської та євроатлантичної інтеграції, відносин із США та Російською Федерацією.

Про брак державної стратегії на європейському напрямі свідчить виконання Плану дій Україна-ЄС. Змістовні і структурні недоліки комплексу урядових заходів з виконання зазначеного Плану ускладнювали як саме виконання заходів, так і моніторинг цього процесу¹⁵.

Відсутня чітка стратегія дій також на американському напрямі. Після проголошення президентами

країн у спільній заяві (4 квітня 2005р.) “нової ери стратегічного партнерства” не сформований план дій з реалізації цього документа та подальшого розвитку відносин.

Не розроблена стратегія співробітництва з Російською Федерацією на новому етапі. Спільний План дій Україна-Росія на 2005-2006рр., в якому визначені ключові напрями розвитку відносин, не виконується. Не вирішується проблема інвентаризації договірно-правової бази, коригування довгострокових програм співробітництва¹⁶. Як наслідок — бракує координації дій, узгодженості позицій представників керівництва України на російському напрямі¹⁷. Це особливо виразно виявилось під час конфлікту в газовій сфері¹⁸. Політика на російському напрямі часто здійснювалася в “ручному” режимі, що призводило до виникнення проблем у двосторонніх відносинах¹⁹.

Забезпечення суспільної підтримки зовнішньополітичного курсу

На початку 2005р. високий рівень суспільної довіри до нової влади та особисто Президента В.Ющенка поширювався на підтримку їх зовнішньополітичного курсу. Так, у квітні засвідчили підтримку зовнішньополітичного курсу нової влади більшість (59%) громадян, не підтримували цей курс — лише чверть (24,3%) опитаних. У грудні ці показники становили 29,7% і 44,4%, відповідно²⁰. Крім іншого, така зміна настроїв зумовлена тим, що **влада не створила умов для забезпечення широкої громадської підтримки європейської та євроатлантичної інтеграції.**

Громадська думка. За результатами грудневого опитування, лише 8,3% громадян оцінили свій рівень поінформованості про ЄС як високий, 44,5% — як середній, 33,6% — як низький. 8,8% опитаних не мають жодної інформації про ЄС.

Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр. через відсутність бюджетного фінансування не виконувалася, залишаючись, за словами міністра закордонних справ, “на папері”²¹. Ряд здійснених у другому півріччі заходів не мали системного характеру і не набули помітного інформаційного ефекту²². У результаті — національний консенсус навколо євроатлантичної інтеграції України поки що сформувати не вдалося.

¹⁴ Стратегія інтеграції України до ЄС (1998р.), Програма інтеграції України до ЄС (2000р.), Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011рр.” (2002р.).

¹⁵ Більш детально див.: Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. — Національна безпека і оборона. 2005, №7., с.2-4.

¹⁶ Зокрема, потребують якісного оновлення програми довгострокового економічного, міжрегіонального, прикордонного співробітництва між Україною і РФ.

¹⁷ Про це свідчать розбіжності в заявах урядовців про підходи з формування СЕП, питань перебування Чорноморського флоту РФ на українській території, негативна реакція Голови Парламенту В.Литвина на те, що під час його візиту до РФ було звільнено Посла України в РФ М.Білоблочкинського.

¹⁸ Ідеться про розбіжності у позиціях Секретаря РНБО А.Кінаха і міністра палива та енергетики І.Плалкова стосовно перспектив передачі в управління РФ газотранспортної системи України. — Інтерфакс-Україна, 15 грудня 2005р.

¹⁹ 2 листопада 2005р. Прем’єр-міністр України Ю.Єхануров під час перебування в США наголосив: “Якщо Росія вступить раніше за нас, то Україні стати членом СОТ буде практично неможливо”. — УНІАН, 2 листопада 2005р.; 3 листопада офіційний представник МЗС Росії М.Камінін заявив, що “для нас є абсолютно неприйнятним такий підхід. Дивно чути подібні слова від нашого стратегічного партнера...”. — <http://www.in.mid.ru/bp>.

²⁰ Докладно результати соціологічного дослідження див. Розділ 5.

²¹ Виступ Б.Тарасюка на Міжнародній науково-практичній конференції «Національна безпека України в контексті євроатлантичної інтеграції: організаційно-правові аспекти». — УНІАН, 4 листопада 2005р. Програма, про яку йдеться, затверджена Указом Президента України “Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр.” №1433 від 13 грудня 2003р.

²² У жовтні 2005р. в Донецьку відкрито інформаційний центр Альянсу, в Одесі — мовні курси для військовослужбовців під егідою НАТО. Всеукраїнська громадська організація “Демократична дія” за підтримки Центру інформації та документації НАТО в Україні здійснила проект “Полегшення доступу до інформації з міжнародної безпеки” — створено 27 інформаційних пунктів НАТО в регіональних бібліотеках України.

Недостатні зусилля влади на цьому напрямі, відсутність дієвої роботи серед населення є причиною того, що курс на приєднання до НАТО залишився для українського суспільства скоріше роз'єднуючим чинником, не набув широкої підтримки всередині країни, а відтак — не має суспільної легітимності.

Громадська думка. Рівень поінформованості громадян України про НАТО є низьким. За даними грудневого опитування, лише 6,5% опитаних визнали рівень власної інформованості про НАТО високим, 39,3% — середнім, 37,8% — низьким. 11,5% громадян позбавлені будь-якої інформації.					
Рівень підтримки громадянами України вступу до НАТО протягом 2005р. був низьким і тенденція до його підвищення не спостерігалася.					
Якщо б наступної неділі відбувався референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували? % опитаних					
	Лютий 2005р.	Червень 2005р.	Вересень 2005р.	Жовтень 2005р.	Грудень 2005р.
За вступ до НАТО	18,5	21,1	15,3	17,5	16,0
Проти вступу до НАТО	54,2	55,0	60,3	59,2	61,4
Не голосував би	19,6	18,9	8,7	6,3	4,7
Важко відповісти	7,7	5,0	15,7	17,0	17,9

Дефіцит суспільної підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію, з одного боку, викликає сумніви Альянсу у спроможності нової влади його реалізувати. З іншого — в контексті виборчої кампанії створює вкрай небезпечну внутрішню ситуацію. Ряд опозиційних сил уже активно розігрують “антинатовську” карту. Так, СДПУ(о) ініціювала проведення всеукраїнського референдуму з питань вступу України до НАТО та/або до ЄП²³. Станом на 30 грудня, ЦВК зареєструвала 26 ініціативних груп з проведення всеукраїнського референдуму з цих питань.

Таким чином, можна прогнозувати: вступ до НАТО стане однією з ключових тем парламентської кампанії, предметом небезпечних політичних маніпуляцій, що поглиблюватиме розбіжності серед громадян, отже — ускладнюватиме досягнення в суспільстві консенсусу навколо євроатлантичної інтеграції країни.

Отже, проблеми інституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності залишаються остаточно не вирішеними. Новій владі не вдалося сформулювати якісно нові, ефективні механізми розробки, ухвалення та реалізації зовнішньополітичних рішень, здійснити оновлення нормативно-правового забезпечення зовнішньої політики, виробити чітку стратегію державної політики європейської та євроатлантичної інтеграції України, її відносин із стратегічними партнерами — США та Росією. Інформаційна робота, спрямована на формування суспільної підтримки зовнішньополітичних пріоритетів, запропонованих новою владною командою, не є задовільною.

4.2 Європейська і євроатлантична інтеграція

Інтеграція до ЄС і вступ України до НАТО визначені одними з головних пріоритетів зовнішньої політики нової влади²⁴. Протягом року ситуація на європейському та євроатлантичному напрямках змінилася на краще. Активізоване співробітництво в різних сферах, вдосконалена договірно-правова база відносин: ухвалений План дій Україна-ЄС на 2005-2007рр.; цільовий план співробітництва Україна-НАТО на 2005р. Україна приєдналася до Інтенсифікованого діалогу з питань членства в Альянсі.

Однак, **результати дій нової влади в напрямі євроінтеграції дають підстави констатувати скоріше ряд важливих, але локальних успіхів, ніж системний прогрес.** Результати грудневого самміту Україна-ЄС, під час якого Україна отримала статус країни з ринковою економікою, можна оцінити як передумову для ефективного партнерства з ЄС, — але не як “прорив”. Головні здобутки у відносинах з ЄС мають відкладений ефект.

Громадська думка. Стосовно ефективності дій нової влади на європейському напрямі у громадській думці переважають позитивні оцінки, проте частка їх на кінець року зменшилася. У квітні 2005р. 62,4% опитаних вважали, що Президенту та Уряду вдалося досягти успіхів у відносинах з ЄС; дотримувалися протилежної думки лише 15,2%. У грудні це співвідношення складало 49,6% і 22,6%, відповідно.

Аналізуючи ситуацію на європейському напрямі, можна відзначити наступне.

Змінилася на краще атмосфера відносин, активізувалися політико-дипломатичні контакти з інституціями та лідерами країн-членів ЄС. Прихід до влади нової команди покращив загальну атмосферу діалогу з європейською спільнотою²⁵. Нові члени ЄС (Польща, країни Балтії) підтримали ідею визначення перспектив євроінтеграції для України. З цими країнами підписані меморандуми про партнерство і співробітництво у сфері євроінтеграції. Німеччина і Польща заснували з Україною на рівні МЗС тристоронній механізм консультацій для сприяння інтеграції України до ЄС. Словаччина передала затверджений Урядом “Проект допомоги Словаччини Україні в реалізації Плану дій Україна-ЄС”.

Значно активізувалися контакти на різних рівнях. Президент України зробив ряд візитів до країн ЄС. Протягом року третина керівного складу Європейської Комісії (вісім з 25 комісарів) відвідали Україну²⁶. Широке було представництво інституцій Євросоюзу на грудневому самміті. Започатковано новий формат контактів — відбулися два засідання Політико-безпекового комітету ЄС-Україна; активізована взаємодія з країнами Вишеградської четвірки.

²³ Пропонується винести на всеукраїнський референдум два питання: (1) “Чи згодні Ви з тим, щоб Україна стала членом Організації Північно-атлантичного договору (НАТО)?”; (2) “Чи підтримуєте Ви участь України в Єдиному економічному просторі (ЄП) разом з Російською Федерацією, Республікою Казахстан та Республікою Білорусь відповідно до Угоди про формування Єдиного економічного простору, підписаної 19 вересня 2003р.” — Інтерфакс-Україна, 30 грудня 2005р.

²⁴ Зокрема, в жовтні 2005р. Президент В.Ющенко підтвердив: “активізація євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО.... належить до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики України”. Див.: Виступ Президента України на спільному засіданні РНБО України та Північноатлантичної Ради НАТО. — <http://www.president.gov.ua>.

²⁵ 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) парламентарів. — УНІАН, 13 січня 2005р.

²⁶ За словами глави Представництва Європейської Комісії в Україні І.Боуга: “небагато країн можуть цим похвалитися”. — УНІАН, 26 листопада 2005р.

Залишається високим рівень підтримки громадянами країн ЄС ідеї приєднання України до Євросоюзу. За підсумками опитування, проведеного агентством “TNS Sofres” у листопаді 2005р., цю ідею підтримували 51% громадян шести найбільших країн ЄС (у березні 2005р. цей показник становив 55%)²⁷.

З ЄС укладені ряд важливих угод (програм) в економічній, фінансовій, науково-технічній, гуманітарній сферах. Підписані угоди з ЄС про торгівлю текстильною продукцією, сталеливарними виробами. Важливим моментом стало підписання Програми співпраці України і ЄБРР на 2005-2006рр., яка передбачає започаткування нових проектів, зокрема, у транспортному та енергетичному секторах економіки України. Європейська Комісія виділила €117 млн. для підвищення ядерної безпеки в Україні за програмою TACIS (2005-2006рр.), додаткові €49 млн. для будівництва об'єкту “Укриття”. Під час грудневого самміту підписані ряд важливих документів про співробітництво в енергетичній та аерокосмічній сферах²⁸.

ЄС підтримує ряд зовнішньополітичних ініціатив нової української влади. Європейський Союз підтримує вступ України до СОТ. Лідери ряду країн ЄС заявили про сприяння курсу України на набуття членства в НАТО. Європейський Союз приєднався до ініціатив України стосовно врегулювання Придністровського конфлікту. Країни Балтії і Польща взяли участь у реалізації україно-грузинської ініціативи зі створення Спільноти демократичного вибору.

Водночас, попри зазначені позитивні аспекти, діяльність влади на європейському напрямі поки не досягла

бажаних результатів. Більшість очікувань, визначених у “дорожній карті Україна-ЄС на 2005р.” виправдалися лише частково. (таблиця “Справдження очікувань...”). Реалізація пріоритетів євроінтеграції (в т.ч. виконання Плану дій Україна-ЄС), ускладнюється рядом внутрішніх факторів, про які йшлося вище: (зокрема структурні і змістовні недоліки урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС; брак комплексної стратегії на європейському напрямі).

Водночас, українське керівництво продовжувало попередню непродуктивну практику заяв щодо визначення з боку ЄС перспектив членства для України. Зокрема, у спільній заяві грудневого самміту Україна-ЄС використано нейтральну формулу щодо перспектив членства²⁹, а згодом українська сторона наголосила на можливості у 2006р. подання заявки на членство у ЄС³⁰.

Відносини України з НАТО переведені в нову фазу, що відкриває реальні перспективи членства в Альянсі. Новій владі вдалось активізувати політичний діалог з НАТО, розширити формат відносин, досягти якісних результатів у співробітництві зі структурами Альянсу.

У лютому 2005р. на засіданні Комісії Україна-НАТО на вищому рівні Україна підтвердила стратегічний характер відносин з Альянсом³¹. 21 квітня 2005р. Президент підписав Указ “Питання Воєнної доктрини України”, яким відновлене раніше вилучене з доктрини положення про перспективу набуття Україною членства в ЄС і НАТО. Інтеграція до НАТО зафіксована на законодавчому рівні, внесена до

Справдження очікувань, визначених у “дорожній карті Україна-ЄС на 2005р.”

Очікування	Стан справ	Оцінка
Побудова правової держави	Попри певні успіхи демократизації, залишилося багато проблем удосконалення судової системи, захисту прав власності, лібералізації умов підприємницької діяльності тощо.	Частково справдилося
Детінізація економіки та подолання корупції	Україна в міжнародному рейтингу корумпованості покращила своє становище на 15 пунктів. Однак вагомим результатів досягти не вдалося. За оцінками міністра економіки, частка тіньової економіки зросла з 28% до 33%.	Частково справдилося
Отримання Україною статусу країни з ринковою економікою	На самміті Україна-ЄС прийняте рішення про надання Україні ринкового статусу.	Справдилося
Вступ України до СОТ	Внаслідок незкоординованості дій гілок влади, політизації процесу прийняття відповідного пакету законів, вступ до СОТ відкладено на 2006р.	Не справдилося
Взаємний доступ до ринків України та ЄС	Досягнуто ряду успіхів в окремих сегментах взаємної торгівлі. Запровадження зони вільної торгівлі заплановане на 2006р.	Частково справдилося
Лібералізація візового режиму України з ЄС	Ряд країн ЄС скасували консульський збір при оформленні віз громадянами України. Наприкінці 2005р. започатковані переговори про спрощення візового режиму.	Частково справдилося
Розвиток транс'європейських мереж	Європейська Комісія продовжує розробку системи транснаціональних маршрутів. Угода з ЄС про повітряне сполучення укладена в грудні 2005р.	Частково справдилося
Посилення інституційної спроможності з питань європейської інтеграції	Реформа державних структур, що реалізують курс на євроінтеграцію, мала суперечливий характер. Ефективний державний механізм остаточно не створений.	Частково справдилося
Формування проєвропейської більшості в Україні та позитивного міжнародного іміджу за її межами	Міжнародний авторитет в порівнянні з попереднім періодом покращився. Однак відбувся розкол у команді євроінтеграторів, бракувало ефективного інформаційного забезпечення руху до ЄС.	Частково справдилося

²⁷ Велика Британія, Іспанія, Італія, Польща, ФРН, Франція.

²⁸ Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі між ЄС та Україною; Угода про співробітництво щодо цивільної глобальної навігаційної супутникової системи; Угода між Україною та ЄС про деякі аспекти повітряного сполучення.

²⁹ У спільній заяві від 1 грудня 2005р. наголошується “Україна підтвердила, що її стратегічною метою є повномасштабна інтеграція в ЄС. Лідери ЄС привітали європейський вибір України, наголосивши, що відданість України демократії та реформам відкриває нові перспективи для значного поглиблення рівня та якості відносин між Україною та ЄС”. – <http://www.mfa.gov.ua>.

³⁰ На прес-конференції 22 грудня Б.Тарасюк заявив: “Я не виключаю, що наступний рік може стати роком подання заявки на членство у ЄС. Це залежатиме від нашої внутрішньої оцінки діяльності з виконання Плану дій”. – УНІАН, 22 грудня 2005р.

³¹ Під час засідання Президент України заявив: “Курс на інтеграцію до європейських і євроатлантичних структур віднині визначатиме стратегію і тактику нашої політики”. – УНІАН, 22 лютого 2005р.

внутрішніх нормативних документів³². Схвалений Цільовий план співробітництва з НАТО. Україна отримала офіційну підтримку курсу євроатлантичної інтеграції від лідера НАТО — США, та інших країн Альянсу³³.

Новий етап співробітництва започаткований під час засідання Комісії Україна–НАТО (Вільнюс, 22 квітня 2005р.), на якому Київ отримав пропозицію приєднатися до Інтенсифікованого діалогу з НАТО з питань набуття членства (ІД). Це важливий політичний сигнал стосовно перспектив приєднання України до НАТО. За прогнозами деяких вітчизняних і зарубіжних політиків та експертів, Україна має шанс у 2006р. приєднатися до Плану дій щодо членства в НАТО, а у 2008р., під час чергової хвилі розширення, вступити до Альянсу³⁴. Не виключає таку можливість і Генеральний секретар НАТО Я.Схеффер³⁵.

Активізовані різнорівневі контакти з НАТО. Відбулася серія засідань Комісії Україна–НАТО, два візити до України Генерального секретаря НАТО Я.Схеффера (червень, жовтень). У вересні розпочаті офіційні консультації Україна–НАТО високого рівня в рамках ІД. У жовтні, вперше в історії відносин України з Альянсом, у Києві відбулося спільне засідання РНБО України та Північноатлантичної Ради НАТО. В листопаді на засіданні Військового комітету Україна–НАТО була презентована Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011рр. На грудневому засіданні Комісії Україна–НАТО на рівні міністрів закордонних справ Альянс підтвердив “політику відкритих дверей” для України³⁶.

Започатковане виконання ряду спільних проектів. У 2005р. розгорнутий масштабний проект знищення надлишкових боєприпасів в Україні в рамках програми НАТО “Партнерство заради миру”. (Вартість першого трирічного етапу — €7,9 млн.)³⁷. В рамках Спільної робочої групи з питань оборонної реформи високого рівня запланований Огляд сектору безпеки. Спільно із Стратегічним командуванням Об’єднаних збройних сил НАТО з питань трансформації започаткований проект з покращення функціональних можливостей Повітряних Сил ЗС України. Розпочата робота із створення у 2006р. Об’єднаного оперативного командування, у складі якого функціонуватиме Центр миротворчих операцій. Україна бере активну участь у багатонаціональних навчаннях під егідою Альянсу.

Таким чином, за час діяльності нової влади ситуація на європейському та євроатлантичному напрямках змінилася на краще. Створено новий інструментарій співробітництва з ЄС, досягнуто формату відносин з НАТО, що відкриває перспективи членства. Проте, успіхи в діалозі з цими структурами не були підкріплені адекватними ефективними діями всередині країни. Внутрішні

фактори стримували розвиток контактів з ЄС і НАТО. Внаслідок цього темпи інтеграції до ЄС уповільнилися. Курс на приєднання до НАТО не підкріплений свідою широкою суспільною підтримкою, що загалом створює загрозу не лише його реалізації, а й руху у зворотному напрямі.

4.3 Розвиток відносин із США

Контакти із США є одним з ключових пріоритетів зовнішньої політики нового керівництва країни. Прихід до влади команди В.Ющенка поклав край кризі довіри, характерній для попереднього періоду двосторонніх відносин. Якісно змінилася атмосфера і зміст діалогу, започаткований новий рівень контактів.

Громадська думка. Загалом громадяни позитивно оцінюють діяльність нової влади з розвитку відносин України із США, проте, число громадян, які позитивно оцінюють зазначену діяльність, на кінець року відчутно зменшилося. У квітні 2005р. більшість респондентів (74,4%) вважали, що Президенту та Уряду вдалося досягти успіхів у співробітництві із США; протилежної думки дотримувався лише кожен десятий (9,5%). У грудні успішність дій влади на американському напрямі відзначили 55,1% опитаних — проти 17,9% тих, хто дотримувався протилежної думки.

Створені передумови для формування стратегічного партнерства на підґрунті не лише спільних інтересів в окремих сферах, але й демократичних цінностей, що їх поділяють обидві сторони. Але поки що рівня реального стратегічного партнерства досягти не вдалося (таблиця “Відповідність нинішнього стану двосторонніх відносин...”).

Нарощування співробітництва із США є контраргументом зусиллям Росії залишити Україну у сфері власного впливу. Проте, зближення із США на основі “просування свободи” та підтримка останніми української інтеграції до НАТО створили зовнішні виклики, до яких Україна виявилася не готовою, — зокрема, зросла проблемність у відносинах з РФ.

Ейфорія “прориву” на американському напрямі у другій половині 2005р. змінилася більш стриманим, прагматичним діалогом, насамперед, в економічній сфері, де відчутного прогресу досягти не вдалося. Не повною мірою задіяні ефективні двосторонні механізми співробітництва.

Аналізуючи розвиток співробітництва зі США протягом року можна відзначити наступні аспекти.

Якісно змінилася атмосфера відносин, активізовані політико-дипломатичні контакти, започаткований новий етап україно-американського стратегічного партнерства. Відбулися ряд зустрічей лідерів країн, серія візитів українських урядовців до США, відвідування

³² У Законі “Про основи національної безпеки” чітко визначається ціль вступу до НАТО. Указом Президента України “Про внесення змін до Положення про Міністерство закордонних справ України” №1660 від 29 листопада 2005р. в новій редакції Положення про МЗС України зафіксовано, що міністерство здійснює координацію заходів, “...спрямованих на реалізацію стратегічних цілей зовнішньої політики України щодо забезпечення входження України в європейський простір та створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі (ЄС), Організації Північноатлантичного договору (НАТО)».

³³ У спільній заяві Президентів України і США (4 квітня 2005р.) зазначено: “Сполучені Штати підтримують прагнення України щодо НАТО ...”. — <http://www.yushenko.com.ua>

³⁴ Зокрема, такий розвиток подій прогнозує керівник секції відносин з Україною та РФ Міжнародного секретаріату НАТО П.Фрітч. За його словами, “2008 рік реальний, але це (набуття членства) буде залежати від реформ”. — Інтерфакс-Україна, 26 вересня 2005р.

³⁵ Інтерфакс-Україна, 9 січня 2006р.

³⁶ Спільна Заява засідання Комісії Україна–НАТО на рівні міністрів закордонних справ (Брюссель, 8 грудня 2005р.) — <http://www.mfa.gov.ua>.

³⁷ У рамках проекту заплановано створення офісу Агенції НАТО з питань технічного забезпечення (NAMSA) в Києві.

Відповідність нинішнього стану двосторонніх відносин рівню стратегічного партнерства

Сфери стратегічного партнерства	Стан справ	Оцінка
Економічна сфера		
Експорт/імпорт товарів і послуг	Частка США в структурі української зовнішньої торгівлі є незначною. Обсяги економічного співробітництва не відповідають потенціалам країн.	Не відповідає
Інвестиції	Станом на жовтень 2005р. прямі інвестиції США склали 12,8% (\$1,2 млрд.) загального обсягу. Рівень інвестиційної співпраці є низьким. Бракує великих портфельних інвестицій.	Частково відповідає
Крупні спільні проекти	Запровадження крупних спільних проектів ускладнюється рядом внутрішніх факторів. Великий американський бізнес займає вичікувальну позицію.	Не відповідає
Енергетична сфера		
Експорт/імпорт енергоносіїв та послуг. Крупні спільні проекти	Розпочато діалог з енергетичних питань. Проект ЄвроАзійського нафтотранспортного коридору не набув вагомості фінансово-економічної підтримки з боку США.	Частково відповідає
Політична сфера		
Підтримка інтересів України в міжнародних організаціях	США висловили політичну підтримку інтеграції України до ЄС, набуттю членства в НАТО. Більш складним є діалог щодо приєднання України до СОТ.	Частково відповідає
Ставлення до України як до стратегічного партнера	США привітали демократичну зміну влади в Україні. Атмосфера відносин є позитивною. Однак прогрес у політико-дипломатичній сфері не підкріплений активним розширенням економічного співробітництва.	Частково відповідає
Відносини в контексті регіональної інтеграції	США підтримали ініціативи України стосовно врегулювання Придністровського конфлікту, розвитку відносин в рамках ГУАМ, висловили позитивне ставлення щодо ініціативи проведення в Києві Форуму Спільноти демократичного вибору.	Частково відповідає
Сфера безпеки		
Надання воєнної допомоги на випадок агресії	З огляду на визначення Україною курсу на вступ до НАТО, можливості США як лідера Альянсу набуватимуть вирішального значення.	Відповідає
Військове, військово-технічне співробітництво	Активно розвиваються контакти в рамках НАТО, запроваджені проекти стосовно утилізації озброєнь. Однак коопераційні зв'язки у цій сфері зі США сьогодні не відповідають потенціалам країн.	Частково відповідає

України державними діями США, відомими політиками, бізнесменами (К.Райс, Дж.Буш-старший, З.Бжезінський, Б.Клінтон та ін.). Запроваджено кардинально інший, порівняно з попередніми роками, рівень і формат діалогу³⁸.

Новий етап відносин започатковано під час візиту В.Юшенка до США 4-7 квітня 2005р., організований американською стороною на найвищому політико-дипломатичному рівні³⁹. Президенти України та США підписали спільну заяву "Порядок денний нового сторіччя для українсько-американського стратегічного партнерства", де наголошується: "Сьогодні Україна та Сполучені Штати утворюють нову еру в стратегічному партнерстві між нашими державами та дружби між нашими народами"⁴⁰. Україна розвиває співробітництво із США за різними напрямками, у т.ч. стосовно боротьби з міжнародним тероризмом, нерозповсюдженням зброї масового знищення. Зокрема, у вересні 2005р. із США підписано Угоду про співпрацю у сфері зменшення загрози від біологічної зброї.

Вдалося заручитися підтримкою з боку США реформам в Україні, реалізації зовнішньополітичних завдань нової влади. Протягом року на різних рівнях США висловили політичну підтримку нової владі в Україні.

У Спільній заяві президентів наголошується на підтримці з боку США здійснення демократичних реформ в Україні, реалізації поставлених новою владою завдань – інтеграції до ЄС і НАТО, вступу до СОТ. Про підтримку українських реформ ідеться у привітанні Дж.Буша українського народу з річницею Помаранчевої революції. Позиція США щодо сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції України була підтверджена під час візиту до України (грудень 2005р.) Державного секретаря США К.Райс. Сполучені Штати висловили підтримку ряду регіональних ініціатив України – активізації розвитку ГУАМ, плану Придністровського врегулювання, створенню Спільноти демократичного вибору⁴¹.

Водночас, попри певні позитивні зрушення, поки що не досягнуто якісних результатів в економічних відносинах. У листопаді 2005р. Сенат США скасував обмежувальну поправку Джексона-Веніка для України. Однак, це не означає автоматичного покращання торгово-економічного режиму (процедура скасування не завершена). У серпні 2005р. США скасували торговельні санкції проти України на товари українського експорту за 23 позиціями Гармонізованої тарифної системи США на загальну суму \$53 млн. та призупинили антидемпінгове розслідування

³⁸ 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.). Останній візит українського Президента до США відбувся майже шість років тому. Під час президентства Б.Клінтона зустрічі на вищому рівні відбувалися регулярно, в середньому раз на рік.

³⁹ Президент України, перший з лідерів країн колишнього СРСР, виступив на об'єднаному засіданні палат Конгресу США, запропонувавши програму співробітництва.

⁴⁰ Спільна заява Президента України В.Юшенка та Президента США Дж.Буша. – <http://www.yuschenko.com.ua>

⁴¹ Заступник Державного секретаря США П.Добрянський заявив під час Форуму: "Ми підтримуємо ваше прагнення зміцнювати вільну демократичну Європу і ми завжди будемо з вами, нашими друзями, на вашому шляху до цієї мети". – Інтерфакс-Україна, 2 грудня 2005р.

стосовно окремих видів імпорту української металургійної продукції⁴². В листопаді 2005р. Корпорація іноземних приватних інвестицій США (ОПІС) прийняла рішення про створення в Україні фонду (\$100 млн.) для підтримки національної економіки та гарантування інвестицій інших кампаній. Агентство США з міжнародного розвитку започаткувало ряд нових програм в Україні на 2005-2006рр. (у 2005р. в Україні впроваджувалось 78 проектів американської технічної допомоги).

Залишаються не вирішеними ключові питання двостороннього економічного співробітництва — надання Україні статусу держави з ринковою економікою, скасування дискримінаційних обмежень на доступ українських товарів на американський ринок⁴³. Не підписаний протокол про взаємний доступ на ринку товарів і послуг із США, необхідний для вступу України до СОТ. Не вирішена проблема поновлення США фінансування програм з утилізації ракетного палива в рамках Угоди між Україною і США про надання допомоги Україні в ліквідації ядерної зброї та нерозповсюдженню зброї масового ураження від 25 жовтня 1993р.⁴⁴

Активність американського бізнесу стримується внутрішніми проблемами в Україні — браком ефективних дій влади із забезпечення економічної стабільності, викорінення корупції, створення сприятливого інвестиційного клімату, надійного захисту іноземних інвестицій. Зокрема, негативного резонансу набула конфліктна ситуація довкола ЗАТ “Азот”, головним інвестором якого є американська кампанія “Worldwide Chemical LLC”⁴⁵. За такої ситуації великі американські компанії займають вичікувальну позицію, повільно розвиваються інвестиційні контакти, бракує крупних портфельних інвестицій⁴⁶. Загалом, показники торгово-економічного співробітництва не відповідають потенціалу економічних взаємин.

Активний політико-дипломатичний діалог поки що не трансформувався у запровадження ефективних двосторонніх механізмів співробітництва. Не відновлена діяльність україно-американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами. Створена у 2005р. Українсько-американська двостороння координаційна група за своїм статусом та повноваженнями має значно менші можливості підвищення ефективності взаємодії. Попри активізацію контактів з Конгресом США (на рівні візитів делегацій), існує дефіцит механізмів міжпарламентського співробітництва. Поки що не сформовані стабільні канали співробітництва з українською діаспорою у США для лобювання інтересів України. Відчувається брак ефективної системи комунікацій між виробничими, фінансовими, комерційними, інформаційними, громадськими структурами країни.

Партнерство із США в контексті “просування свободи”

⁴² Див.: Сполучені Штати Америки скасували торговельні санкції проти України... — Інтерфакс-Україна, 1 вересня 2005р.

⁴³ У квітні 2005р. 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. (УНІАН, 4-5 квітня 2005р.) Нещодавно міністр економіки А.Яценюк зазначив, що рішення про надання Україні статусу країни з ринковою економікою може бути прийняте 27 січня 2006р. Інтерфакс-Україна, 5 грудня 2005р.

⁴⁴ З 2003р. Міністерство оборони США припинило фінансування програм з утилізації ракетного палива та комунікацій ракетно-ядерного комплексу.

⁴⁵ Ця проблема активно обговорювалася під час візиту Прем'єр-міністра України Ю.Єханурова до США в листопаді 2005р.

⁴⁶ За даними Держкомстату України, станом на жовтень 2005р., прямі інвестиції США в українську економіку склали \$1,2 млрд., або 12,8% загально обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну. США посідає друге місце серед основних іноземних інвесторів.

⁴⁷ Глава держави бере участь у першому засіданні Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права в Україні. Прес-служба Президента України В.Ющенка, 9 листопада 2005р. — <http://www.yuschenko.com.ua>

у світі створює ряд проблем для зовнішньої політики України, вирішити які країна виявилася не готовою. Запровадження американського кліше експорту демократії не мало сподіваного ефекту, *по-перше*, через відсутність адекватного власного політико-дипломатичного та економічного потенціалу. *По-друге* — через брак прогнозування можливих негативних наслідків та забезпечення заходів з їх мінімізації. *По-третє*, через певні негаразди з розвитком демократії всередині країни, що був змушений визнати нещодавно Президент В.Ющенко: “Україна далека від декларацій про ідеали свободи і демократії, якщо говорити про правову площину”⁴⁷. *По-четверте*, приєднання до американської стратегії поширення демократії не супроводжувалося формуванням ефективної системи політико-дипломатичних гарантій і надійної фінансово-економічної підтримки США та ЄС для реалізації функції “просування свободи”.

За такої ситуації накопичення “викликів” для України на східному напрямі (Росія) об'єктивно змушує до компромісів — отже, до вибіркової в реалізації курсу “просування свободи”, що навряд чи сприятиме підвищенню міжнародного авторитету країни.

Діяльність української влади на американському напрямі була успішною скоріше в політико-дипломатичній сфері, ніж у галузі економіки, де поки що не вдалося досягти якісно нового рівня відносин. Лише закладені умови для розбудови реального стратегічного партнерства зі США. Очевидно, що поглиблення відносин зі США залежатиме від ефективності внутрішніх трансформацій в Україні.

З іншого боку, формат партнерства на базі підтримки позиції США з просування свободи у регіональному та глобальному вимірах, ускладнює реалізацію інтересів країни на східному напрямі (Росія, країни СНД).

4.4 Розвиток відносин з Росією

З приходом нової влади почала поступово змінюватися практика відносин з РФ, яка за часів президентства Л.Кучми, по-суті, зводилася до непрозорого “політико-економічного бартеру” — економічних поступок в обмін на політичну підтримку. Україна намагається відстоювати національні інтереси на російському напрямі, проводити незалежну політику. Курс України на вступ до НАТО, зусилля з прискорення приєднання до СОТ, обмеження участі в ЄЕП, активізація регіональної політики негативно сприймаються Росією, що є основною причиною ескалації конфліктності у відносинах.

Водночас, Україна, відстоюючи власні позиції не сформувала ефективну тактику і стратегію такої політики, не спрогнозувала можливі наслідки. Не повною мірою задіяний наявний зовнішньополітичний інструментарій. Російська сторона активно використовує ці обставини, посилюючи тиск на Україну на різних напрямках.

Проявом такого тиску став найгостріший газовий конфлікт, який набув ознак політико-економічної кризи в українсько-російських взаєминах. На початку 2006р. газовий конфлікт увійшов у “гарячу фазу” — 1 січня 2006р. Росія скоротила подачу газу до України та публічно звинуватила українську сторону в тому, що вона “продовжує красти газ”⁴⁸. Такі дії у заяві МЗС від 1 січня 2006р. розцінені як “реалізація сценарію, покликаною створити економічний тиск і шантаж, а в кінцевому рахунку — дестабілізувати економіку України і зірвати поставки російського газу споживачам у країнах Євросоюзу”⁴⁹. Наступні домовленості дещо пом’якшили ситуацію, але їх наслідки є неоднозначними для України — що вже викликало гостру негативну реакцію всередині країни.

Громадська думка. У квітні спостерігалися певні позитивні суспільні очікування стосовно розвитку україно-російських відносин. Понад третина (34,8%) громадян вважали, що під час президентства В.Ющенка контакти з Росією покращаться, лише кожен п’ятий (19,4%) очікував їх погіршення. У грудні (на фоні “газового” конфлікту) різко зросли песимістичні настрої: 79,8% опитаних зазначили, що загалом україно-російські відносини погіршилися; 48,1% — оцінили відносини України з РФ як “погані”; 43,1% — як нестабільні. Лише 4,1% респондентів вважали їх “добрими”.

Загалом, сучасний стан двостороннього співробітництва не є задовільним і таким, що реально відповідає критеріям стратегічного партнерства (таблиця “Відповідність нинішнього стану двосторонніх відносин рівню стратегічного партнерства”).

Аналізуючи ситуацію, що склалася в україно-російських відносинах, можна відзначити наступні аспекти.

Загальна атмосфера двосторонніх відносин є несприятливою. Президент РФ висловив досить скептичну оцінку стосовно результатів співробітництва з новою українською владою, охарактеризувавши останній рік у російсько-українських стосунках як “рік втрачених можливостей”⁵⁰. Значна частина російського істеблішменту демонструє різко критичне ставлення до нової української влади та її діяльності⁵¹. Посилилися останнім часом і позиції воєнного лобі, налаштованого на жорсткий діалог з Україною⁵². Вкрай негативно РФ ставиться до курсу України на набуття членства в НАТО⁵³, подразниками у відносинах є дистанціювання України від ЄЄП, активність у рамках ГУАМ, ініціатива створення Спільноти демократичного вибору тощо.

Протягом 2005р. постійно виникали конфліктні ситуації, у які втягувалися державні органи обох країн, парламентарі, політичні діячі, ЗМІ, громадські організації⁵⁴. Наприкінці року загострилася ситуація довкола проблем, пов’язаних з об’єктами навігаційно-гідрографічного забезпечення безпеки мореплавства та виконання базових угод про умови тимчасового перебування ЧФ Росії на території України. Піком накопичених протягом року конфліктів стала згадана вище “газова криза”, яка різко погіршила клімат співробітництва. Ускладнює ситуацію наближення в Україні парламентських виборів, що сприймаються певними політичними силами РФ як можливість взяти реванш після “поразки” у президентській кампанії 2004р.

Не почали працювати нові механізми міждержавного співробітництва — тоді як попередні механізми ліквідовані. 3 липня 2004р. триває “пауза” в роботі двосторонніх міждержавних структур. З моменту проголошення президентами обох країн створення Українсько-російської міждержавної комісії, замість Змішаної міжурядової комісії зі співробітництва (19 березня 2005р.) нова структура не приступила до роботи у повному форматі. Лише 29 грудня 2005р. затверджено російську частину комісії⁵⁵. При цьому, не використовуються інші міждержавні структури, що досить ефективно працювали за попередніх часів⁵⁶.

Не використовуються повною мірою механізми міжпарламентської взаємодії, не є ефективними контакти на рівні регіонів, ускладнене співробітництво ділових кіл, не налагоджено стабільних каналів співпраці між структурами третього сектору.

Список проблемних питань не скорочується, а навіть розширюється. Позитивним є фіксація у спільному Плані дій Україна-Росія на 2005-2006рр. пріоритетних питань на найближчий період. Водночас спостерігаються значні розбіжності в баченні шляхів вирішення як “хронічних” проблем (делімітація водної частини кордонів, розподіл закордонного майна СРСР, скасування вилучень з режиму двосторонньої торгівлі, виконання угод з тимчасового перебування Чорноморського Флоту РФ на території України), так і відносно нових (формування ЄЄП, темпи вступу до СОТ, створення Спільноти демократичного вибору тощо).

Стан економічного співробітництва не є задовільним і не відповідає потенціалу країн. Загальне погіршення

⁴⁸ Заява офіційного представника “Газпрому” — С.Купріянова. — УНІАН, 3 січня 2005р.

⁴⁹ Заява МЗС України щодо співробітництва у газовій сфері від 1 січня 2006р. — <http://www.mfa.gov.ua>

⁵⁰ Годом упущенных возможностей назвал последние 12 месяцев в отношениях России и Украины президент РФ Владимир Путин. Див.: <http://president.kremlin.ru/text/themes2005/12/98563.shtml>.

⁵¹ Секретар Ради Безпеки Росії І.Іванов озвучив тезу про неконституційність та недемократичність зміни влади в Україні. Див.: Інтерв’ю Секретаря СБ РФ І.Іванова “Взаимная зависимость”. — “Стратегия России”, 2005, №4, с.10. — <http://www.scrf.gov.ru/News/2005/05/04.htm>. У свою чергу, Голова Державної Думи РФ Б.Гризлов скептично оцінив річні результати діяльності української влади: “Політична стабільність не досягнута, єдності народу України з діючою владою немає”. — Інтерфакс, 22 листопада 2005г.

⁵² У листопаді 2005р. Президент В.Путін призначив міністра оборони С.Іванова віце-прем’єром Уряду.

⁵³ Міністр оборони РФ С.Іванов під час перебування в Німеччині заявив, що вступ України або Грузії до НАТО «потребуватиме перегляду наших відносин з цими країнами, причому не лише у сфері оборони і безпеки». — Інтерфакс-АВН, 13 серпня 2005г.

⁵⁴ Можна нагадати ситуацію навколо несанкціонованої висадки російського десанту поблизу Феодосії, гострий конфлікт стосовно “зникнення” російського газу з українських газосховищ, напругу довкола можливого відвідання України Б.Березовським, конфлікт з приводу перебування російських моряків на території маяку на мисі Сарич, різку реакцію РФ на набуття чинності в Україні кодексу адміністративного судочинства, взаємні звинувачення про можливу екологічну загрозу прикордонним районам тощо.

⁵⁵ Указом Президента України “Питання Української частини Українсько-Російської міждержавної комісії” №1543 від 4 листопада 2005р. затверджено персональний склад Української частини комісії.

⁵⁶ Так, досить ефективним механізмом була Стратегічна група з питань україно-російських взаємовідносин при президентах двох країн за часів співголозування від України — О.Разумкова, від Росії — С.Приходька (потім С.Ястржембського).

клімату відносин позначається на економічних контактах. РФ активно і скоординоване використовує економічні важелі тиску на Україну⁵⁷.

Протягом 2005р. уповільнилися темпи зростання обсягів двосторонньої торгівлі⁵⁸. Низьким залишається рівень інвестиційної співпраці⁵⁹.

В окремих сферах посилюється конкуренція. Зокрема, на фоні скорочення військово-промислового співробітництва, РФ активізувала курс на власні замкнені цикли у ВПК поза рамками традиційної кооперації, що призвело до витіснення українських підприємств з деяких сегментів ринку озброєнь⁶⁰. Останнім часом з боку Росії почастішали офіційні заяви стосовно можливого згорання військово-промислової кооперації та занепаду українського ВПК у разі приєднання України до НАТО⁶¹.

Через розбіжності в позиціях сторін і брак фінансування ускладнена реалізація великих спільних проєктів. Невизначеною залишається ситуація навколо проєкту газотранспортного консорціуму за участі України,

РФ і Німеччини⁶². Невиправдано зволікається реалізація спільного проєкту військово-транспортного літака АН-70⁶³.

Загалом, відхід української сторони від попередньої негативної схеми контактів, спроби змінити природу співробітництва з РФ супроводжується зростанням проблемності у двосторонньому діалозі. Відносини з РФ увійшли у кризову фазу. За таких умов, ефективність дій української влади залежить від її здатності в умовах асиметрії відносин і неспівмірності економічного та воєнно-політичного потенціалів, жорсткого тиску з боку РФ, відстоювати національні інтереси, професійно використовувати весь наявний зовнішньополітичний інструментарій.

Ключовою проблемою є пошук шляхів і механізмів вирішення спірних питань у двосторонніх відносинах, забезпечення рівноправного, взаємовигідного партнерства з РФ, від чого значною мірою залежить ефективність реалізації української зовнішньої політики і на західному напрямі.

Відповідність нинішнього стану україно-російських двосторонніх відносин рівню стратегічного партнерства

Сфери стратегічного партнерства	Стан справ	Оцінка
Економічна сфера		
Експорт/імпорт товарів і послуг	Вагомою є частка РФ в структурі українського експорту товарів (21,6%), імпорту – (36,6%). Однак, протягом року темпи зростання обсягів торгівлі уповільнилися.	Частково відповідає
Інвестиції	Прямі російські інвестиції (\$555,6 млн.) складають 5,8% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну. Росія посідає лише сьоме місце серед іноземних інвесторів.	Не відповідає
Крупні спільні проєкти	Успішним є співробітництво в космічній сфері. Залишається невизначеною ситуація довкола проєкту створення газотранспортного консорціуму. Невиправдано зволікається реалізація спільного проєкту військово-транспортного літака АН-70.	Частково відповідає
Енергетична сфера		
Експорт/імпорт енергоносіїв та послуг. Крупні спільні проєкти	Залежність України від поставок російських енергоносіїв є критичною. Це використовується РФ як важіль тиску на Україну ("газова криза"). Росія запроваджує газотранспортні проєкти в обхід України, контролює експорт енергоносіїв з країн Середньої Азії.	Не відповідає
Політична сфера		
Можливості підтримки інтересів України в міжнародних організаціях	Росія не сприяє інтеграції України до ЄС, виступає проти її приєднання до НАТО, здійснювала тиск щодо синхронізації вступу до СОТ.	Не відповідає
Ставлення до України як до стратегічного партнера	Серед політичної еліти РФ поширеним є критичне ставлення щодо нової влади в Україні. Загальна атмосфера відносин є несприятливою.	Не відповідає
Відносини в контексті регіональної інтеграції	Інтереси сторін щодо участі в СЕП суттєво відрізняються. РФ не влаштовує обмеження участі України в СНД, активізація її діяльності в рамках ГУАМ, ініціатива стосовно створення Спільноти демократичного вибору тощо.	Не відповідає
Сфера безпеки		
Можливості надання воєнної допомоги на випадок агресії	Потенціал наявний, але може реалізуватися лише в разі зміни напрямку воєнно-політичної інтеграції України.	Частково відповідає
Військове, військово-технічне співробітництво	У військово-технічному співробітництві пріоритет віддається західному напрямку. Обсяги військово-технічного співробітництва скорочуються. РФ активізувала курс на власні замкнені цикли у ВПК, посилюється конкуренція на ринках озброєнь.	Не відповідає

* Тут і далі наводяться дані Держкомстату України за період січень-жовтень 2005р.

⁵⁷ 16 грудня Державна Дума ухвалила парламентський запит до Голови Уряду РФ стосовно переходу стягнення ПДВ при експортних поставках газу за принципом країни походження (Інтерфакс-АФИ, 16 декабря 2005г.); керуючий справами Президента РФ В.Кожин заявив, що позиції РФ у переговорах з Україною стосовно розподілу закордонного майна колишнього СРСР будуть більш жорсткими. (Інтерфакс, 15 декабря 2005г.); правління Федеральної Служби з тарифів РФ ухвалило рішення про скасування у 2006р. пільгового тарифу на перевезення залізничної сировини з України (Інтерфакс, 14 декабря 2005г.).

⁵⁸ За даними Держкомстату, за січень-жовтень 2005р. експорт зріс у 1,28 разу (\$6,1 млрд.), імпорт – в 1,11 разу (\$10,7 млрд.). За аналогічний період 2004р. експорт зріс у 1,38 разу (\$4,8 млрд.), імпорт – в 1,37 (\$9,6 млрд.), порівняно із січнем-жовтнем 2003р.

⁵⁹ За даними Держкомстату, прямі російські інвестиції в українську економіку, станом на жовтень 2005р., становили \$555,6 млн. – 5,8% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну. Росія посідає лише сьоме місце серед іноземних інвесторів. Україна, у свою чергу, інвестувала в російську економіку \$103,8 млн. (48,1% загального обсягу інвестицій України).

⁶⁰ Від скорочення військово-промислового співробітництва Україна, за різними оцінками, щорічно втрачає \$100-150 млн. – УНІАН, 16 вересня 2005р.

⁶¹ Див.: Інтерфакс, 4 декабря 2005г.

⁶² 1 квітня 2005р. на прес-конференції Президент В.Ющенко зазначив: "Предметом консорціуму не може бути газотранспортна система України. Не може бути предметом те, що вже створено і нині функціонує". – Інтерфакс-Україна, 1 квітня 2005р.

⁶³ Внаслідок цього, не виправдалися надії на просування літака на європейський ринок – пріоритет був відданий європейській моделі А400М.

4.5 Регіональна інтеграція

Нові підходи до регіональної інтеграції на просторі Співдружності незалежних держав (СНД) зводяться загалом до наступного: участь України в СНД скорочується; діяльність у рамках ЄЕП обмежується зоною вільної торгівлі; здійснюється курс на набуття Україною ролі країни-регіонального лідера, модератора процесу забезпечення демократії і стабільності в Чорноморсько-Каспійському регіоні; — пріоритетом є трансформація ГУАМ під егідою України у проєвропейську міжнародну організацію. Нова влада зосереджує зусилля на формуванні на базі ГУАМ альтернативи реінтеграційним процесам під егідою Росії.

Реалізація таких підходів має “подвійний” результат — з одного боку, створено позитивний ефект активної зовнішньої політики (зокрема, проведення в Києві масштабного Форуму Спільноти демократичного вибору), з іншого — закладено ряд проблем у відносинах з окремими державами Співдружності (Білорусь, Казахстан, Росія, Узбекистан⁶⁴), що є одним із факторів певної політико-ідеологічної поляризації на пострадянському просторі⁶⁵.

Загалом, підсумки здійснення нової політики на теренах Співдружності дають підстави говорити поки що тільки про заявку на регіональне лідерство, оскільки її практична реалізація визначальною мірою залежить від політико-економічної підтримки з боку ключових гравців — ЄС і США, та забезпечення ефективного співробітництва, насамперед, в енергетичній сфері з державами каспійського регіону.

Аналізуючи діяльність влади у сфері регіональної інтеграції можна відзначити наступне.

Україна поступово обмежує участь в СНД, переводячи співробітництво з країнами-учасниками цієї структури у формат двосторонніх відносин. Для нового керівництва України контакти в рамках СНД не є ані політичним, ані економічним пріоритетом державної політики⁶⁶. Одним із перших кроків нової влади було припинення участі країни у місії спостерігачів від СНД; надалі українська сторона відмовилася від підписання ряду угод у військовій, енергетичній, гуманітарній сферах⁶⁷.

Це зумовлено, з одного боку, зміною підходів до регіональної інтеграції. З іншого — політико-економічним занепадом СНД⁶⁸, “моральною застарілістю” договірно-правової бази, необов’язковістю виконання ухвалених рішень⁶⁹. Сьогодні Співдружність — це скоріше бюрократична структура, що перебуває в стадії стагнації. Тому Україна публічно поставила під сумнів перспективи діяльності СНД⁷⁰, а нова влада виразно демонструє орієнтацію на розвиток економічного співробітництва на двосторонній основі⁷¹.

Загалом, існують підстави констатувати, що подальше звуження формату співробітництва в рамках Співдружності на фоні її послаблення може в перспективі поставити на порядок денний питання участі України в цій структурі.

Участь України в ЄЕП стала не фактором покращення економічного співробітництва з учасниками проєкту, а складною політичною проблемою, вирішити яку остаточно не вдалося. В рамках ЄЕП сторони не досягли вагомих економічних результатів, загальна атмосфера відносин з ініціатором проєкту ЄЕП — Росією, погіршилася. Позиція української сторони, по-суті, зводилася до “денонсації” політичних авансів попереднього режиму і спроб перетворити російський політичний проєкт на інструмент економічного співробітництва на просторі СНД. Україна визначила чіткі політико-економічні рамки участі в ЄЕП винятково рівнем зони вільної торгівлі — на зустрічі лідерів “четвірки” в серпні 2005р. приєдналася лише до 15 угод із загального пакету (93 документи), а решта, за словами В.Ющенка, “як правило, були відхилені”⁷². Згодом, на черговому засіданні групи високого рівня (листопад 2005р.) Україна взяла участь в узгоджені ще 20 документів⁷³.

По-суті, позиція України, на фоні численних заяв про зацікавленість у співробітництві в рамках “четвірки”, є прихованою відмовою від участі у проєкті. Така ситуація абсолютно не влаштовує РФ.

Водночас, проєкт ЄЕП залишається можливою пострадянською реінтеграційною альтернативою курсу на приєднання до ЄС. Це зумовлюється наступними причинами. *По-перше*, серед державно-політичної еліти не існує консенсусу навколо формату участі в ЄЕП.

⁶⁴ Узбекистан напередодні саміту ГУАМ в Кишиневі заявив про вихід зі складу об’єднання.

⁶⁵ Зокрема, Росія демонстративно проігнорувала Форум “Спільнота демократичного вибору”, обмеживши участь в заході рівнем радника Посольства. — Інтерфакс-Україна, 2 грудня 2005р.

⁶⁶ У програмі діяльності Уряду “Назустріч людям” контакти в рамках СНД не згадуються в числі визначених ключових напрямів діяльності. Програма містить завдання лише “оптимізувати участь України в СНД з урахуванням пріоритетів зовнішньої політики”. Стосовно ГУАМ, наприклад, наголошується на необхідності “активізувати співробітництво в усіх сферах...”. Докладно див.: Програма діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”. — <http://www.kmu.gov.ua>

⁶⁷ Зокрема, на засіданні Ради глав урядів в листопаді 2005р. Україна відхилила 15 з 30 запропонованих документів (концепція формування спільного енергоринку, угоду про об’єднання систем ППО та ін.). Докладно див.: Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. — Національна безпека і оборона, 2005, №9. с.16.

⁶⁸ Це був змушений визнати лідер СНД — Росія. Під час візиту до Вірменії 25 березня 2005р. Президент В.Путін заявив: “Якщо хтось очікував від СНД якихось особливих досягнень, скажімо, у сфері економіки, у сфері співробітництва в політичній галузі, у військовій і так далі, то, природно, цього не було, тому що й бути не могло.” — <http://president.kremlin.ru>

⁶⁹ За експертними оцінками, з 1500 угод, укладених у рамках СНД, понад чверть (400) втратили чинність. Україна та Азербайджан виконали процедури з імплементації 60% договорів у рамках СНД; Росія, Узбекистан, Молдова, — 58%-59%; Грузія — 18%. — Інтерфакс-Захід, 21 березня 2005р.

⁷⁰ 22 грудня на прес-конференції за підсумками 2005р. глава МЗС Б.Тарасюк заявив: “Усі конструктивні пропозиції України у рамках СНД довели, що ця структура не є ефективною. Отже, ми ставимо під сумнів саму перспективу діяльності СНД». — УНІАН, 22 грудня 2005р.

⁷¹ Очевидно, що зростання обсягів торгівлі України з країнами СНД у 2005р. слід оцінювати скоріше як результат не співпраці в рамках Співдружності, а двосторонніх економічних контактів. (За даними Держкомстату України, в січні-вересні 2005р. загальний обсяг експорту товарів та послуг до країн СНД становив \$9,8 млрд. і збільшився, порівняно з аналогічним періодом 2004р., на 22,3%. Обсяг імпорту товарів і послуг з країн СНД становив \$12,9 млрд. і збільшився на 13%.

⁷² Виступ Президента України під час консультацій з лідерами парламентських фракцій 21 вересня 2005р. — <http://www.president.gov.ua>

⁷³ Під час виступу перед керівниками дипломатичних місій в Україні 24 жовтня 2005р. Прем’єр-міністр Ю.Єхануров заявив: “Україна не братиме участь в угодах, спрямованих на створення Митного союзу, оскільки це суперечить створенню зони вільної торгівлі з ЄС, як одного з ключових завдань реалізації євроінтеграційного курсу. Відтак, найвищою формою залучення до ЄЕП для України є зона вільної торгівлі”. — <http://www.kmu.gov.ua>

По-друге, значна частина громадян підтримують інтеграцію в рамках “четвірки”. По-третє, РФ, використовуючи економічні важелі, здійснює потужний тиск на Україну в напрямі розширення її участі у проєкті. (Зокрема, Президент В.Ющенко в листопаді на фоні гострого газового конфлікту з РФ помітно пом’якшив позицію України щодо ЄП⁷⁴).

Активізована діяльність у рамках ГУАМ як плацдарму набуття регіонального лідерства і протистояння процесу реінтеграції пострадянського простору за російським сценарієм. Нова влада здійснила ряд кроків з виведення цієї структури із “законсервованого стану”⁷⁵. На самміті держав-учасниць ГУАМ у Кишиневі (22 квітня 2005р.) Україна виступила в ролі “двигуна” об’єднання, висунувши ряд важливих ініціатив з перетворення ГУАМ на повноцінну міжнародну організацію⁷⁶.

Завдяки ініціативам України (план “Врегулювання через демократизацію”), вдалося відновити переговорний процес стосовно придністровського конфлікту в новому форматі (5+2) із залученням ЄС і США⁷⁷ та досягти консенсусу з РФ⁷⁸. Проте, реалізація українських ініціатив після виборів у Придністров’ї ускладнилася (Україна заявила про невизнання цих виборів).

Однак, передчасно говорити про вагомі політико-економічні результати в рамках співробітництва країн ГУАМ з наступних причин.

Перше. Лише закладені основи для функціонування ГУАМ у новій якості⁷⁹. Протягом року на експертному рівні узгоджувався проєкт статуту, інші установчі документи⁸⁰. Кардинальна реорганізація об’єктивно ускладнила реалізацію спільних проєктів. Залишаються

проблемні питання на рівні двостороннього економічного співробітництва країн-учасниць⁸¹.

Друге. Не вдалося підкріпити ідею регіонального лідерства (в рамках ГУАМ) конкретними економічними проєктами, інвестиційними програмами з боку основних гравців — ЄС і США, в т.ч. стосовно реалізації базової ідеї — формування Євро-Азійського нафтотранспортного коридору. Економічний проєкт “Придунайський енерго-транспортний міст” знаходиться в стадії розробки.

Третє. Акцент на політичну складову ГУАМ (забезпечення стабільності в регіоні) ускладнює відносини з Росією, яка, намагаючись домінувати на просторі СНД, активізує реінтеграційні процеси, обмежуючи вплив ГУАМ⁸². (Ідеться про вихід Узбекистану зі складу ГУАМ, входження його до ЄвразЕС та укладення союзницького договору з Росією; рішення про приєднання організації Центрально-Азійського Співробітництва до ЄвразЕС⁸³).

Водночас, відповідні умови для реалізації претензії на регіональне лідерство не забезпечені. Результативність регіональної політики обумовлюється політико-економічним потенціалом, формування якого залежить від ряду внутрішніх і зовнішніх факторів. Серед внутрішніх — це успішність демократичних перетворень та економічних реформ. Серед зовнішніх — забезпечення стабільної та ефективної підтримки з боку провідних країн світу. В цілому, курс на набуття провідної ролі в регіоні не підкріплений створенням такого потенціалу (таблиця “Забезпечення умов реалізації курсу на регіональне лідерство”).

Забезпечення умов реалізації курсу на регіональне лідерство

Умови	Стан справ	Оцінка
Забезпечення внутрішніх демократичних перетворень, проведення ефективних соціально-економічних реформ. Надійний захист прав і свобод людини, реальне підвищення добробуту громадян	Становлення демократичного суспільства не набуло закінченого вигляду. Соціально-економічні реформи здійснюються повільно.	Частково забезпечено
Наявність відповідного економічного потенціалу, високого міжнародного авторитету	Економічне зростання уповільнилося. Міжнародний авторитет поки високий, але дещо погіршився внаслідок внутрішніх конфліктів.	Частково забезпечено
Забезпечення стабільної політико-економічної підтримки з боку провідних гравців в регіоні ЄС, США, РФ	Певна політична підтримка надається з боку США і ЄС. РФ такий курс не підтримує.	Частково забезпечено
Забезпечення ефективного економічного співробітництва в рамках ГУАМ на базі реалізації масштабних спільних проєктів у сфері транспорту, енергетики	Триває процес реорганізації ГУАМ. Рівень економічних контактів не відповідає потенціалу країн учасниць.	Частково забезпечено
Налагодження партнерських продуктивних відносин з іншими регіональними утвореннями (ЄП, ЄвразЕС, СНД)	Формат участі України в цих структурах скорочується. Контакти не є продуктивними.	Не забезпечено
Наявність ефективних каналів співробітництва з демократичними силами країн регіону	Контакти обмежені, співпраця не має системного характеру.	Не забезпечено

⁷⁴ На Перших президентських слуханнях (листопад 2005р.), В.Ющенко, говорячи про “три політики” співробітництва з ЄП, зазначив: “...Безумовно, постає питання: для того, щоб формувати ці три політики, як передати частинку національного суверенітету для управління цими політиками? І це питання буде стояти на порядку денному. І не треба робити спекуляції щодо цього, якщо ми дійсно хочемо гармонізувати нашу участь у цьому ринку”. — <http://www.president.gov.ua>

⁷⁵ 28 лютого 2005р. Президент України виступив з програмною заявою про відродження ГУАМ.

⁷⁶ Докладно див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №5. с.46.

⁷⁷ Молдова, Придністров’я, Україна, Росія і ОБСЄ + ЄС і США.

⁷⁸ Див.: Спільна заява президентів України та Росії від 15 грудня 2005р. — <http://www.president.gov.ua>

⁷⁹ За словами міністра закордонних справ України Б.Тарасюка: “Наразі склалися всі політичні, юридично-правові та економічні передумови для заснування на основі ГУАМ повноцінної регіональної організації...”. Див.: Виступ Міністра закордонних справ України Б.Тарасюка на пленарному засіданні Сьомої наради керівників закордонних дипломатичних представництв України (22 серпня 2005р., Київ). — <http://www.mfa.gov.ua>.

⁸⁰ Лише наприкінці серпня затверджено план роботи робочої групи ГУАМ з економіки та торгівлі на 2005-2006рр. У грудні 2005р. відбувся третій раунд переговорів на експертному рівні стосовно розробки статутних документів.

⁸¹ Наприклад, за словами Президента В.Ющенка, між Україною та Грузією ще не знайдена спільна позиція стосовно тарифної політики. — Інтерфакс-Україна, 23 листопада 2005р.

⁸² Зокрема, 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 та Москви.

⁸³ 6 жовтня 2005р. на самміті в Санкт-Петербурзі лідери країн Центрально-Азійського Співробітництва ухвалили рішення про інтеграцію до ЄвразЕС. 14 листопада 2005р. в Москві президенти РФ та Узбекистану підписали Договір про союзницькі відносини.

Регіональна політика України набула активного характеру, змінені підходи до участі держави в регіональних об'єднаннях, запроваджено 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. Водночас, реалізація ідеї регіонального лідерства спричинила ряд проблем у відносинах з країнами СНД. Ефективність української політики на пострадянському просторі залежить, насамперед, від успішності внутрішніх трансформацій.

4.6. Політика безпеки

Діяльність нової влади у сфері національної безпеки визначається багатьма факторами, зокрема, ефективністю дій в галузях міжнародного військового співробітництва, миротворчої діяльності, протидії розповсюдженню озброєнь, реформування Збройних Сил (ЗС), інших силових структур.

Попри контрверсійність теми євроатлантичної інтеграції (особливо на передвиборному етапі) нова влада пішла на відновлення у Воєнній доктрині України положення про вступ до НАТО як стратегічної мети, засобу забезпечення воєнної безпеки держави, стимулу кардинального реформування сектору безпеки⁸⁴. Проте, як зазначалося вище, не створені умови для забезпечення загальнонаціонального консенсусу навколо євроатлантичної інтеграції. Загалом, реформуванню сектору безпеки значною мірою бракувало системності, ефективної кадрової політики, збалансованості та координованості дій.

Міжнародне співробітництво у сфері безпеки більш активно розвивалося на західному напрямі. Його пріоритетами у 2005р. були: розширення двосторонніх відносин з країнами НАТО з метою забезпечення підтримки вступу до Альянсу, виконання Цільового плану Україна-НАТО, досягнення взаємосумісності органів управління та підрозділів ЗС України з аналогічними структурами країн НАТО.

Нова влада була змушена шукати баланс між західним і східним векторами політики безпеки за умов впливу двох чинників: внутрішнього – розставки політичних сил усередині країни (особливо з огляду на парламентські вибори), та зовнішнього – різне ставлення до проголошеного Україною курсу вступу до НАТО з боку ЄС, США, РФ, та окремих країн-членів Альянсу.

Військове співробітництво з ЄС здійснюється в рамках Плану дій Україна-ЄС. Опрацьоване питання участі підрозділів Військової служби правопорядку ЗС України у складі міжнародного батальйону військової поліції в миротворчих операціях на Балканах під егідою ЄС. На грудневому самміті Україна-ЄС Україна отримала позитивний сигнал стосовно її участі в колективній системі європейської безпеки: укладені угоди про певні аспекти повітряного сполучення, а також про співробітництво в рамках цивільної глобальної навігаційної супутникової системи.

До активу співробітництва на західному напрямі можна віднести запровадження Інтенсифікованого діалогу з НАТО, підтримку членами Альянсу оборонної політики України (зокрема, Міністерство оборони України отримала членство в Раді міністрів оборони країн Південно-Східної Європи).

Загалом, протягом 2005р., укладено сім міжурядових та міжвідомчих угод, програм (планів) двостороннього співробітництва з міністерствами оборони як країн НАТО (Литва, Словаччина, Чехія), так і держав СНД (Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Росія, Таджикистан).

ЗС України брали активну участь у спільних навчаннях із силами НАТО. Цілями участі України в таких навчаннях є підвищення боєздатності підрозділів ЗС, опрацювання методів виконання ними бойових завдань, набуття навичок спільних дій з підрозділами збройних сил країн НАТО. Станом на грудень 2005р., підрозділи та особовий склад ЗС України брали участь у понад 20 спільних навчаннях – як на території України, так і за її межами.

На східному напрямі здійснені кроки з розвитку військового співробітництва з Російською Федерацією. Підписаний план співробітництва між РНБО України та Радою Безпеки РФ; укладений розширений план співробітництва між міністерствами оборони, Угода про співробітництво у сфері безпеки польотів та визначені напрями і конкретні заходи у військово-технічному співробітництві; в рамках Українсько-Російської міждержавної комісії утворений Підкомітет з питань безпеки, а також Підкомісія з питань функціонування Чорноморського Флоту та його перебування на території України; активізовані переговори з Росією з питань ЧФ.

Миротворча діяльність України сприяла забезпеченню її активної, повноцінної участі в діяльності міжнародних систем безпеки. Україна є активним учасником ряду миротворчих операцій під егідою ООН і НАТО в різних регіонах світу. Миротворчий потенціал країни користується попитом, про що свідчить, наприклад, прохання Секретаріату ООН про участь українських миротворців у Судані (у відповідь, Україною у вересні 2005р. прийняте позитивне рішення). Міжнародна спільнота позитивно оцінює діяльність миротворчих сил України в Косово, Ефіопії, Конго, Лівані, Сьєрра-Леоне, Іраку, Ліверії⁸⁵. Миротворчі зусилля України сприяють зміцненню її іміджу як відповідального та надійного партнера в забезпеченні глобальної і регіональної безпеки.

Перспективним напрямом розвитку миротворчої діяльності Збройних Сил України є поглиблення співробітництва з євроатлантичними структурами безпеки. Україна бере участь в операції НАТО "Активні зусилля", спрямованій на забезпечення безпеки середземноморського регіону, боротьбу з міжнародним тероризмом і запобігання незаконному обігу зброї та наркотиків. Наприкінці 2005р. в Севастополі створений Контактний пункт, призначений для обміну інформацією між учасниками операції.

⁸⁴ Про незворотність цього курсу неодноразово наголошувалося в офіційних виступах Президента України, Голови Верховної Ради, секретаря РНБО України, міністра закордонних справ, міністра оборони України.

⁸⁵ Негативний вплив на міжнародний імідж України могли справити виявлені ООН фінансові порушення представниками українського миротворчого контингенту в Лівані та Іраку. Однак, оперативна та ефективна реакція на ці події Міністерства оборони України значно послабила цей вплив.

Активізувалася миротворча діяльність України на регіональному рівні. Президент України В.Ющенко виступив з ініціативами із врегулювання Придністровського конфлікту, створення спільного військового підрозділу ГУАМ для участі в миротворчих операціях і забезпечення колективного захисту інтересів країн-членів ГУАМ. Президент підписав розпорядження про створення Міжвідомчої групи України при Віртуальному центрі ГУАМ з питань боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, розповсюдженням наркотиків та іншими небезпечними видами злочинності.

Протидія розповсюдженню озброєнь. З набуттям у квітні 2005р членства в Австралійській групі (контроль над експортом “чутливої” хімічної і біологічної продукції), Україна стала учасницею всіх без винятку міжнародних режимів експортного контролю. В органах державної влади (РНБО України, МЗС, Державній службі експортного контролю України) опрацюються питання про форми та масштаби приєднання України до Кодексу поведінки ЄС стосовно експорту озброєнь, який після його ухвалення Радою Міністрів ЄС набуває статусу Спільної позиції Євросоюзу – юридично обов’язкового документу.

Потенційно проблемним фактором у реалізації Україною політики у сфері контролю над озброєннями, є політичне, економічне й військово-технічне співробітництво на східному напрямі – з Росією, Білоруссю та Казахстаном у рамках проекту ЄЕП. Жодна з цих країн поки що не є учасницею Австралійської групи, а Білорусь і Казахстан, до того ж, не беруть участі у Вассенаарській домовленості та Режимі контролю над ракетними технологіями. Це може створити проблеми при переміщенні продукції подвійного призначення в рамках зони вільної торгівлі ЄЕП.

Реформування сектору безпеки та наближення до європейських стандартів ускладнюється рядом внутрішніх факторів. Зокрема, йдеться про недостатню якість кадрового потенціалу та відсутність злагодженості дій нової владної команди. Протягом 2005р. постійно тривали раптові, часом необґрунтовані кадрові перестановки в Кабінеті Міністрів, РНБО України, Службі безпеки України (СБУ), Генеральній прокуратурі. Не виключено, що саме відсутність відчутних зрушень у реформуванні силових структур стала однією з причин (або приводом) таких перестановок. Незважаючи на обіцянки, досі немає концепції реформування правоохоронних органів, хоча стосовно окремих силових структур вже ухвалені певні рішення та документи⁸⁶.

Практичні результати реформування правоохоронних органів не можна вважати задовільними⁸⁷. Структурні зміни мають часто необґрунтований характер⁸⁸. Відсутня координація та ефективна взаємодія всередині правоохоронної системи, про що свідчать суперечки між МВС і Генеральною прокуратурою⁸⁹.

Ефективно здійснюється реформування ЗС України:

- ❖ затверджена Державна програма розвитку ЗС України на період 2006–2011рр. розроблений проект Державної цільової програми розвитку озброєнь і військової техніки до 2009р.;

- ❖ у 2005р. повністю переглянута система забезпечення житлом військовослужбовців; уточнені обсяги закупівлі та будівництва житла; система надання житла стала повністю прозорою;

- ❖ розроблені пропозиції з позбавлення ЗС України непридатних їм функцій шляхом виведення з їх інфраструктури надлишкових об’єктів, вдосконалення механізмів постачання матеріальних засобів і надання послуг медичного та квартирно-експлуатаційного забезпечення із залученням невійськових структур різних форм власності;

- ❖ відбулися позитивні зрушення у вирішенні проблем надлишкових запасів озброєнь, військової техніки та іншого військового майна; сплановане розгортання повномасштабної утилізації (ліквідації) та реалізації надлишкових озброєнь, військової техніки, ракет, боєприпасів за участю Агентства НАТО з питань матеріально-технічного забезпечення та постачання (NAMSA); згідно з проектом, у 2005р. залучаються кошти програми НАТО TRUST (понад 7,5 млн.) для фінансування робіт з утилізації боєприпасів (15 тис. тонн), стрілецької зброї (400 тис. од.) і переносних зенітних ракетних комплексів (1000 од.); з 11 липня 2005р. ОБСЄ та Міністерство оборони України розпочали проект “Аналіз об’єму робіт по ліквідації запасів компонентів ракетного палива в Україні – 1 етап” на який виділено €30 тис. з бюджету Координатора проектів ОБСЄ в Україні;

- ❖ здійснена корпоратизація понад 150 підприємств МО, на базі яких створені чотири концерни (“Техносервіс”, “Авіаовоєремонт”, “Воєнремсервіс”, “Воєнторгсервіс”) і консорціум “Військово-будівельна індустрія”; за даними Міністерства оборони, у 2005р., порівняно з минулорічними показниками, кількість збиткових підприємств скоротилася з 64 до 56; обсяги виробництва підприємств зросли на 72,7 млн. грн. (7,3%) і склали понад 924 млн. грн.; чистий прибуток склав близько 28 млн. грн.;

- ❖ запроваджені нові терміни строкової військової служби – 12 місяців, для військовослужбовців з вищою

⁸⁶ Рішення РНБО України “Про необхідність створення Національної служби розслідувань” від 7 вересня 2005р.; Закон України “Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України” від 20 жовтня 2005р.; Закон України “Про загальну структуру та чисельність Управління державної охорони України” від 17 листопада 2005р.; Указ Президента України №1556 від 7 листопада 2005р. про створення Служби спеціального зв’язку та захисту інформації; Закон України “Про службу зовнішньої розвідки України” від 1 грудня 2005р.

⁸⁷ Зараз їх загальна чисельність майже вдвічі перевищує чисельність ЗС України: Міністерство внутрішніх справ (МВС) – 324,4 тис.; Внутрішні війська – 32,7 тис.; Державна прикордонна служба України – близько 50 тис.; СБУ – 41,8 тис.; податкова міліція – близько 10 тис.; Державна служба охорони України – близько 3000 осіб.

⁸⁸ Виразним прикладом була ліквідація Державної автомобільної інспекції. Указ Президента України “Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України” №1109 від 19 липня 2005р. передбачає реорганізацію департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України у Державну службу безпеки дорожнього руху (дорожню міліцію) та патрульну службу МВС України.

⁸⁹ “Міністр внутрішніх справ Юлценко підозрює, що органи прокуратури на місцях саботують справи щодо колишніх посадових осіб. Понад 100 колишніх посадовців проходять за порушеними МВС кримінальними справами. В органах прокуратури на місцях триває саботаж, і старі кучмісти готуються до реваншу”. – <http://www.gazeta.lviv.ua>, 22 серпня 2005р. У свою чергу, 23 листопада Генеральний прокурор С.Піскун наголошує: “Луценко заявляв про сім епізодів у справі Б.Колесникова... А що знайшло підтвердження? Нічого! І так було по всіх справах, які вони нам принесли.” – <http://www.pravda.com.ua>

освітою — дев'ять місяців, у Військово-Морських Силах — 18 місяців;

❖ розроблений план і підготовлені передумови створення у 2006р. служби соціального забезпечення та центру перепідготовки військовослужбовців, які звільняються з лав ЗС;

обгрунтовані та внесені до плану на 2006р. заходи з упорядкування співвідношення чисельності видів ЗС і наближення його до прийнятих у НАТО показників; до кінця 2006р. розподіл особового складу між видами ЗС становитиме: Сухопутних військ — до 40%; Повітряних Сил — до 24%; Військово-Морських Сил — до 8%; особовий склад штабів, органів управління, навчальних установ та органів забезпечення — до 28%.

Підсумовуючи, можна визначити, що політиці України у сфері національної безпеки поки що бракує системності. Інституційні спроможності нової влади в цій сфері є недостатніми для досягнення результатів, адекватних політичним заявам державного керівництва. Слабкою є координація дій органів влади у реалізації стратегічних завдань у сфері національної безпеки. Затягування розробки концепції реформування силових структур і, водночас, вжиття певних заходів з їх реорганізації створюють ситуацію невизначеності та значною мірою знижують ефективність роботи цих органів. Активізація контактів з НАТО не супроводжується цілеспрямованою діяльністю з інформаційної підтримки процесу євроатлантичної інтеграції України.

ВИСНОВКИ

Українська зовнішня політика перебуває у складному періоді трансформації. Остаточно не сформовано як ефективну систему інституційно-правових механізмів, так і державну стратегію співробітництва на ключових зовнішньополітичних напрямках. Існує неузгодженість дій між гілками влади, структурами виконавчої влади.

Загалом, ситуація на європейському (ЄС) та євроатлантичному (НАТО) напрямках змінилася на краще. Досягнуто рівня відносини з Альянсом, що відкриває перспективи членства. Проте, розвиток контактів з цими структурами стримувався внутрішніми факторами: браком інституціонально-кадрового, фінансового, інформаційного забезпечення курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Зокрема, не створено умов для забезпечення широкої громадської підтримки руху України до ЄС та НАТО. Можна прогнозувати, що євроатлантична інтеграція України стане на виборах-2006 не об'єднуючим фактором, а "вододілом" як між провідними політичними силами, так і регіонами країни.

Діяльність української влади на американському напрямі була більш успішною в політичній сфері — покращилася атмосфера відносин, закладені умови для розвитку реального стратегічного партнерства зі США. Але у галузі економіки поки не вдалося досягти якісно нового рівня відносин. Водночас, партнерство із США в плані просування свободи у регіональному та глобаль-



ному вимірах, призвело до зростання конфліктності на східному напрямі (Росія, країни СНД).

Відносини з РФ перебувають на складному етапі. Триває вироблення нового їх алгоритму та механізмів реалізації. Євроатлантична інтеграція України, обмеження участі в ЄП, регіональна активність в рамках ГУАМ спричинила гостру конфліктність у двосторонніх відносинах. В умовах жорсткого тиску з боку РФ (газова криза), асиметрії політико-економічних потенціалів, українській владі бракувало з'ясовності дій, ефективного використання політико-дипломатичного інструментарію. Ключовою проблемою є пошук шляхів вирішення значного переліку гострих проблем у двосторонніх відносинах, забезпечення рівноправного взаємовигідного партнерства з РФ.

Регіональна політика України набула більш активного характеру. Запроваджено нові підходи до участі в регіональних утвореннях, висунуто ряд ініціатив, зокрема стосовно врегулювання Придністровського конфлікту, створення Спільноти демократичного вибору, реорганізації ГУАМ.

Водночас, активність української сторони у просуванні демократії в Чорноморсько-каспійському регіоні обмежувалася недостатнім політико-економічним потенціалом ГУАМ, уповільненням внутрішніх реформ в Україні, браком фінансово-економічної підтримки з боку головних партнерів — ЄС і США.

З іншого боку, є підстави прогнозувати, що тема поглиблення інтеграції до ЄП буде активно використовуватися політичними силами під час виборчої кампанії як альтернатива європейської і євроатлантичної інтеграції. Очевидно, що подальша державна політика стосовно ЄП залежатиме від результатів виборів і розкладу сил у новому українському Парламенті.

Політики України у сфері національної безпеки бракувало системності. Інституційні спроможності нової влади в цій сфері виявилися не повною мірою достатніми для досягнення результатів, адекватних політичним заявам державного керівництва. ■

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ ЗАВДАНЬ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ

Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка
Інституційно-правове забезпечення	Здійснено ряд кроків стосовно реформування організаційно-правових основ діяльності державних органів, що забезпечують реалізацію зовнішньополітичного курсу. Прийнято низку нормативно-правових актів в рамках реформи центральних органів влади. Президентськими указами зміцнено координуючу роль МЗС. Здійснюється реформування Збройних сил України, ОПК та правоохоронних органів. У силових міністерствах і відомствах проведено реструктуризацію центральних апаратів.	Реорганізація виконавчих структур здійснювалася не системно, не набула закінченого вигляду і поки що не призвела до якісного покращання їх діяльності та координованості дій. Державні програми у сфері зовнішньої політики реалізуються незадовільно. Продовжує діяти застарілий документ “Основні напрями зовнішньої політики України”. У плані заходів з реалізації Програми Уряду “Назустріч людям” заплановано у 2005р. розробити і внести на розгляд Парламенту законопроект “Основні засади зовнішньої політики України”. Новий документ до Верховної Ради не внесено.	Остаточного не сформований збалансований, комплекс інституційно-правових засад, що забезпечує ефективність формування і реалізації зовнішньої політики та політики безпеки
Інтеграція до Європейського Союзу	Активізовані політико-дипломатичні контакти, змінилася на краще атмосфера відносин з ЄС. Укладено ряд важливих економічних угод. Започатковано низку галузевих проектів співробітництва з Євросоюзом у т.ч. за його фінансової підтримки. Україна приєдналася до Болонського процесу. На грудневому саміті Україна-ЄС заявлено про прогрес у реалізації плану дій Україна-ЄС на 2005-2007рр. Прийнято рішення про надання Україні статусу країни з ринковою економікою. ЄС надає технічну і фінансову допомогу Україні у ліквідації надлишкових боєприпасів. Україна стала учасником глобального європейського проекту “Галілео”. Розпочато переговори щодо спрощення візового режиму. Низка країн-членів ЄС (країни Балтії, Польща, Словаччина, Чехія та Угорщина), скасували для громадян України консульський збір за оформлення віз.	Ефективний розвиток контактів з ЄС, зокрема, реалізація заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС ускладнювалися несформованістю ресурсно-кадрової бази для адаптації законодавства, браком інституційного забезпечення, слабкої координацією дій органів влади на європейському напрямі. Незадовільно виконувалася Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції.	Поглибилось співробітництво з ЄС, закладено договірну основу для виведення відносин на новий рівень. Розвиток контактів стримується внутрішніми факторами.
Поглиблення співробітництва з НАТО	Україна підтвердила стратегічний характер відносин з Альянсом, внесені відповідні зміни до Военної доктрини України, у внутрішні нормативні акти. Запроваджений Інтенсифікований діалог з НАТО з питань набуття членства. Міністерством оборони України зроблено ряд кроків з трансформації Збройних Сил України відповідно до стандартів НАТО. Україна отримала офіційну підтримку курсу євроатлантичної інтеграції від лідера НАТО – США, інших країн Альянсу. Поглиблено співробітництво з НАТО у сфері миротворчої діяльності, в галузі ліквідації надлишкових запасів зброї і боєприпасів. У Спільній Заяві Комісії Україна-НАТО на рівні міністрів закордонних справ (8 грудня 2005р.) підтверджено політику “відкритих дверей”. Досягнуто помітного прогресу у реалізації Плану дій Україна-НАТО.	Активізація воєнно-політичних контактів з НАТО не супроводжувалася адекватними діями всередині країни. Бракувало координованості дій на рівні гілок влади. Незадовільним є інформаційне забезпечення курсу інтеграції до НАТО. Не створено умов для подолання негативних стереотипів потенціалу країн. Набуття Україною перспективи членства в Альянсі різко погіршило відносини з Росією.	Запроваджено новий формат відносин з НАТО. Активізовано різномірне співробітництво з Альянсом. Інформаційна робота стосовно забезпечення громадської підтримки курсу на вступ до НАТО є незадовільною.
Розвиток відносин із США	Відновлений активний діалог на вищому рівні. Створено умови для нового формату відносин – документально закріплений новий етап україно-американського стратегічного партнерства у спільній заяві президентів (4 квітня 2005р.). За фінансової підтримки США завершено виведення українського військового миротворчого контингенту з Іраку. Забезпечена політико-економічна підтримка США реформам в Україні, реалізації зовнішньополітичних завдань нової влади. Сенат США скасував поправку Джексона-Веніка стосовно України. Сполучені Штати є головним контриб'ютором ліквідації в Україні надлишкових запасів озброєнь, боєприпасів.	Не досягнуто якісних зрушень в економічних відносинах. Рівень економічних контактів, у т.ч. інвестиційного співробітництва не відповідає потенціалу країн. Ряд ключових проблем двосторонніх відносин не вирішено (у т.ч. не підписано протокол про взаємний доступ на ринки в рамках ступу до СОТ, Україна не отримала статус країни з ринковою економікою). Не вповні задіяні двосторонні механізми співробітництва. Американська допомога у ліквідації боєзапасів і озброєнь базується на ряді жорстких умов (внесення до переліку зброї, що ліквідується ПЗРК, використання американських технологій) Зближення із США на основі “просування свободи” створило виклики для України, ускладнило розвиток контактів на східному напрямі.	Діяльність на американському напрямі була більш успішною в політико-дипломатичній сфері, ніж в економічній.



Завдання	Позитивні результати	Обмеження	Оцінка
Розвиток відносин з Росією	Зроблено спроби змінити попередню схему непрозорих домовленостей у форматі отримання політичної підтримки за економічні поступки. Попри затримання роботи нових двосторонніх механізмів співробітництва тривали інтенсивні контакти на рівні міністерств і відомств. Укладено угоду про співробітництво між РНБОУ і РБ РФ, міністерства оборони двох країн підписали розширений план співробітництва на 2006р. Підписано міжурядову угоду про співробітництво у галузі безпеки польотів. Поновлено переговори з питань демаркації кордонів.	Відстоюючи національні інтереси Україна неефективно використовувала наявний зовнішньополітичний інструментарій. Не сформована чітка стратегія розвитку відносин з РФ. Тривала неузгодженість дій окремих відомств на російському напрямі. Залишається фактично незмінним (навіть розширюється) список проблемних питань. Зокрема, не досягнуто прогресу щодо делімітації Азово-Керченської протоки. Загострилися суперечки навколо виконання базових угод по ЧФ. Конфлікт у газовій сфері набув політичного забарвлення погіршив атмосферу відносин.	Відносини з РФ наприкінці року увійшли у критичну фазу. Різно змістовий тиск на Україну в ключових сферах співробітництва.
Регіональна інтеграція	Запроваджені нові підходи до регіонального співробітництва, зокрема, на теренах СНД. Чітко визначено рівень участі України в ЄСП, активізовано діяльність в рамках ГУАМ, запроваджено процес перетворення об'єднання у повноцінну міжнародну організацію. Нова влада здійснила ряд кроків для підвищення впливу України в регіоні. Україна висунула ряд масштабних ініціатив, що знайшли міжнародну підтримку: план Придністровського врегулювання, створення Спільноти Демократичного Вибору.	Претензії на регіональне лідерство не підкріплені ефективними внутрішніми реформами, адекватним політико-економічним потенціалом, фінансово-економічною допомогою ЄС і США. Нові підходи до регіонального співробітництва ускладнили відносини з РФ. Не забезпечено чітку консолідовану позицію державно-політичної еліти стосовно перспектив участі в ЄСП. Реалізація визначених завдань стосовно перетворення ГУАМ у впливову регіональну структуру не забезпечена відповідними ресурсами.	Регіональна політика України набула активного характеру. Однак реалізація ідеї регіонального лідерства не підкріплена створенням відповідного політико-економічного потенціалу
Захист співвітчизників за кордоном	Вирішено проблему із затриманням українських громадян у квітні 2005р. в Мінську. Загалом, звільнено з під варті 132 громадянина України, повернено 8 затриманих українських суден. Зокрема, в грудні визволено український екіпаж корабля "Панагія". При МЗС відкритий Центр допомоги громадянам України за кордоном. Заплановане відкриття його відділень на базі ряду посольств і почесних консульств. У громадській приймальній МЗС запроваджено консультації з питань захисту прав українців за кордоном. Врегульовано ряд проблемних ситуацій, пов'язаних із порушенням прав трудящих-мігрантів в Греції, Італії, Іспанії та ін. Набула чинності Угода з Португалією стосовно забезпечення трудових та соціальні гарантії трудових мігрантів з України. Активізований відповідний переговорний процес з іншими країнами ЄС.	Не запроваджена чітка скоординована державна програма захисту співвітчизників за кордоном. Остаточне не сформовано ефективну організаційну інфраструктуру для надання кваліфікованої правової допомоги громадянам України за кордоном.	Активізовані зусилля із захисту співвітчизників за кордоном. Залишається відкритим питання ефективності відповідних механізмів.
Економізація зовнішньополітичної діяльності	Започатковані ряд важливих, з огляду на національні інтереси України, галузевих проектів співробітництва з країнами ЄС (зокрема в рамках ЄБРР). За фінансової підтримки Трастового фонду НАТО розпочато 12-річний проект утилізації боєприпасів і озброєнь (загальна вартість понад 27 млн. євро). Українська сторона взяла участь у світових економічних форумах. В Києві проведено Міжнародний економічний форум. Оновлено і реструктуризовано Консультативну раду з питань іноземних інвестицій.	Погіршило інвестиційний клімат ліквідація вільних економічних зон і території пріоритетного розвитку. Не досягнуто якісних результатів в економічних відносинах із США. Знизилися темпи економічного співробітництва з РФ. Не вдосконалена довгострокова Програма економічного співробітництва з Росією. Негативного ефекту набула нез'ясованість позицій влади щодо реприватизації підприємств. Не вдосконалено роботу торгово-економічних місій України за кордоном.	Поки що домовленості та декларації не підкріплені вагомими результатами на ключових напрямках зовнішньоекономічних відносин.
Покращання міжнародного іміджу держави	Змінився на краще міжнародний імідж держави. Існує позитивний інтерес у світі до України. Поліпшилося ставлення до країни інституцій ЄС, громадян країн-членів Євросоюзу. Запровадження в односторонньому порядку безвізового режиму з ЄС сприяло подальшому просуванню позитивного іміджу держави. Підвищило авторитет України набуття членства в Австралійській групі, чітке виконання міжнародних домовленостей в сфері безпеки, активна участь у миротворчих операціях. Позитивним моментом стала оперативна та ефективна реакція МЗС і Міністерства оборони на конфліктні ситуації довкола українських миротворців в Іраку та Лівані.	Не розроблено нової комплексної державної програми формування позитивного міжнародного іміджу України. Негативного резонансу набув розкол у президентській команді і наступна відставка Уряду Ю.Тимошенко. Існує неузгодженість підходів серед державно-політичної еліти щодо ряду зовнішніх питань: євроінтеграція, участь в ЄСП, відносини з РФ та НАТО тощо.	Відбулося покращання міжнародного іміджу України, але відсутня системність у роботі з його цілеспрямованого формування.

РОЗДІЛ 5. НОВА ВЛАДА: ДИНАМІКА СУСПІЛЬНИХ ОЦІНОК ТА ОЧІКУВАНЬ

Зміна влади в Україні через президентські вибори 2004р. відбулася значною мірою завдяки громадській активності, виявленій виборцями в Помаранчевій революції. Вже цією масовою акцією громадянської непокорі прихильники нині діючого Президента України В.Ющенка надали йому та його команді не лише вагому підтримку у виборчій боротьбі, але й колосальний кредит довіри на майбутнє.

Наприкінці квітня 2005р., через перші 100 днів діяльності новообраного Президента та сформованого ним Уряду, рівень суспільної довіри до нової владної команди набув максимальних значень – дії Президента повністю підтримували майже 47% громадян, Уряду – 36%. Понад половина (майже 54%) громадян були впевнені, що події в країні розвиваються у правильному напрямі.

Спираючись на такий рівень суспільної підтримки, нова владна команда мала всі шанси виконати свої передвиборні зобов'язання та довести, що вона здатна досягти того, що не зробила влада попередня.

Протягом лютого-грудня 2005р. Центр Разумкова та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) здійснювали моніторинг громадської думки про нову владу, а також позицій та оцінок ділових кіл, проводячи соціологічні опитування загальнонаціональної аудиторії (Центр Разумкова) та цільової – керівників підприємств у регіонах України (ІЕД)¹.

Результати опитувань свідчать, що кредит суспільної довіри до нової владної команди відчутно зменшився, за окремими показниками ставлення громадян до влади наближається до того, яким воно було напередодні президентських виборів. Загалом можна констатувати, що влада не змогла реалізувати тих соціальних очікувань, які були в суспільстві на початку 2005р.

Нижче наводяться узагальнені результати опитувань та їх стислий аналіз.

5.1 НОВА ВЛАДА ОЧИМА ГРОМАДЯН²

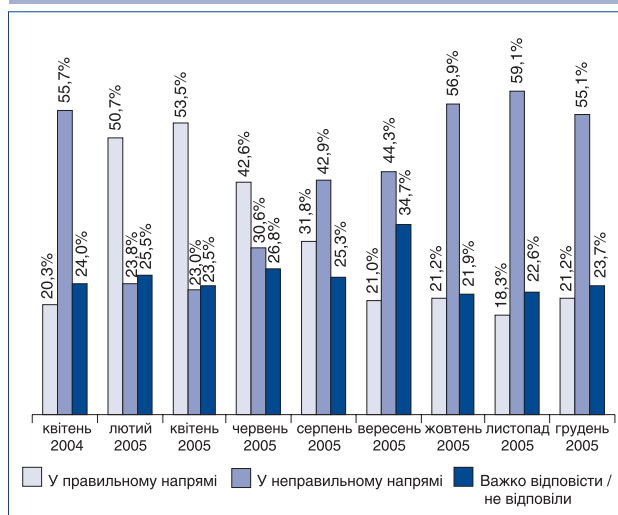
Центр Разумкова

За тенденціями змін оцінок громадянами діяльності нової влади, можна вирізнити два періоди: перший – з лютого по травень 2005р., коли спостерігалася зростання позитивних оцінок діяльності влади; другий – з травня по листопад, для якого характерна тенденція їх погіршення. У грудні ситуація стабілізувалася.

Загальна оцінка ситуації в країні

Якщо судити за оцінками громадянами напрямку розвитку ситуації в країні (діаграма “Оцінка напрямку розвитку подій у країні”), то “пік” соціального оптимізму припав на кінець квітня, коли число тих, хто вважав, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, становило 53,5%. Наступні опитування фіксували зниження цього числа, і в листопаді воно становило лише 18,3%. У грудні ситуація стабілізувалася і навіть дещо покращилася: 21,2% опитаних засвідчили, що події розвиваються у правильному

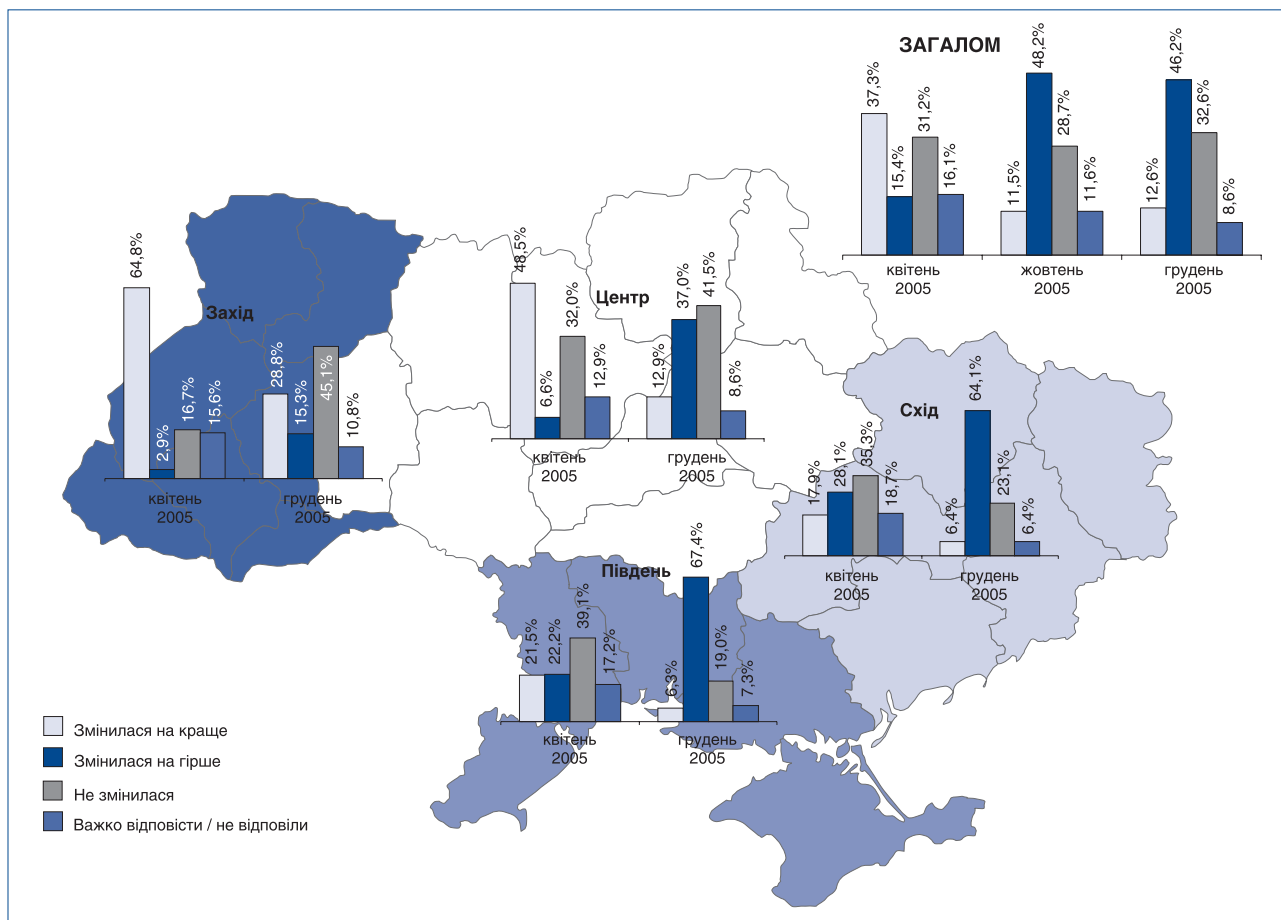
Оцінка напрямку розвитку подій у країні,
% опитаних



¹ Результати опитувань див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.52-68; Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. — Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.32-48.

² У цьому підрозділі використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з лютого 2004р. по грудень 2005р. Опитування здійснювалися в усіх областях, Києві та АР Крим за багатоступенєвою випадковою вибіркою із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). У квітні 2004р. було опитано 2020 респондентів, у лютому 2005р. – 2012, у квітні 2005р. – 2010, у травні-червні 2005р. – 2008, у серпні 2005р. – 2011, у вересні 2005р. – 2011, у жовтні 2005р. – 2007, у листопаді 2005р. – 1993, у грудні – 2009 респондентів. Теоретична похибка вибірки всіх зазначених опитувань не перевищує 2,3%.

Оцінка зміни ситуації в країні в цілому у 2005р., % опитаних



напрямі, 55,1% — у неправильному. Отже, за цим показником ситуація наблизилася до тієї, що була у квітні 2004р., за півроку до президентських виборів.

Якщо порівнювати оцінки змін ситуації в країні у 2005р у квітні, жовтні і грудні, то в квітні ці зміни оцінювалися громадянам переважно як позитивні, а в жовтні і грудні — переважно як негативні. У квітні лише на Сході країни частка тих, хто частіше зазначав погіршення ситуації, перевищувала частку тих, хто вказував на її покращення, у грудні ця тенденція спостерігалася вже в трьох регіонах, і лише жителі Заходу частіше відзначали покращення ситуації³ (карта “Оцінка змін ситуації в країні в цілому у 2005р.”⁴).

Хоча загальний розподіл відповідей на це питання у грудні, порівняно з жовтнем, майже не змінився, проте змінилися відповіді респондентів, залежно від їх електоральних уподобань. Так, у жовтні на погіршення ситуації частіше вказували як ті, хто голосував у повторному другому турі президентських виборів за В.Януковича (75,1%; на покращення ситуації — лише 3,7%), так і ті, хто голосував за В.Ющенка

(31,0% та 18,1%, відповідно). У грудні серед прихильників В.Януковича це співвідношення дещо погіршилося (на погіршення ситуації вказували 75,0%, на покращення — лише 1,9%). Водночас, серед прихильників В.Ющенка співвідношення зрівнялося, тобто відмінність не є статистично значимою (23,4% вказували на покращення ситуації, 24,5% — на погіршення).

Оцінка змін у різних сферах життя

У квітні 2005р. громадяни України частіше позитивно оцінювали зміни у більшості сфер суспільного життя за період діяльності нової влади, у грудні ми спостерігаємо кардинально відмінну картину (таблиця “Оцінка змін в окремих сферах у 2005р.”). Із 14 сфер, які оцінювалися респондентами, лише в п’яти спостерігається позитивна оцінка змін: рівень свободи слова і демократії, міжнародний імідж України, пенсійне забезпечення та становище у сфері дотримання прав і свобод громадян. Однак у всіх сферах частка тих, хто вказує на покращення ситуації у грудні істотно зменшилася, як і показник змін.

³ Слід зазначити, що в жовтні на Заході частки тих, хто відповідав, що ситуація покращилася, та тих, хто вважав, що вона погіршилася, статистично не відрізнялися.

⁴ Тут і далі застосовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Центр**: м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області.

**Оцінка змін в окремих сферах у 2005р.*,
% опитаних**

	Змінилося на краще		Змінилося на гірше		Не змінилося		Важко відповісти		Показник змін**	
	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.
Рівень свободи слова	43,4	39,2	11,6	13,5	33,7	36,3	11,3	11,0	31,8	25,7
Рівень демократії	38,8	31,5	12,0	16,0	35,3	39,3	13,9	13,2	26,8	15,5
Міжнародний імідж України	60,5	34,8	7,9	25,4	18,5	24,8	13,1	15,0	52,6	9,4
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	25,9	20,0	12,8	18,2	43,8	43,8	17,5	18,0	13,1	1,8
Пенсійне забезпечення	72,8	26,7	4,6	25,3	16,0	39,0	6,6	9,0	68,2	1,4
Ситуація зі злочинністю	22,8	16,2	11,1	26,5	49,0	44,6	17,1	12,7	11,7	-10,3
Дотримання законності державними службовцями	23,6	11,5	10,0	24,3	46,7	47,5	19,7	16,7	13,6	-12,8
Оплата праці	31,5	17,9	9,9	33,9	46,6	37,3	12,0	10,9	21,6	-16,0
Ставлення влади до громадян	32,7	12,4	10,5	33,7	40,8	42,3	16,0	11,6	22,2	-21,3
Упевненість громадян у завтрашньому дні	26,7	7,6	20,9	50,9	35,4	31,1	17,0	10,4	5,8	-21,3
Рівень добробуту родини респондента	22,5	10,4	18,8	44,4	55,9	43,4	2,8	1,8	3,7	-34,0
Ставлення громадян до влади	35,1	11,3	14,3	47,5	35,0	31,8	15,6	9,4	20,8	-36,2
Економічне становище країни	27,1	12,0	19,1	54,8	43,9	27,0	9,9	6,2	8,0	-42,8
Рівень цін і тарифів	7,2	2,9	71,4	83,6	15,0	10,6	6,4	2,9	-64,2	-80,7

* У квітні 2005р. питання формулювалося таким чином: "яким чином за період діяльності новообраного Президента та нового Уряду змінилося становище в Україні в таких сферах?"

** Показник змін вираховується як різниця між відсотком респондентів, які вважають, що ситуація покращилася, і відсотком респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася.

Найчастіше громадяни відзначають негативні зміни у сферах, які пов'язані з економічними показниками. Найгірші, на думку громадян, зміни відбулися у рівні цін і тарифів. Погіршення за рік у цій сфері констатували 83,6% громадян. Далі, за негативними оцінками, йдуть зміни в економічному становищі країни. Негативні зміни у цій сфері відзначили більше половини опитаних (54,8%), а позитивні – лише 12,0%. Також переважно негативно респонденти оцінюють зміни у рівні добробуту власної родини (показник змін склав -34,0%) і оплати праці (-16,0%). Єдиною сферою, пов'язаною з економікою, де більшість опитаних не відзначили погіршення, виявилось пенсійне забезпечення. У грудні покращення в цій сфері відзначили 26,7% опитаних, погіршення – 25,3%. Різниця між цими показниками не є статистично значущою.

Цікавими є оцінки відносин громадян та влади. На думку респондентів ставлення громадян до влади (погіршення відзначили 47,5% опитаних) погіршилося значно більше, ніж ставлення влади до громадян (33,7%).

Із негативних змін найменш негативними громадяни вважають зміни ситуації з дотриманням законності державними службовцями і злочинністю. Так погіршення у цих сферах відзначили близько чверті опитаних (24,3% і 26,5%, відповідно).

У сфері демократії, свободи слова та дотримання прав і свобод громадян переважають позитивні оцінки змін. Особливо позитивно громадяни оцінюють зміни у рівні свободи слова (показник змін склав 25,7%) та демократії (15,5%). Варто додати, що навіть серед респондентів, які голосували за В.Януковича, погіршення і покращення ситуації зі свободою слова вказали рівні частки опитаних (21,5% та 20,2%, відповідно). У сфері дотримання прав і свобод громадян число позитивних (20,0%) і негативних (18,2%) оцінок є майже рівним. Варто зазначити, що у жовтні оцінки зміни ситуації, порівняно з початком року у цих сферах були помітно гіршими: показник змін у сфері свободи слова склав 13,4%, а у сфері демократії – лише 2,1%.

Також позитивним є баланс оцінок зміни міжнародного іміджу України.

Але інтегральна оцінка ситуації в країні в цілому, як було вказано вище, є негативною. Негативною є й

оцінка громадянами зміни впевненості у завтрашньому дні: половина (50,9%) опитаних вказали на погіршення у цій сфері порівняно з початком 2005р.

Проте, такі оцінки змін є суб'єктивними, і часто можуть бути емоційними. Очевидно, що частина громадян дає негативну оцінку змінам не лише в разі власне негативних змін, але і в тому випадку, якщо зміни, що відбулися, не відповідають очікуванням.

Підтвердженням цьому є оцінка громадянами фінансового становища свого домогосподарства (таблиця "Яке з наведених суджень найбільшою мірою відповідає фінансовому становищу Вашої родини?"). Такі оцінки громадяни давали під час низки опитувань, що проводилися протягом 2005р. Порівнюючи результати цих опитувань у грудні і лютому, можна зазначити дуже незначні зміни. Не відбувалося кардинальних змін і протягом року. Водночас, як було зазначено вище, погіршення добробуту власної родини протягом року констатували 44,4% опитаних, а покращення – 10,4%. Тобто дуже імовірно, що для значної частини респондентів зміни, які відбулися, просто не відповідали їх очікуванням на початку року.

**Яке з наведених суджень найбільшою мірою
відповідає фінансовому становищу Вашої родини?
% опитаних**

	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.	Грудень 2005р.
Вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	43,2	42,0	42,8	41,3	39,6
У цілому на життя вистачає, але придбання речей тривалого вжитку, таких, як меблі, холодильник, телевізор, уже викликає труднощі	31,7	34,4	33,0	30,2	33,5
Ледве зводимо кінці з кінцями, грошей не вистачає навіть на необхідні продукти	18,3	16,1	17,7	23,1	19,7
Живемо забезпечено, але зробити деякі покупки ми поки що не в змозі (купити квартиру, автомобіль тощо)	5,2	5,2	5,0	3,6	5,3
Ми можемо собі дозволити придбати практично все, що хочемо	0,4	0,2	0,5	0,1	0,5
Важко відповісти/не відповіли	1,2	2,1	1,0	1,7	1,4

З іншого боку, у тих сферах, де громадяни частіше відзначають покращання, позитивними є і їх оцінки поточної ситуації. Зокрема, респонденти досить позитивно оцінюють ситуацію зі свободою слова (таблиця “Чи згодні Ви з наведеними твердженнями?”). Майже половина опитаних (49,7%) згодні з тим, що за нової влади новини по телебаченню та радіо стали об’єктивнішими. Не згодні з цим третина опитаних (31,8%). Дуже близьким є і співвідношення відповідей стосовно твердження, що опозиція стала частіше присутньою в теле- та радіоефірі: з цим твердженням згодні 46,6% і не згодні 30,1% респондентів. Натомість, відносна більшість опитаних (43,9%) не погоджуються з тим, що нова влада прагне позбавити опозицію можливості представляти свою точку зору у ЗМІ, а погоджуються з такою думкою чверть респондентів (24,6%). Досить суперечливим є ставлення громадян до твердження, що нова влада намагається замінити усіх керівників державних і муніципальних ЗМІ тільки тому, що вони виконували накази попередньої влади. З цим твердженням погоджуються і не погоджуються майже порівну опитаних: 32,0% і 30,8%, відповідно.

Слід зазначити, що порівняно з квітнем громадяни дещо рідше висловлюють згоду з тим, що за нової влади новини по телебаченню та радіо стали об’єктивнішими. Щодо решти тверджень розподіл відповідей практично не змінився. Очевидно, це може свідчити про те, що громадяни дійсно помічають покращання у сфері свободи слова і такі думки не були наслідком поствиборної ейфорії.

**Чи згодні Ви з наведеними твердженнями?,
% опитаних**

	Згоден		Не згоден		Важко відповісти	
	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.
За нової влади новини по телебаченню та радіо стали об’єктивнішими	58,1	49,7	24,5	31,8	17,4	18,5
Опозиція стала частіше присутньою в теле- та радіоефірі	45,5	46,6	30,3	30,1	24,2	23,3
Нова влада прагне позбавити опозицію можливості представляти свою точку зору у ЗМІ	25,3	24,6	46,0	43,9	28,7	31,5
Нова влада намагається замінити усіх керівників ЗМІ державних і муніципальних тільки тому, що вони виконували накази попередньої влади	32,0	32,0	34,1	30,8	33,9	37,2

Підсумовуючи, можна визначити наступне.

“Пік” соціального оптимізму в оцінках ситуації в суспільстві припав на кінець квітня, наступні опитування (до листопада) фіксували його зниження, у грудні ситуація стабілізувалася. Ситуація наблизилася до тієї, що була у квітні 2004р., за півроку до президентських виборів.

Якщо порівнювати оцінки змін ситуації в країні у квітні, жовтні і грудні, то в квітні ці зміни оцінювалися громадянами переважно як позитивні, а в жовтні і грудні — переважно як негативні.

Стосовно змін у різних сферах суспільного життя за період діяльності нової влади, то у грудні із 14 сфер, які оцінювалися респондентами, лише в п’яти спостерігається позитивна оцінка змін: рівень свободи слова і демократії, міжнародний імідж України, пенсійне

забезпечення та становище у сфері дотримання прав і свобод громадян. Найчастіше громадяни відзначають негативні зміни у сферах, які пов’язані з економічними показниками. Єдиною сферою, пов’язаною з економікою, де більшість опитаних не відзначили погіршення, виявилось пенсійне забезпечення. Дані опитування дозволяють припускати існування помітної “емоційної складової” в оцінках громадянами ситуації в країні, коли негативізм цих оцінок викликаний насамперед невідповідністю змін, що відбулися, очікуванням, які були на початку року.

Оцінки громадянами діяльності влади

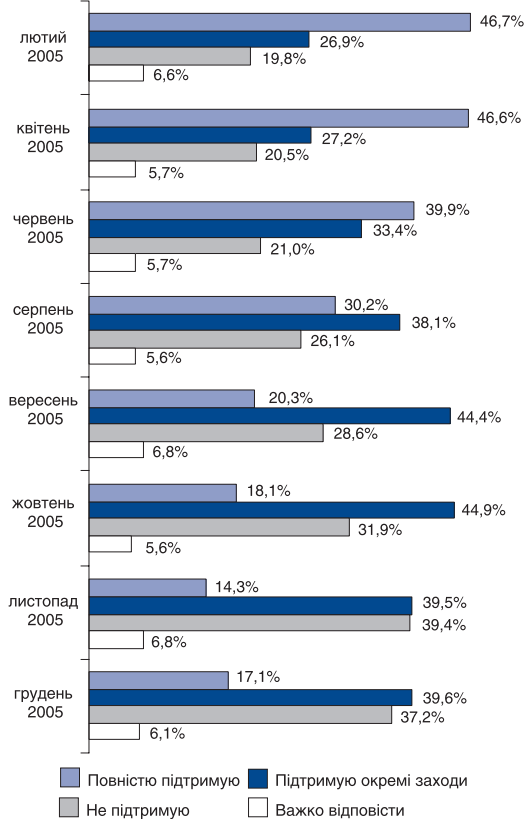
У першій половині 2005р. підтримка громадянами дій влади досягла рівня, який значно перевищував рівень підтримки попередньої влади. Особливо це було помітно за зростанням підтримки дій Президента, Верховної Ради та Уряду. Однак, вже в серпні 2005р. спостерігалось значне зниження рівня підтримки дій влади, ця тенденція ще більшою мірою проявилася восени і пік негативних оцінок припав на листопад. Водночас у грудні, порівняно з листопадом, оцінки покращилися (діаграми “Підтримка діяльності Президента України”, “Підтримка діяльності Верховної Ради України”, “Підтримка діяльності Уряду України”).

Так, у лютому діяльність Президента повністю підтримували 46,7% громадян, не підтримували — 19,8%. Для Верховної Ради ці показники склали 28,0% і 19,2%, відповідно. Для Уряду — 36,4% і 18,8%, відповідно. Уже в червні ці показники погіршилися, а у листопаді були найбільш негативними: діяльність Президента повністю підтримували 14,3% опитаних, не підтримували — 39,4%; Верховної Ради — 5,7% і 40,1%, відповідно; Уряду — 6,7% і 37,2%, відповідно. У грудні підтримка дій органів влади дещо підвищилася, порівняно з листопадом: діяльність Президента повністю підтримували 17,1% опитаних, не підтримували — 37,2%; Верховної Ради — 6,1% і 37,1%, відповідно; Уряду — 8,0% і 32,4%, відповідно.

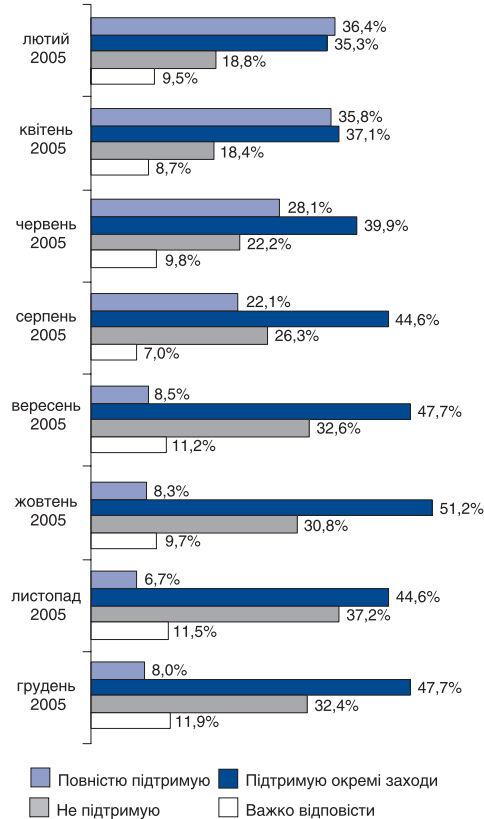
Очевидно є підстави говорити, що влада не вистала той кредит довіри, що мала на початку своєї діяльності, але пік кризи довіри минув.

Якщо говорити про конкретну оцінку громадянами діяльності Уряду в різних сферах, то у жовтні ця оцінка виявилася помітно нижчою, ніж у квітні (респонденти у жовтні оцінювали діяльність Уряду Ю.Тимошенко, оскільки Уряд Ю.Єханурова на час опитування пропрацював ще занадто мало, щоб оцінювати його діяльність (таблиця “Середня оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко (квітень та жовтень 2005р.), Уряду Ю.Єханурова (грудень 2005р.) та політики Л.Кучми (жовтень 2004р.)”). Діяльність Уряду Ю.Єханурова оцінювалася у грудні. Під час дослідження респонденти оцінювали діяльність Уряду у різних сферах за п’ятибальною шкалою. Якщо у квітні 2005р. середня оцінка діяльності в усіх сферах виявилася у проміжку 3-4 бали, то у жовтні — 2,5-3 бали. У грудні позначку у 3 бали здолала лише така сфера, як забезпечення демократичних свобод. У квітні найнижчою виявилася оцінка гуманітарної політики (3,07 бали), у жовтні — економічної політики (2,54 бали), у грудні — боротьба з корупцією (2,47 бали). У квітні найвище оцінювалася міжнародна політика (3,61 бали), у жовтні — соціальна політика (2,93 бали), у грудні — забезпечення демократичних свобод (3,01 бали). Однак у квітні діяльність у кожній зі сфер оцінювалася вище, ніж у жовтні

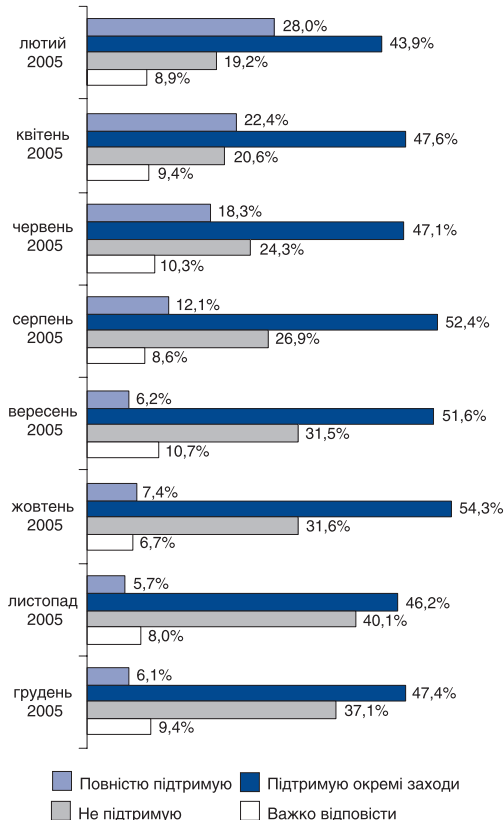
**Підтримка діяльності Президента України,
% опитаних**



**Підтримка діяльності Уряду України,
% опитаних**



**Підтримка діяльності Верховної Ради України,
% опитаних**



і грудні. Оцінка діяльності Уряду в цілому склала у квітні 3,37 бали, у жовтні – 2,68 бали, у грудні – 2,69 бали.

Видно, що зі зміною Уряду Ю.Тимошенко на Уряд Ю.Сханурова загальна оцінка діяльності Уряду залишилася на тому ж рівні. У різних сферах оцінки змінилися, хоча і не значною мірою.

Якщо порівняти ці оцінки з аналогічними, які громадяни ставили політиці Леоніда Кучми у жовтні 2004 р., то у квітні 2005р. оцінка діяльності Уряду перевищувала оцінку політики Л.Кучми за всіма показниками. У грудні 2005р. з-поміж п'яти показників, за якими можна провести порівняння, за трьома оцінка діяльності уряду була вищою, ніж оцінка політики Л.Кучми, за двома – нижче.

Середня оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко (квітень та жовтень 2005р.), Уряду Ю.Сханурова (грудень 2005р.) та політики Л.Кучми (жовтень 2004р.)*

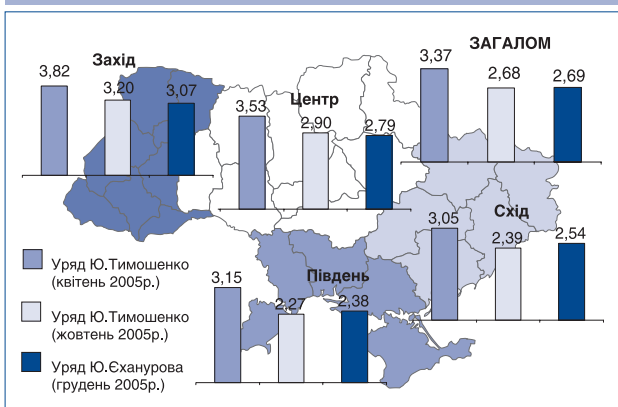
	Політика Л.Кучми	Уряд Ю.Тимошенко (квітень 2005р.)	Уряд Ю.Тимошенко (жовтень 2005р.)	Уряд Ю.Сханурова (грудень 2005р.)
Економічна політика	2,74	3,14	2,54	2,51
Соціальна політика	2,58	3,39	2,93	2,68
Міжнародна політика	2,55	3,61	2,87	2,82
Боротьба зі злочинністю	1,90	3,14	2,72	2,59
Боротьба з корупцією	2,58	3,23	2,66	2,47
Гуманітарна політика (культура, освіта тощо)	-	3,07	2,83	2,81
Ставлення до звичайного громадянина	-	3,15	2,82	2,68
Забезпечення демократичних свобод	-	3,33	2,92	3,01
Діяльність Уряду в цілому	-	3,37	2,68	2,69

* За п'ятибальною шкалою, де оцінка "1" означає "дуже погано", а оцінка "5" – "дуже добре".

Якщо проаналізувати регіональний розподіл відповідей, то можна помітити значні відмінності в оцінках (карта *“Середня оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко (квітень та жовтень 2005р.) та Уряду Ю.Єханурова (грудень 2005р.)”*). Діяльність Л.Кучми в цілому подібним чином не оцінювалася, тому регіональний розподіл для цього дослідження не можливо навести. Для трьох останніх досліджень характерною є ситуація, що оцінки на Заході і в Центрі є суттєво вищими, ніж на Півдні і Сході. Це свідчить про те, що розкол суспільства за регіональною ознакою зберігається.

Порівняно з квітнем, коли підтримка влади в цілому і Уряду зокрема була найвищою, у жовтні і грудні оцінка діяльності Уряду в цілому знизилася в усіх регіонах. Але цікавою є різниця між регіональним розподілом оцінок, які у жовтні громадяни ставили Уряду Ю.Тимошенко і у грудні – Уряду Ю.Єханурова. Як уже зазначалося вище, загальна оцінка цих двох Урядів є однаковою. Проте різниця оцінок Уряду Ю.Тимошенко у різних регіонах була значно більшою, ніж Уряду Ю.Єханурова. Так оцінки Уряду Ю.Тимошенко на Півдні і Сході склалися, відповідно 2,27 та 2,39 бали, а на Заході і в Центрі – 3,20 і 2,90 бали, відповідно. Тобто різниця між найнижчою і найвищою оцінками майже дорівнює одному балу. Оцінки Уряду Ю.Єханурова у різних регіонах є значно більш рівномірними: від 2,37 балів на Півдні до 3,07 балів на Заході. Очевидно, це є досить позитивним фактом, оскільки розкол суспільства наразі є серйозною проблемою для України.

Середня оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко (квітень та жовтень 2005р.) та Уряду Ю.Єханурова (грудень 2005р.) в цілому*



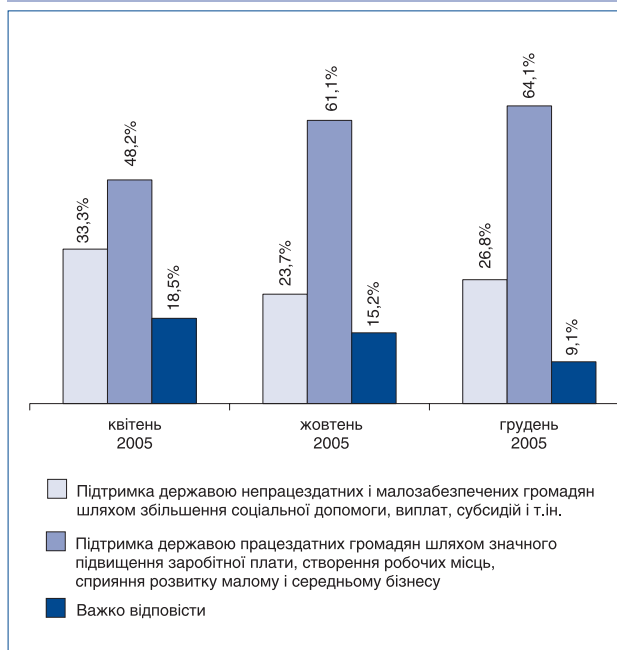
* За п'ятибальною шкалою, де оцінка "1" означає "дуже погано", а оцінка "5" – "дуже добре".

Середня оцінка діяльності Президента в цілому майже не відрізняється від середньої оцінки діяльності Уряду і складає 2,71 бали (таблиця *“Середня оцінка діяльності Президента України В.Ющенка протягом 2005р.”*). Найвищою оцінка діяльності Президента В.Ющенка є у Західному регіоні (3,38 бали),

а найнижчою – на Півдні (2,11). У Східному регіоні середня оцінка склала 2,40 бали, а у Центральному – 2,89.

Громадяни протягом 2005р. все більше схилялися до того, що держава перш за все повинна підтримувати працездатних громадян шляхом значного підвищення зарплати, створення робочих місць, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу, у грудні порівняно з квітнем частка тих, хто так вважає, зросла з 48,2% до 64,1%, і з 33,3% до 26,8% скоротилася частка тих, хто вважає, що пріоритетом держави має бути підтримка непрацездатних і малозабезпечених громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій тощо (діаграма *“Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?”*).

Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?, % опитаних



Загалом, оцінюючи, якою мірою нова влада виправдала їх сподівання, громадяни після червня 2005р. все частіше висловлювали розчарування її діями, особливо зросло число розчарованих починаючи з вересня, після того, як між представниками нової влади виникли публічні конфлікти, пов'язані із взаємними звинуваченнями, що, врешті, стало приводом для відставки Уряду та низки високопосадовців (таблиця *“З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?”*).

Серед тих, хто у повторному другому турі виборів голосував за В.Ющенка, відповіли, що нова влада не виправдала їх сподівань, 38,3%. При цьому частка тих, хто так вважає, зросла у грудні порівняно з вереснем

Середня оцінка діяльності Президента України В.Ющенка протягом 2005р.*, % опитаних

	Дуже погано	Досить погано	Не погано і не добре	Добре	Дуже добре	Важко відповісти	Середня оцінка
Україна	13,0	26,6	35,2	17,8	3,3	4,1	2,71
Захід	2,1	9,6	41,4	37,2	7,0	2,7	3,38
Центр	6,5	22,5	45,7	19,1	2,9	3,3	2,89
Південь	33,4	34,8	17,1	10,2	2,4	2,1	2,11
Схід	17,0	37,7	30,7	9,4	2,3	2,9	2,40

* За п'ятибальною шкалою, де оцінка "1" означає "дуже погано", а оцінка "5" – "дуже добре".

на 5,3%. Щоправда, 33,8% з-поміж них вважають, що ще зарано давати оцінку діям влади, однак, порівняно з вереснем таких стало на 6,3% менше.

**З яким із наведених суджень
Ви найбільшою мірою згодні?
% опитаних**

	Червень 2005р.	Серпень 2005р.	Вересень 2005р.	Жовтень 2005р.	Грудень 2005р.
Дії нової влади виправдали мої сподівання	17,6	12,0	6,2	5,4	6,4
Нова влада не виправдала моїх сподівань	12,7	16,7	26,6	32,3	29,0
Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував	4,2	2,3	2,4	2,1	1,7
Я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося	14,1	16,7	19,8	17,5	17,8
Я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав	8,1	11,0	13,1	12,6	18,2
Ще занадто рано давати оцінку діям влади	38,2	34,3	24,3	22,3	21,1
Важко відповісти	5,1	7,0	7,6	7,8	5,8

Серед тих, хто голосував за В.Януковича, найчастіше (38,4%) дають відповідь “я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав” (що на 9,7% більше, ніж у вересні), ще 34,4% — “я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося” (на 6,5% менше, ніж у вересні), а 18,4% — що нова влада не виправдала їх сподівань (приблизно стільки ж, як і у вересні) (таблиця “З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?, залежно від голосування у повторному другому турі президентських виборів”).

**З яким із наведених суджень
Ви найбільшою мірою згодні?
залежно від голосування у повторному другому турі
президентських виборів,
% опитаних**

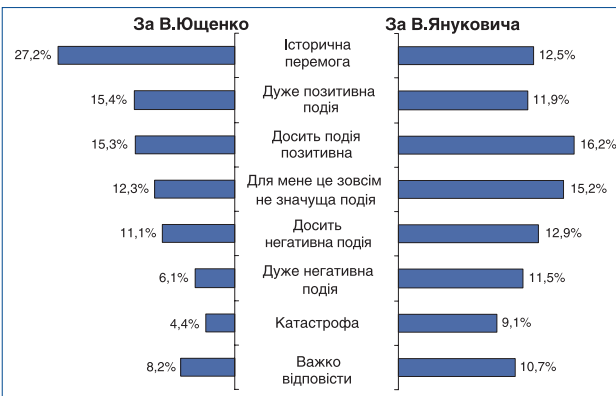
	Вересень 2005р.		Жовтень 2005р.		Грудень 2005р.	
	За В.Ющенка	За В.Януковича	За В.Ющенка	За В.Януковича	За В.Ющенка	За В.Януковича
Дії нової влади виправдали мої сподівання	10,3	0,8	9,4	1,2	12,2	0,6
Нова влада не виправдала моїх сподівань	33,0	17,7	37,4	25,2	38,3	18,4
Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував	2,6	2,4	2,0	1,1	2,7	0,3
Я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося	3,7	40,9	5,9	33,1	3,8	34,4
Я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав	2,6	28,7	2,7	26,3	2,2	38,4
Ще занадто рано давати оцінку діям влади	40,1	5,6	33,5	10,0	33,8	6,1
Важко відповісти	7,7	3,9	9,1	3,1	7,0	1,8

Проте, не зважаючи на розчарування у новій владі, позитивні оцінки перемоги В.Ющенка на президентських виборах переважають над негативними, хоча ця перевага є набагато меншою, ніж одразу після перемоги — у лютому (таблиця “Оцінка перемоги В.Ющенка на президентських виборах”). У лютому позитивно⁵ оцінювали цю подію більше половини опитаних (57,9%), у грудні — трохи більше третини

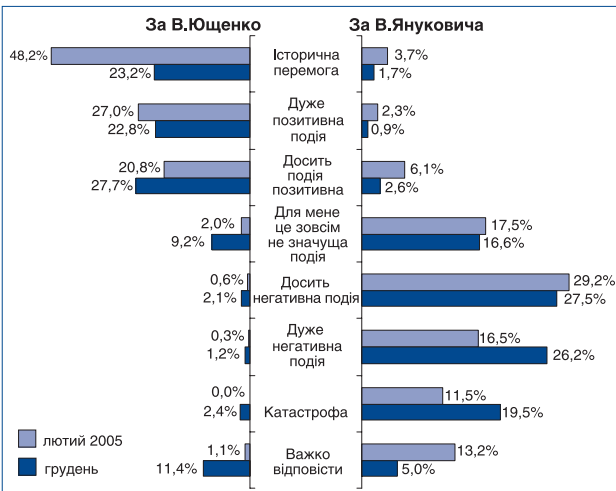
(38,6%). Негативні оцінки складали у лютому менше чверті (21,6%), а у грудні — близько третини (33,5%).

Варто зазначити, що серед громадян, які у повторному другому турі президентських виборів голосували за В.Ющенка і В.Януковича, розподіл відповідей є майже дзеркальним (діаграма “Оцінка перемоги В.Ющенка на президентських виборах, залежно від голосування у повторному другому турі президентських виборів”). Перемогу В.Ющенка позитивно оцінюють 73,7% його виборців, а негативно — 5,7%. Серед електорату В.Януковича рівень позитивних оцінок склав 5,2%, негативних — 73,2%. Потрібно зазначити, що порівняно з лютим негативізм в оцінці перемоги В.Ющенка електоратом В.Януковича посилюється: у лютому частка тих, хто її оцінював її позитивно, становила 12,1%, у грудні — 5,2%, негативно — відповідно 57,2% і 73,2%. Серед представників електорату В.Ющенка частка тих, хто оцінював його перемогу позитивно, у грудні порівняно з лютим скоротилася з 96,0% до 73,7%, а частка тих, хто оцінює її негативно — зросла з 0,9% до 5,2%.

**Оцінка перемоги В.Ющенка
на президентських виборах,
% опитаних**



**Оцінка перемоги В.Ющенка на президентських виборах,
залежно від голосування у повторному
другому турі президентських виборів,
% опитаних**



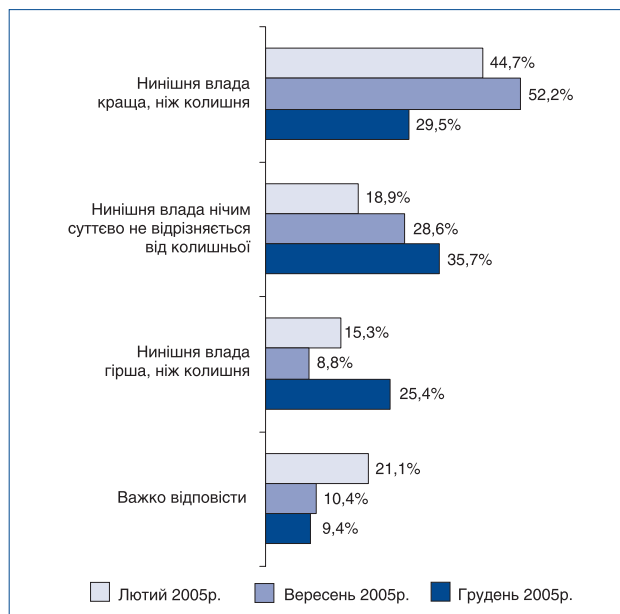
При порівнянні нинішньої влади з попередньою можна помітити, що перевага, яку надавали громадяни новій владі у першій половині року, стрімко

⁵ Позитивними оцінками вважаються: “Історична перемога”, “Дуже позитивна подія” і “Досить позитивна подія”. Негативними оцінками вважаються: “Катастрофа”, “Дуже негативна подія” і “Досить негативна подія”.

втрачається (таблиця “Порівняльна оцінка нинішньої і попередньої влади”). У грудні все ще більшою була частка громадян, які вважають, що нинішня влада краща, ніж колишня, порівняно з числом тих, хто дотримується протилежної думки. Але ця різниця є зовсім незначною (29,5% проти 25,4%), а відносна більшість опитаних (35,7%) вважають, що нинішня влада нічим суттєво не відрізняється від колишньої.

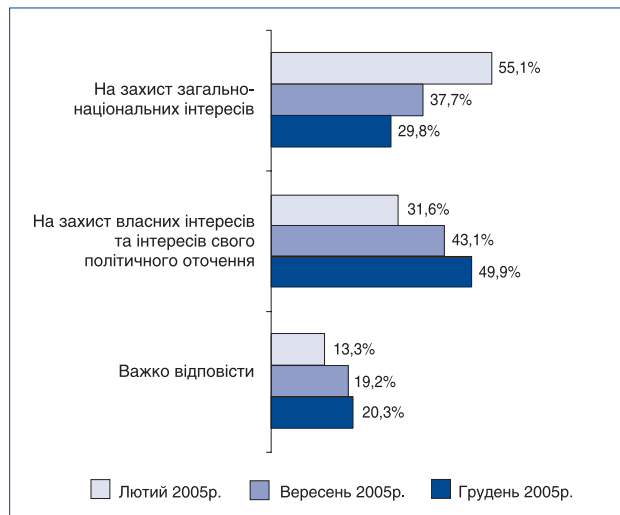
Варто додати, що у квітні половина громадян (52,2%) були переконані, що нинішня влада краща, ніж колишня.

**Порівняльна оцінка нинішньої і попередньої влади,
% опитаних**



Протягом року погіршувався також імідж глави держави в очах громадян, показником чого може служити зростання частки респондентів, які вважають, що дії Президента в першу чергу спрямовані не на захист загальнонаціональних інтересів, а на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення (діаграма “Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка”).

**Оцінка першочергової спрямованості
дій Президента В.Ющенка,
% опитаних**



Якщо у лютому більше половини опитаних (55,1%) вважали, що дії В.Ющенка в першу чергу спрямовані на захист загальнонаціональних інтересів, то уже у вересні такої думки дотримувалися трохи більше третини респондентів (37,7%), і це було менше, ніж тих, хто поділяв протилежну точку зору (43,1%). У грудні ситуація ще погіршилася і уже половина опитаних (49,9%) вважали, що дії Президента В.Ющенка спрямовані на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення, у той час, як у спрямованість цих дій на захист загальнонаціональних інтересів вірять лише 29,8%.

Водночас, у спрямованості дій В.Ющенка на захист загальнонаціональних інтересів впевнені половина (51,0%) громадян, які у повторному другому турі президентських виборів голосували за В.Ющенка, хоча їх частка значно менша, ніж в лютому і вересні (таблиця “Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка, залежно від голосування у повторному другому турі президентських виборів”). Протилежної думки дотримуються чверть (25,5%) цієї категорії респондентів. А от переважна більшість виборців В.Януковича (82,8%) переконані, що дії В.Ющенка спрямовані на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення.

**Оцінка першочергової спрямованості
дій Президента В.Ющенка,
залежно від голосування у повторному другому турі
президентських виборів,
% опитаних**

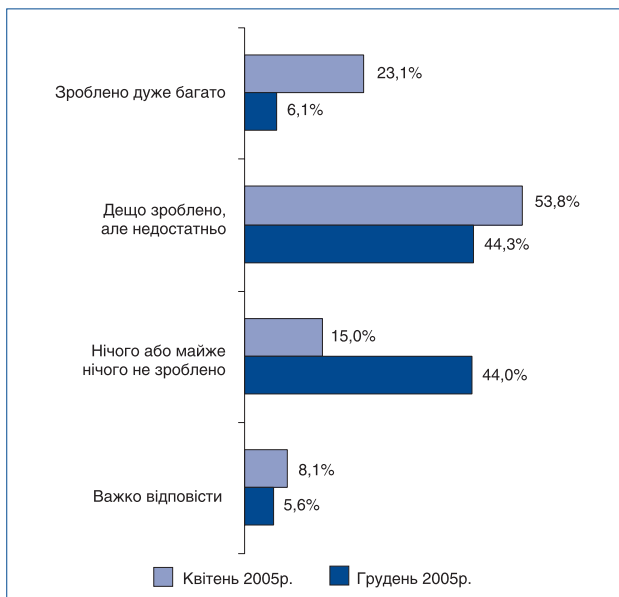
	Лютий 2005р.		Вересень 2005р.		Грудень 2005р.	
	За В.Ющенка	За В.Януковича	За В.Ющенка	За В.Януковича	За В.Ющенка	За В.Януковича
На захист загальнонаціональних інтересів	88,2	18,1	60,7	10,8	51,0	6,5
На захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення	5,5	66,5	20,2	73,2	25,5	82,8
Важко відповісти	6,3	15,4	19,1	16,0	23,5	10,7

З одного боку, ця різниця може пояснюватися тим, що в цих двох категоріях уявлення про загальнонаціональні інтереси є досить різними. З іншого боку, таке погіршення може бути наслідком невиконання деяких важливих передвиборних обіцянок.

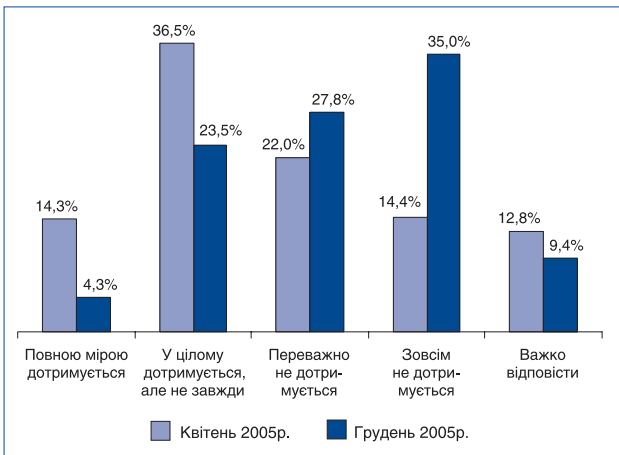
Зокрема, громадяни вважають, що Президентом нічого не зроблено (44,0%) або зроблено недостатньо (44,3%) у сфері боротьби з корупцією (діаграма “Одним із головних напрямів своєї діяльності Президент проголосив боротьбу з корупцією...”). Лише 6,1% вважають, що у цьому напрямі зроблено дуже багато. Варто зазначити, що у квітні відповіді на це питання також були не надто позитивні. Але тоді лише 15,0% вважали, що в цьому напрямі нічого не робиться, а майже чверть (23,1%) вважали, що зроблено дуже багато.

Крім того, більше половини громадян вважають, що принцип “відокремлення влади від бізнесу” переважно (35,0%) або зовсім (27,8%) не дотримується, і лише трохи більше чверті опитаних вважають, що цей принцип в цілому (23,5%) або повною мірою (4,3%) дотримується (діаграма “Однією з головних своїх цілей Президент України В.Ющенко проголосив “відокремлення влади від бізнесу”...”). У квітні співвідношення відповідей на це питання було позитивним: половина респондентів вважали, що

Одним із головних напрямів своєї діяльності Президент проголосив боротьбу з корупцією, зловживанням службовим становищем. Що зроблено Президентом у цьому напрямі?
% опитаних



Однією з головних своїх цілей Президент України Ющенко проголосив “відокремлення влади від бізнесу”, тобто заборону суміщати державну службу з підприємницькою діяльністю. Чи дотримуватиметься нова влада цього принципу?
% опитаних

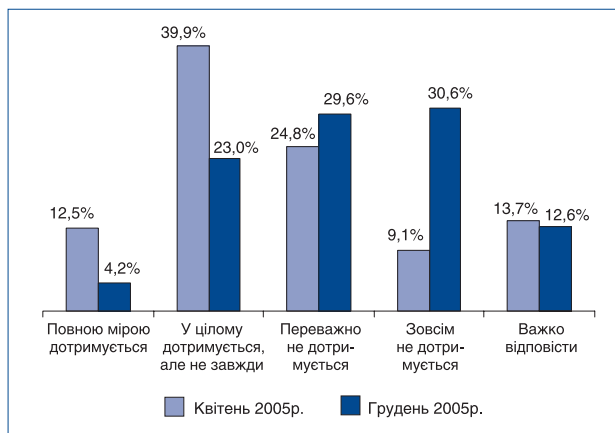


цей принцип повною мірою (14,3%) або в цілому (36,5%) дотримуватиметься, а трохи більше третини вважали, що він переважно (22,0%) або зовсім (14,4%) не дотримуватиметься.

Принципу “прозорості” у процесі призначення керівників вищих органів влади та керівників регіонів переважно (29,6%) або зовсім (30,6%) не дотримано — так вважають більшість громадян (діаграма “Нове керівництво держави обіцяло “прозорість” у процесі призначення керівників вищих органів державної влади та керівників регіонів. Чи дотримано цього принципу в процесі кадрових призначень?”). Трохи більше чверті вважають, що цього принципу повною мірою (4,2%) або в цілому (23,0%) дотримано. У квітні з тим, що цей принцип дотримуватиметься погоджувалися половина опитаних

(повною мірою 12,5%, у цілому — 39,9%). Не дотримання цього принципу у квітні констатували третина респондентів (переважно — 24,8%, зовсім — 9,1%).

Нове керівництво держави обіцяло “прозорість” в процесі призначення керівників вищих органів державної влади та керівників регіонів. Чи дотримано цього принципу в процесі кадрових призначень?
% опитаних



Підсумовуючи, можна відзначити наступне.

У першій половині 2005р. підтримка громадянами дій влади досягла рівня, який значно перевищував рівень підтримки попередньої влади. Однак, вже в серпні 2005р. спостерігалася значне зниження рівня підтримки дій влади, ця тенденція ще більшою мірою проявилася восени і “пік” негативних оцінок припав на листопад. Водночас у грудні, порівняно з листопадом, оцінки покращилися. Отже, є підстави говорити, що влада не використала той кредит довіри, що мала на початку своєї діяльності, але “пік” кризи довіри минув.

Зі зміною Уряду Ю.Тимошенко на Уряд Ю.Єханурова загальна оцінка громадянами діяльності Уряду залишилася на тому ж рівні, хоча за такими показниками як соціальна політика, боротьба зі злочинністю і корупцією, ставлення до звичайного громадянина Уряд В.Єханурова поступається Урядові Ю.Тимошенко, маючи кращий показник у сфері забезпечення демократичних свобод. Регіональні відмінності в оцінках діяльності Уряду Ю.Єханурова виражені меншою мірою, ніж у жовтні в оцінках діяльності Уряду Ю.Тимошенко.

Оцінюючи, якою мірою нова влада виправдала їх сподівання, громадяни після червня 2005р. все частіше висловлювали розчарування її діями, особливо зросла кількість розчарованих починаючи з вересня, після того, як між представниками нової влади виникли публічні конфлікти. Проте, незважаючи на розчарування у новій владі, позитивні оцінки перемоги В.Ющенка на президентських виборах переважають над негативними, хоча ця перевага є набагато меншою, ніж на початку 2005р.

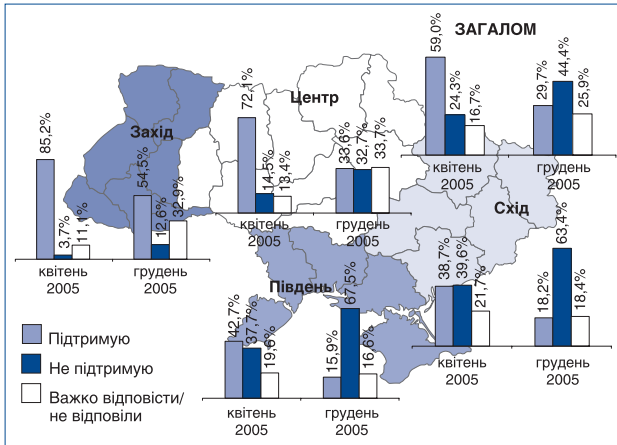
Оцінки зовнішньої політики нової влади

Якщо у квітні 2005р. зовнішньополітичний курс нинішнього керівництва країни підтримували більшість громадян, то у грудні — лише 29,7% проти 44,4% тих, хто не підтримує.

У грудні лише у Західному регіоні більшість респондентів підтримувала зовнішньополітичний курс керівництва країни, у Центральному частки тих, хто його підтримує, і тих, хто не підтримує, були приблизно

рівними, а Південному і Східному регіонах більшість респондентів відповіли, що його не підтримують. У всіх без винятку регіонах підтримка зовнішньополітичного курсу країни порівняно з квітнем істотно зменшилася (карта “Підтримка зовнішньополітичного курсу нового керівництва України”).

Підтримка зовнішньополітичного курсу нового керівництва України, % опитаних



У квітні 2005р. порівняно з даними опитування, проведеного в листопаді 2004р., громадяни України оцінювали зовнішню політику за всіма показниками значно більш позитивно. У грудні 2005р. оцінка зовнішньої політики за більшістю показників також була кращою, ніж наприкінці 2004р., проте помітно гіршою, ніж у квітні 2005р. Єдиний показник, за яким оцінка зовнішньої політики “опустилася” до рівня листопада 2004р. — оцінка економічної ефективності зовнішньої політики (таблиця “Оцінка нинішньої зовнішньої політики України”).

Під час дослідження громадяни України оцінювали ефективність діяльності нової влади на різних зовнішньополітичних напрямках (таблиця “Якою мірою зовнішня політика нового керівництва України забезпечує...?”). У квітні респонденти загалом позитивно

Оцінка нинішньої зовнішньої політики України*, % опитаних

	Так			Ні		
	Листопад 2004р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Листопад 2004р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.
Послідовна, виважена	21,1	49,2	26,7	52,3	28,3	53,4
Прозора, відкрита	15,8	47,4	27,3	60,6	31,2	53,7
Економічно ефективна	15,0	36,2	16,3	60,6	30,4	59,6
Сильна, авторитетна на світовій арені	6,8	35,7	17,3	72,3	33,7	56,9
Збалансована на основних стратегічних напрямках — США, Росія, Європейський Союз	18,4	40,3	23,3	44,4	30,0	48,3
Зрозуміла для суспільства	14,7	42,0	26,5	62,8	34,4	52,1
Зрозуміла для країн-партнерів	16,9	41,3	26,6	42,5	20,1	38,1

* У таблиці не наведено варіант відповіді “Важко відповісти”.

оцінювали ефективність дій нової влади в різних зовнішньополітичних сферах. Середня оцінка (за єдиним винятком) коливалася в межах 3-4 балів. Найнижчою була 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). У грудні оцінки респондентів істотно змінилися у бік зниження. Найбільшою мірою порівняно з квітнем знизилися оцінки ефективності дій у таких сферах: “забезпечення позитивного міжнародного іміджу країни, впливу і авторитету у світовому співтоваристві”, “розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами”, “забезпечення сприятливих умов розвитку суспільства, держави та економіки, високого рівня конкурентоспроможності країни” (середня оцінка знизилася на 0,7 бала).

У грудні найвище респонденти оцінювали ефективність зовнішньої політики у таких сферах: “забезпечення миру і стабільності в регіоні”, “забезпечення безпеки країни, її суверенітету, територіальної цілісності”, “реалізація курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію”. Найнижче — “забезпечення сприятливих умов розвитку суспільства, держави та економіки, високого рівня конкурентоспроможності країни” “розвиток взаємовигідних партнерських

Якою мірою зовнішня політика нового керівництва України забезпечує...?* % опитаних

	Середня оцінка (середній бал)		Дуже погано		Досить погано		Не погано і не добре		Добре		Дуже добре		Важко відповісти	
	квітень 2005р.	грудень 2005р.	квітень 2005р.	грудень 2005р.	квітень 2005р.	грудень 2005р.	квітень 2005р.	грудень 2005р.	квітень 2005р.	грудень 2005р.	квітень 2005р.	грудень 2005р.	квітень 2005р.	грудень 2005р.
Мир і стабільність у регіоні	3,6	3,4	2,5	9,3	8,5	12,5	27,2	24,4	35,8	27,0	16,1	19,0	9,9	7,8
Безпеку країни, її суверенітет, територіальну цілісність	3,6	3,3	2,1	9,7	7,4	12,0	27,9	27,1	35,7	24,3	15,2	16,3	11,7	10,6
Реалізацію курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію	3,6	3,3	1,7	5,2	8,0	10,7	26,1	27,4	28,8	21,0	13,0	12,4	22,4	23,3
Інтегрування України до світового інформаційно-культурного простору	3,5	3,2	2,1	7,1	7,5	12,7	29,8	26,1	27,0	19,5	10,4	10,6	23,2	24,0
Спрощення візових режимів, процедур прикордонного контролю	3,4	3,1	3,1	8,3	9,2	12,9	26,1	24,8	26,9	16,6	9,5	9,1	25,2	28,3
Позитивний міжнародний імідж країни, вплив і авторитет у світовому співтоваристві	3,7	3,0	1,9	12,4	7,7	17,4	26,7	25,8	31,1	18,7	19,2	10,7	13,4	15,0
Розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами	3,5	2,8	2,7	16,8	9,6	17,9	30,7	27,3	32,0	17,0	11,2	7,5	13,8	13,5
Надійний захист своїх громадян за кордоном	2,9	2,7	9,0	15,3	18,1	17,3	28,0	26,7	14,9	13,4	5,5	6,2	24,5	21,1
Сприятливі умови розвитку суспільства, держави та економіки, високий рівень конкурентоспроможності країни	3,3	2,6	3,7	20,9	12,8	20,7	34,9	26,1	25,0	14,9	8,5	6,5	15,1	10,9

* За п'ятибальною шкалою, де оцінка “1” означає “дуже погано”, а оцінка “5” — “дуже добре”.

відносин з країнами-сусідами”, “надійний захист своїх громадян за кордоном”.

За даними як квітневого, так і грудневого опитування, на думку громадян, більш успішними були дії влади на західному напрямі. Однак, оцінка успішності дій влади у цьому напрямі у грудні була нижчою, ніж у квітні. Переважна більшість опитаних вважають, що у відносинах з Російською Федерацією керівництву України не вдалося досягти успіхів. (таблиця “Чи вдалося Президенту та Уряду України...”)

Чи вдалося Президенту та Уряду України протягом 2005р. досягти успіхів у таких напрямках зовнішньої політики...?
% опитаних

	Так		Ні		Важко відповісти	
	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.	Квітень 2005р.	Грудень 2005р.
Відносини з Російською Федерацією	29,5	9,7	50,7	80,6	19,8	9,7
Відносини зі США	74,4	55,1	9,5	17,9	16,1	27,0
Відносини з Європейським Союзом	62,4	49,6	15,2	22,6	22,4	27,8
Відносини з НАТО	52,6	42,4	15,9	21,5	31,5	36,1

Підтримка громадянами зовнішньополітичного курсу влади досить висока у першій половині 2005р., у другій половині року помітно знизилася, що пов'язано із зниженням рівня довіри до влади в цілому.

Хоча у грудні 2005р. оцінка зовнішньої політики за більшістю показників все ж була кращою, ніж наприкінці 2004р., проте помітно гіршою, ніж у квітні 2005р.

Найбільшою мірою порівняно з квітнем 2005р. знизилася оцінка ефективності дій у таких сферах: “забезпечення позитивного міжнародного іміджу країни, впливу і авторитету у світовому співтоваристві”, “розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами”, “забезпечення сприятливих умов розвитку суспільства, держави та економіки, високого рівня конкурентоспроможності країни”.

На думку громадян, більш успішними були дії влади на західному напрямі. Однак, оцінка успішності дій влади у цьому напрямі у грудні була нижчою, ніж у квітні. Переважна більшість опитаних вважають, що у відносинах з Російською Федерацією керівництву України не вдалося досягти успіхів.

Висновки

Отже, на основі викладеного можемо констатувати наступне.

За тенденціями змін у оцінках громадянами діяльності нової влади можна виділити два періоди: перший — з лютого по травень 2005р., коли спостерігався дуже високий рівень позитивних оцінок діяльності влади; другий — з травня по листопад 2005р., для якого характерна тенденція до погіршення оцінок. У грудні ситуація стабілізувалася і трохи покращилася порівняно з листопадом.

У грудні негативні оцінки громадянами змін ситуації в країні в цілому значною мірою переважають над позитивними, у квітні переважали позитивні оцінки.

Негативні оцінки змін значною мірою переважають в економічних питаннях (крім пенсійного забезпечення) і питаннях відносин громадян і влади. Водночас, оцінки громадянами власного фінансового становища на початку і в кінці року відрізняються незначною мірою.

Меншою мірою негативні оцінки переважають у сферах боротьби з корупцією і злочинністю.

Позитивні оцінки змін переважають у сферах свободи слова і демократії, а також — міжнародного іміджу України.

Ставлення громадян до влади і оцінки її діяльності суттєво погіршилися порівняно з квітнем, коли їх рівень був найвищим і майже наблизилися до аналогічних показників щодо колишньої влади.

Якщо у квітні оцінка діяльності Уряду в усіх сферах перевищувала 3 бали (за п'ятибальною шкалою), то вже у жовтні у жодній зі сфер позначка у 3 бали не була досягнута, а в грудні лише за діяльність у сфері забезпечення демократичних свобод Уряд отримав середню оцінку 3,01 бали.

Середня оцінка діяльності Уряду в цілому впала ще за діяльності Уряду Ю.Тимошенко (з 3,37 до 2,68 бали) і не змінилася з приходом Уряду Ю.Єханурова (2,69 бали). Проте оцінки Уряду Ю.Єханурова значно менше відрізняються у різних регіонах, ніж оцінки Уряду Ю.Тимошенко.

Середня оцінка діяльності в цілому Президента В.Ющенка практично не відрізняється від оцінки діяльності Уряду і складає 2,71 бали.

Оцінюючи, якою мірою нова влада виправдала їх сподівання, громадяни після травня 2005р. все частіше висловлювали розчарування її діями, особливо зросло число розчарованих починаючи з вересня, після того, як між представниками нової влади виникли публічні конфлікти, пов'язані зі взаємними звинуваченнями.

Громадяни все частіше вважають, що дії Президента В.Ющенка в першу чергу спрямовані на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення, а не на захист загальнонаціональних інтересів. Крім того, респонденти переважно негативно оцінюють діяльність Президента у таких сферах як боротьба з корупцією та зловживанням службовим становищем, відокремлення влади від бізнесу та прозорість у процесі призначення керівників вищих органів державної влади та керівників регіонів.

Але не зважаючи на зниження підтримки нової влади з боку громадян, порівняно з колишньою владою її частіше вважають кращою, ніж гіршою, а перемогу В.Ющенка на виборах частіше називають позитивною подією, ніж негативною. Протягом року помітно знизилася підтримка зовнішньополітичного курсу нової влади. Респонденти у другій половині 2005р. більш критично оцінювали успішність дій влади на основних зовнішніх напрямках — насамперед у відносинах з РФ.

5.2 НОВА ВЛАДА: ДИНАМІКА ОЦІНОК ТА ОЧІКУВАНЬ ДІЛОВИХ КІЛ У 2005р.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Співпраця влади та бізнесу на засадах прозорості, взаємної довіри та підтримки є одним із ключових факторів успіху в ефективному реформуванні національної економіки та забезпеченні переходу країни до стійкого економічного розвитку. Особливої ваги в цьому контексті набуває позиція ділових кіл, їх довіра до влади, оцінка ними заходів економічної політики, до яких вдається держава з метою регулювання господарської діяльності.

Аналіз оцінок та очікувань ділових кіл у 2005р. засвідчив наявність двох періодів у ставленні бізнесу до нової влади: на початку року — колосальний кредит довіри; з середини — спад оптимізму та вічкучальна

позиція, яку не похитнуло і призначення нового Прем'єр-міністра.

Безумовно, наприкінці року на діловий оптимізм впливає фактор майбутніх парламентських виборів, особливо в контексті політичної реформи. Однак, можна припустити, що головною причиною спаду оптимістичних настроїв ділових кіл є те, що нова влада не виправдала їх сподівань. Проблеми, що перешкоджали розвитку їх підприємств залишаються без належного розв'язання. На позитивні зміни ділового середовища ближчим часом підприємці не сподіваються.

Нижче наводиться докладний аналіз динаміки ділового оптимізму, оцінок представниками бізнесу регуляторного клімату та клімату на ринку запозичень, динаміки ставлення ділових кіл до напрямів економічної інтеграції України⁶.

Бізнес і влада в перші постреволуційні місяці: довіра в очікуванні реформ

З приходом нової влади бізнес очікував чітких сигналів про те, що його потреби зрозумілі владі, і влада, має наміри та плани реформування. Доречно нагадати, яких саме заходів очікували ділові кола від влади (діаграма "Очікувані бізнесом реформи" ⁷).

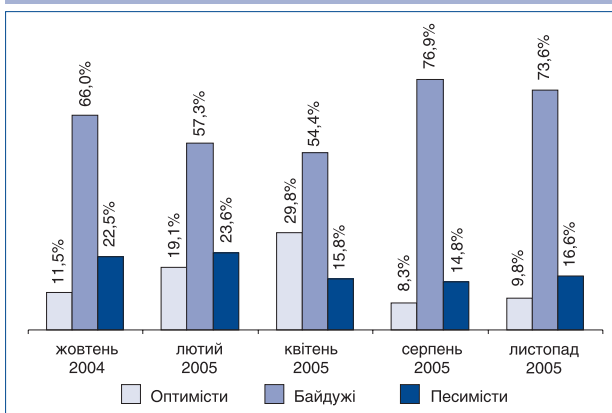


На початку року бізнес очікував від нової влади **комплексних і послідовних заходів**, спрямованих на покращення передбачуваності бізнес-середовища, зменшення соціальних податків та встановлення рівних правил гри для всіх. Найбільш важливими, з точки зору підприємців, заходами економічної політики мали бути наступні:

- ❖ створення дієвого механізму виконання чинних законодавчих актів і забезпечення стабільності законодавства;
- ❖ зменшення ставки і спрощення адміністрування внесків до соціальних фондів;
- ❖ створення однакових правил гри для всіх, у т.ч. через ліквідацію податкових пільг і преференцій;
- ❖ усунення втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств та адміністративного впливу на ціноутворення.

Початок 2005р. був позначений колосальним кредитом довіри бізнесу до нової влади, що відбилося у відчутному зростанні ділового оптимізму. Якщо в жовтні 2004 р. число тих, очікував покращання ділового середовища, становило 11,5%, то у квітні 2005р. — 29,8%. Ця тенденція була характерною для підприємств усіх видів діяльності, форм власності та розмірів⁸ (діаграма "Динаміка ставлення керівників підприємств до можливості змін ділового середовища" ⁹). У квітні підприємці будували також амбітні плани зростання виробництва: 51,0% опитаних планували, що обсяги

Динаміка ставлення керівників підприємств до можливості змін ділового середовища, % опитаних



⁶ За результатами квартальних опитувань Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Опитування керівників підприємств у 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 проведене з 25 жовтня по 10 листопада 2005р.

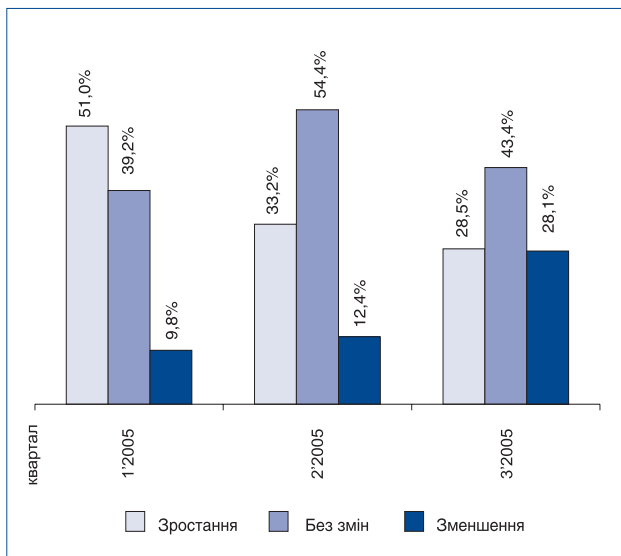
Усі індекси обраховуються за єдиною методологією. Є три типи індексів: *індекс змін* того чи іншого показника (наприклад, індекс виробництва, попиту, який характеризує, як змінився цей показник у звітному кварталі, порівняно з попереднім); *індекс очікуваних змін* того чи іншого показника (наприклад, індекс очікуваного виробництва, індекс очікуваного попиту, що характеризує, як, на думку керівника підприємства, зміниться показник у наступному кварталі, порівняно із звітним, або через шість місяців для індексу очікуваних змін ділового середовища); *індекс оцінки поточного стану* того чи іншого показника (наприклад, індекс оцінки ділового середовища). Ми зараховуємо відповіді як +1, коли керівник підприємства відповідає, що показник збільшився (або збільшиться в майбутньому, якщо йдеться про очікування); 0 — якщо він не змінився (або у випадку очікувань — не зміниться); -1 — якщо зменшився (або, що стосується очікувань, зменшиться). У випадку індексу оцінки поточного стану, відповідь +1 означає позитивну оцінку, 0 — нейтральну, та -1 — негативну. Для того, щоб підвищити якість індексів, усі відповіді керівників підприємств зважені десятковим логарифмом числа зайнятих на підприємстві.

Приклад: якщо зі 100 респондентів 20 вказали на зростання виробництва, 50 респондентів звітували про його скорочення, а 30 зазначили, що все залишилося без змін, то відповідне значення індексу буде — 0,30. Додатне (від'ємне) значення індексу означає, що зважена частка підприємств, де зросло виробництво, є більшою (меншою), ніж кількість тих, де виробництво скоротилося. Показником зростання або зниження виробництва на статистично значущому рівні (5%) є значення індексу, що є більшим за +0,09 (у випадку зростання) або меншим -0,09 (у випадку зниження).

⁷ За результатами опитування 24 січня - 10 лютого 2005р. Менеджерам було запропоновано проранжувати (від 0 до 10) за ступенем важливості для них заходів економічної політики, на основі чого було побудовано Індекс важливості.

⁸ Підставою групування підприємств за розміром є кількість працівників. Ми виділяємо такі групи підприємств за розміром: малі (до 50 працівників), середні (51-250), досить великі (251-500), великі (501-1000) та найкрупніші (понад 1 000 працівників). Якщо немає суттєвих міжгрупових відмінностей, три останні групи ми називаємо групою великих підприємств.

Виробничі плани підприємств на наступний квартал у порівнянні з поточним, % опитаних



виробництва протягом наступних 3-4 місяців, порівняно з I кварталом 2005р., зростуть (діаграма “Виробничі плани підприємств на наступний квартал у порівнянні з поточним”).

Отже, у квітні 2005р. сформувалася позитивна тенденція до підвищення ділового оптимізму, яка до цього востаннє спостерігалася в 1999-2001рр. за часів прем'єрства В.Ющенка. Такій тенденції сприяла, очевидно, висока оцінка роботи нової влади: 41% керівників підприємств оцінили роботу Уряду за перші 100 днів, позитивно і лише 17,2% — негативно⁹. Втім, аналіз цих результатів засвідчив, що **позитивні оцінки ґрунтуються скоріше на загальній довірі до нової влади, їх давали опитані, які на той час не відчули жодного позитивного впливу на свій бізнес, але пов'язували з новою владою надії на краще.**

Таке ставлення бізнесу до нової влади в перші місяці її роботи передбачало, що або влада найближчим часом буде виправдовувати згадані надії, або позитивні чи нейтральні оцінки зміняться апатією, що зумовить зменшення активних прихильників Уряду та нової влади серед ділових кіл.

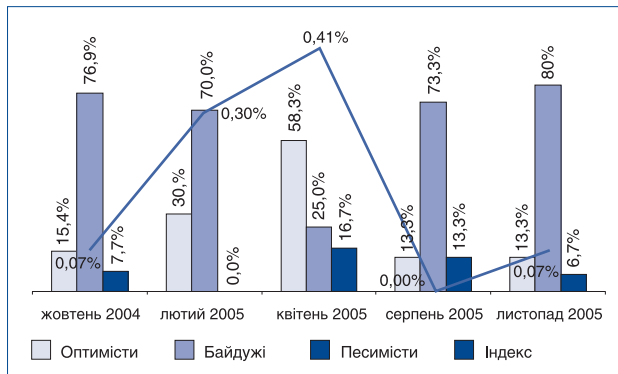
Бізнес і влада у другій половині 2005р.: невиправдані сподівання

У другій половині року песимістичні прогнози, про які йшлося вище, почали справджуватися. В серпні, порівняно з квітнем, діловий оптимізм різко знизився. II квартал 2005р. можна назвати періодом великих розчарувань бізнесу в новій владі, насамперед — великого бізнесу. Якщо у квітні спостерігалася найбільше зростання ділового оптимізму, то в серпні — так само найбільше його падіння: індекс з 0,41 у квітні впав у серпні до 0, тобто на 41 пункт (діаграма “Динаміка ставлення керівників найкрупніших підприємств до можливості змін ділового середовища”).

⁹ Щоправда, досить велика частина опитаних (41,8%) вагалася з відповіддю. За результатами опитування 15-29 квітня 2005р.

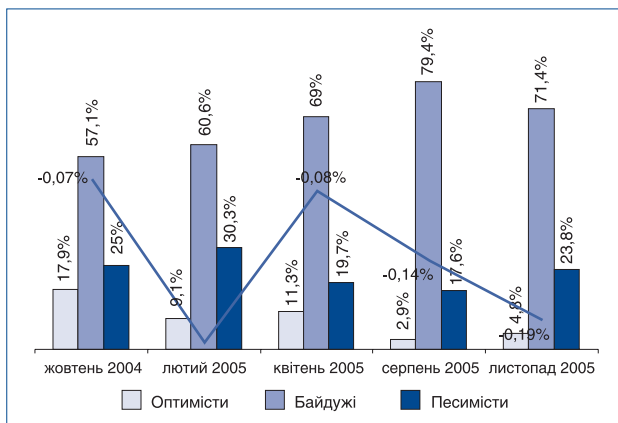
¹⁰ Індекс очікуваних змін ділового середовища змінюється від -1 до 1. Від'ємне значення означає превалювання песимістичних очікувань над оптимістичними, додатне — показує, що число оптимістів серед респондентів перевищує число песимістів.

Динаміка ставлення керівників найкрупніших підприємств до можливості змін ділового середовища, % опитаних



Малі підприємства, на відміну від великих, були менш оптимістичними, що, очевидно, пояснюється непевністю урядової політики стосовно малого підприємництва. Тому й рівень їх розчарування, відповідно, був меншим: значення індексу зменшилося на 22 пункти — з -0,08 до -0,14 (діаграма “Динаміка ставлення керівників малих підприємств до можливості змін ділового середовища”).

Динаміка ставлення керівників малих підприємств до можливості змін ділового середовища, % опитаних



Відповідно, різко (на 23 пункти) **впало значення індексу очікуваних змін ділового середовища** — зменшення з 0,18 у квітні до -0,04 у серпні (діаграма “Індекс ділових очікувань”)¹⁰. Таке зниження сталося за рахунок суттєвого зменшення числа менеджерів, які очікують на позитивні зміни з 29,8% до 8,3% (діаграма “Динаміка ставлення керівників підприємств до можливості змін ділового середовища”). Раніше зневіра в позитивні зміни (падіння індексу) спостерігалася в початку прем'єрської каденції В.Януковича (в листопаді 2002р., порівняно із серпнем 2002р.) — тоді діловий оптимізм впав на 44 пункти, а також після відставки Уряду В.Ющенка — падіння індексу склало 31 пункт.

Водночас, обнадійливим виглядав той факт, що **“оптимісти” не стали “песимістами”**: частина менеджерів, які очікували погіршення ділового середовища

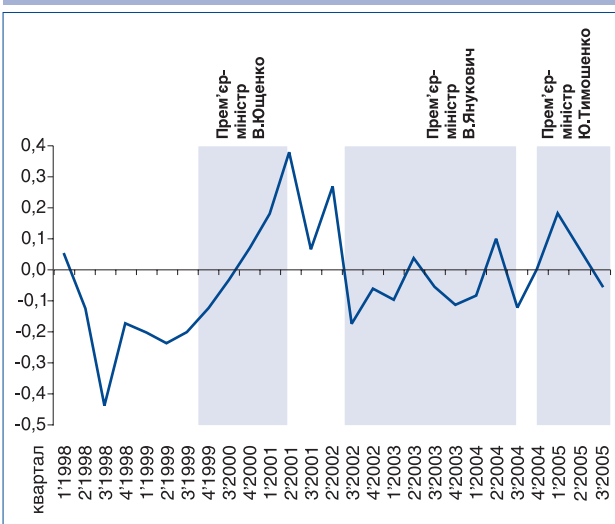


практично не змінилася (15,8% у квітні та 14,8% в серпні), а частки тих, хто не очікував ні позитивних, ні негативних змін (“байдужі”) зросла з 54,4% у квітні 2005р. до 76,9% в серпні 2005р. Очевидно, це пояснювалося тим, що підприємці все ж відчули певне покращення ділового середовища у II кварталі, порівняно з I. Значення відповідного індексу збільшилося з -0,30 у квітні до -0,20 в серпні (діаграма “Індекс поточної оцінки ділового середовища”), але відсутність очікуваних дій з боку влади та дії влади протягом травня-серпня 2005р. призвели до розчарування бізнесу в можливості швидких позитивних змін.

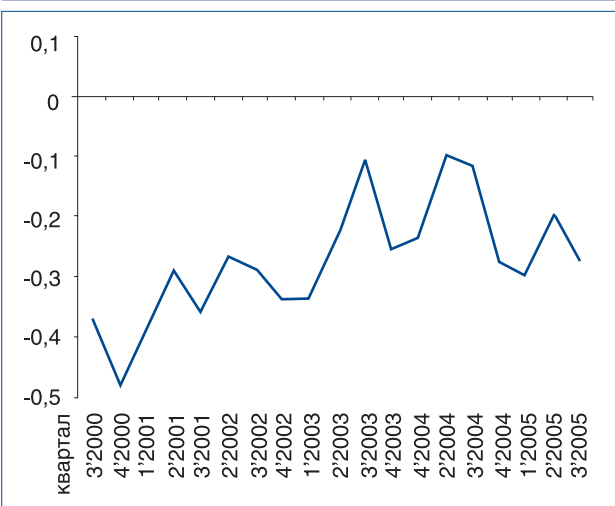
Падіння оптимізму вплинуло й на виробничі плани підприємств, які також були нижчими, ніж могли б бути — зважаючи, що саме на середину року припадає пік ділової активності¹¹.

Отже, ситуація у серпні 2005р., порівняно з початком року, набула іншого характеру. Якщо у квітні спостерігалися низькі оцінки показників ділового клімату, але були високими очікування, то в серпні, незважаючи на “пік” сезону ділової активності, очікування та виробничі плани підприємств були набагато скромнішими, ніж могли б бути.

Індекс ділових очікувань



Індекс поточної оцінки ділового середовища



Очікування змін ділового середовища та кон'юнктури наприкінці року

Ділове середовище. У листопаді оцінка ділового середовища керівниками підприємств, порівняно з серпнем, дещо погіршилася: значення відповідного індексу зменшилося з -0,20 до -0,25, але залишилося більшим, ніж у квітні 2005р. (-0,30). Зменшення індексу сталося за рахунок зростання числа респондентів, які оцінюють бізнес-середовище, як погане (з 25,9% в серпні до 29,6% в листопаді). Число тих, хто оцінює його як добре, практично не змінилось і дорівнює майже 5% (діаграма “Індекс поточної оцінки ділового середовища”).

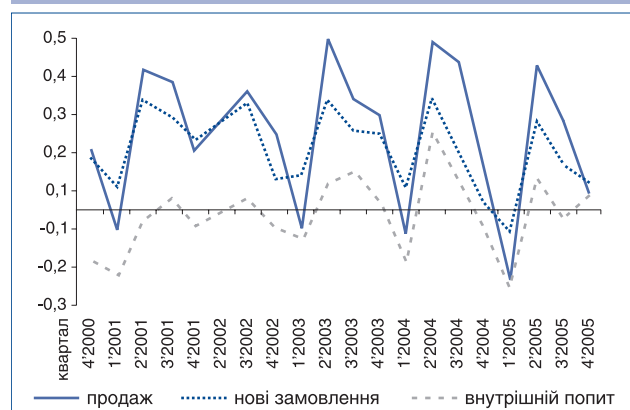
Очікування змін ділового середовища, після падіння ділового оптимізму в серпні, порівняно з квітнем, залишається без суттєвих змін. Переважна більшість опитаних (73,7%) керівників підприємств не очікують ні позитивних, ні негативних змін протягом наступних шести місяців. *Індекс ділових очікувань* не змінився, порівняно із серпнем, і дорівнює -0,04 (діаграма *Індекс ділових очікувань*).

Очевидно, до парламентських виборів 2006р. не варто очікувати різких змін ділових настроїв. За даними досліджень, чим ближче до виборів, тим більш обережними чи навіть песимістичними є настрої підприємців. Такі тенденції спостерігалися, напередодні президентських виборів як 1999р., так і 2004р., і їх можна пояснити насамперед, непевністю бізнесу в економічній політиці держави після виборів. І хоча вибори 2006р. — парламентські, які, за результатами досліджень минулих років, впливали на настрої бізнесу не такою великою мірою, як президентські, але цього разу **непевності бізнесу додає, очевидно, політична реформа, яка змінює конфігурацію влади в країні.**

Попит, реалізація, нові замовлення. Зниження ділового оптимізму впливає на промислову кон'юнктуру та виробничі плани. У III кварталі, як і очікували менеджери, спостерігалось вповільнення зростання виробництва та скорочення попиту.

Після зменшення попиту, яке спостерігалось з травня 2004р., у I половині 2005р. відбулося його зростання і збільшення кількості нових замовлень. *Індекс нових замовлень* зріс з 0,04 у I кварталі до 0,23 у II. *Індекс продаж* за той же період збільшився з -0,09 до 0,40. Проте, з III кварталу спостерігаються протилежні тенденції. Про тимчасовість тенденції зростання попиту, менеджери говорили ще в II кварталі, вже тоді очікуючи, що в III кварталі показники попиту погіршаться (діаграма “Внутрішній попит: індекси очікувань”). Це були

Внутрішній попит: індекси очікувань



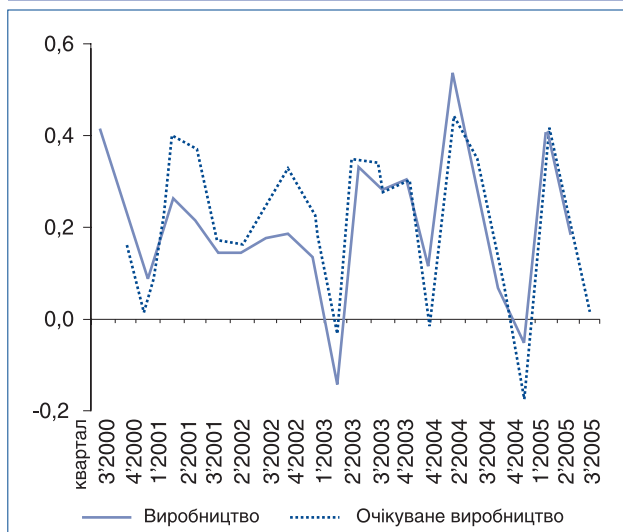
¹¹ Див.: Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. — Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.44-45.

найгірші за останні три роки індекси очікувань показників попиту для цього періоду року

Прогнози керівників підприємств виправдалися, хоч і не повною мірою: показники попиту в листопаді не зменшилися настільки, наскільки прогнозували респонденти в серпні. Зокрема, *індекс нових замовлень* у III кварталі не збільшився, але й не зменшився, порівняно з II, і дорівнював 0,22. Значення *індексу продажу* впало до 0,16. Число менеджерів, які оцінюють портфель замовлень як задовільний, яке зросло з 33,1% у квітні до 43,6% у серпні, в листопаді скоротилося до 38,1%. Найбільш песимістичними були менеджери машинобудівних підприємств: тут частка підприємств, де продаж у III кварталі зменшився, перевищила частку підприємств, де продаж зріс (-0,01).

Виробництво. Без розширення попиту — зменшилось і нарощування випуску продукції. Як і очікували керівники підприємств, у III кварталі темпи росту виробництва зменшилися, що відбилось у зменшенні значення *індексу виробництва* — з 0,41 до 0,19. (діаграма “Індекси виробництва”). Тобто тенденції зменшення темпів промислового виробництва, що фіксувалися з середини 2004р., після певного призупинення, з’явилися знову. Втім, слід зазначити, що на IV і I квартали припадає сезонне зимове вповільнення виробничої активності.

Індекси виробництва



Найвище значення *індексу виробництва* зафіксоване для паважної і харчової промисловості (0,41 та 0,34, відповідно), найнижче — для машинобудування (-0,03). Про менше, ніж у II кварталі, зростання виробництва повідомляли керівники підприємств усіх розмірів, за винятком малих. Найсуттєвішим воно було для найкрупніших підприємств (значення *індексу виробництва* зменшилося з 0,61 у II кварталі до 0,16 у III). Спостерігалася також суттєва різниця між значеннями *індексу виробництва* для приватних, приватизованих і державних підприємств. Найгіршим воно було для державних і приватизованих підприємств (0,20 і 0,16, відповідно), для приватних — 0,42.

Очікування попиту та виробничі плани. Наприкінці року менеджери очікували подальшого скорочення внутрішнього попиту, та відповідно, будували досить скромні виробничі плани на IV квартал (діаграми “Внутрішній попит: індекси очікувань”, “Індекси виробництва”). Найбільш оптимістичними щодо отримання

нових замовлень у IV кварталі були менеджери підприємств легкої промисловості; найбільш песимістичними — промисловості будівельних матеріалів (0,04).

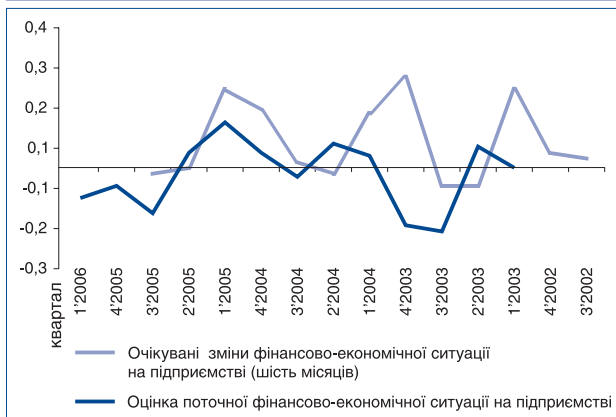
Індекс очікуваного виробництва на наступний квартал зменшився з 0,22 (на III квартал) до 0,03 (на IV). 43,4% опитаних не планують змінювати обсяги виробництва у IV кварталі, порівняно з III; мають наміри збільшувати випуск — 28,5% (для порівняння: у III кварталі збільшили випуск продукції 40,3% підприємств).

Зменшення *індексу очікуваного виробництва* зафіксоване в усіх галузях промисловості. Серед менеджерів підприємств різних розмірів найгірші виробничі плани — у середніх (-0,12), найкращі — у великих (0,17). У малих — дорівнює 0,00. Серед підприємств різної форми власності найменш оптимістичні виробничі плани мають приватні (-0,20), найбільш оптимістичні — державні (0,10). Для приватизованих підприємств відповідний показник становить 0,20.

Фінансові результати діяльності. Зменшення виробництва зумовило погіршення фінансових результатів підприємств. *Індекс прибутковості* зменшився з 0,12 у II кварталі до 0,02 у III. В IV кварталі фінансові результати підприємств, на думку менеджерів, суттєво не зміняться: 66,8% респондентів очікують, що фінансові результати їх підприємства залишаться без змін, 15,7% — прогнозують погіршення, 17,5% — покращення.

Фінансово-економічна ситуація на підприємствах у листопаді, порівняно з квітнем, на думку 32,5% опитаних, погіршилася, 42,0% — не зазнала суттєвих змін, лише 25,5% вказали, що вона покращилася. Динаміка щоквартальних оцінок поточної фінансової ситуації на підприємствах, свідчить про покращення ситуації в середині року та поступове погіршення наприкінці (діаграма “Фінансово-економічна ситуація на підприємстві”).

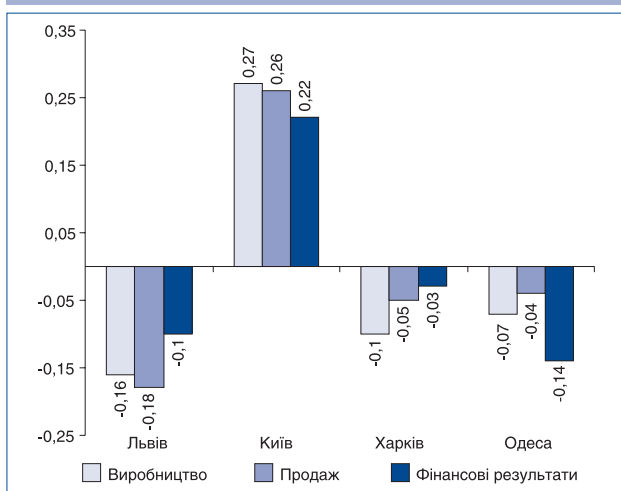
Фінансово-економічна ситуація на підприємстві, індекси



Про цю тенденцію свідчать також очікування керівників підприємств: на початку року вони були налаштовані дуже оптимістично: число тих, хто очікував, що фінансово-економічна ситуація у III кварталі покращиться, на 26% перевищувало число прихильників протилежної думки. Значення *індексу очікуваних змін фінансово-економічної ситуації* дорівнювало 0,26, проте вже у II кварталі воно скоротилося до 0,05 — тобто, число оптимістів перевищило число песимістів лише на 5%. У III кварталі (очікування на I квартал 2006р.) значення індексу зменшилося до 0,03.

Регіональні особливості. Протягом року тенденції попиту, виробництва та фінансових результатів у регіонах, де проводиться опитування, були подібними: покращання очікувань на початку року та поступове погіршення з середини року. Але в опитуванні, що проводилося в листопаді, зафіксовані суттєві відмінності, порівняно з іншими, в настроях менеджерів підприємств Києва. Зокрема, вони мають найбільш оптимістичні очікування щодо виробництва та фінансових результатів наприкінці року (діаграма “*Регіональний розподіл індексів очікуваних змін на IV квартал 2005р.*”). Показники очікувань на IV квартал є кращими, ніж результати III кварталу — тоді як в інших регіонах ситуація протилежна: очікування на IV квартал є гіршими, ніж результати III кварталу (спостерігаються або нижчі темпи зростання показників, або навіть їх негативна динаміка).

Регіональний розподіл індексів очікуваних змін на IV квартал 2005р.



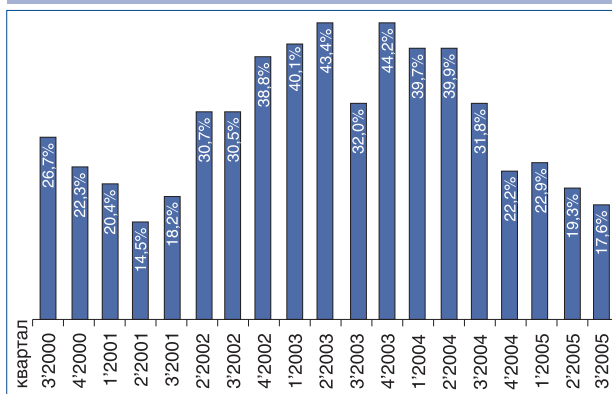
Таким чином, нетривалі тенденції погравлення ділової активності та зростання ділового оптимізму були перервані у III кварталі 2005р. На кінець року підприємці мають обережні виробничі плани та не очікують суттєвих змін ділового середовища на початку 2006р. Причинами цього є як сезонні фактори вповільнення ділової активності, так і фактор близьких парламентських виборів, напередодні яких бізнес не підвищував активності, не будучи впевненим у майбутній економічній політиці держави.

Водночас, слід відзначити, що бізнес продовжує займати вичікувальну позицію, не демонструючи ні оптимізму, ні песимізму, — на відміну від песимістичних очікувань перед президентськими виборами 2004р. Це свідчить про збереження певної довіри до влади, принаймні ділові кола не очікують з її боку дій, які б погіршили ділове середовище на початку 2006р.

Регуляторний клімат та перешкоди зростанню виробництва

Регуляторний клімат. Число менеджерів, на думку яких регуляторний клімат є суттєвою перешкодою розвитку бізнесу, протягом року зменшувалося: в серпні, порівняно з квітнем, воно скоротилося з 23,6% до 19,3%, в листопаді — до 17,6%, що є одним з найменших показників за весь час моніторингу (діаграма “*Несприятливий регуляторний клімат*”¹²).

Несприятливий регуляторний клімат*, % опитаних



* На діаграмі наведено показник “несприятливий регуляторний клімат”, який є комбінованим і відбиває частку респондентів, які обрали один із факторів: (1) високий регуляторний тиск, (2) часті зміни в законодавстві та (3) корупція.

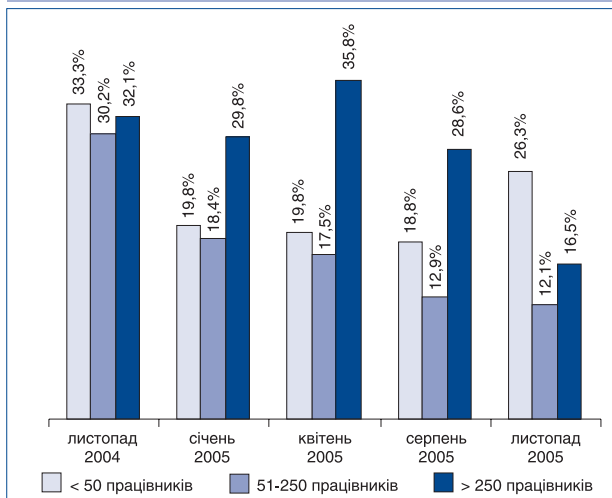
Водночас, слід зазначити, що абсолютне значення показника та його динаміка суттєво різнилися, залежно від розміру підприємств (діаграма “*Несприятливий регуляторний клімат для підприємств різного розміру*”):

❖ для **малих підприємств** значення показника зменшувалося щокварталу та досягло найменшого рівня в серпні (18,8%). Проте в листопаді зафіксоване зростання числа менеджерів, які вважають регуляторний клімат перешкодою до збільшення виробництва, — до 26,3%;

❖ у групі **середніх підприємств** число менеджерів, на думку яких регуляторний клімат є суттєвою перешкодою розвитку бізнесу, протягом року було найменшим. Тенденція зменшення була постійною, у листопаді показник становив 12,1%;

❖ для **великих підприємств** регуляторний клімат був найсуттєвішою проблемою: в січні так вважали 29,8% їх менеджерів, у квітні — 35,8%. У серпні це число скоротилося до 28,6%, але залишалася найбільшою, порівняно з іншими групами підприємств. Проте, в листопаді воно впало до 16,5% і досягло одного з найнижчих за час моніторингу рівнів.

Несприятливий регуляторний клімат для підприємств різного розміру*, % опитаних

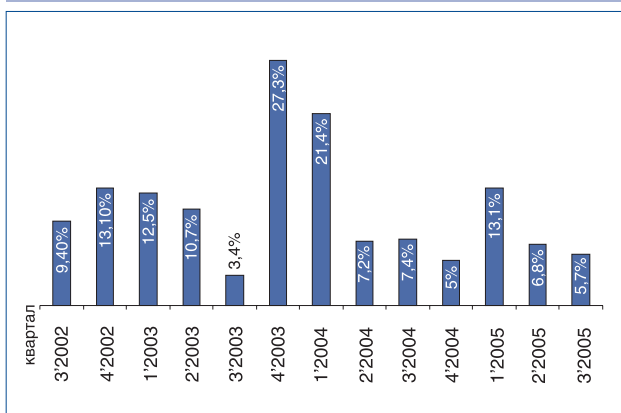


* На діаграмі наведено відсоток респондентів у кожній із груп підприємств за розміром, які вважали, що регуляторний несприятливий клімат є перешкодою зростанню виробництва на IV півріччя.

¹² У цьому дослідженні показник “несприятливий регуляторний клімат”, є комбінованим показником, який відображає частку респондентів, які вибрали принаймні один з перерахованих нижче факторів: (1) високий регуляторний тиск, (2) часті зміни в законодавстві та (3) корупція.

Скорочення числа респондентів, для яких несприятливий регуляторний клімат є перешкодою зростання виробництва, сталося за рахунок зменшення двох із трьох компонентів комбінованого показника “*несприятливий регуляторний клімат*” — високий регуляторний тиск та часті зміни законодавства. Динаміка останнього становить особливий інтерес, оскільки він відбиває передбачуваність/непередбачуваність ділового середовища. Число менеджерів, які відзначають як перешкоду “часті зміни в законодавстві” після збільшення з 5,0% у січні до 13,1% у квітні, зменшилося до 6,8% в серпні та до 5,7% в листопаді, що свідчить про певне зниження рівня непередбачуваності ділового середовища в країні (діаграма “*Зміни в економічному законодавстві як перешкода зростанню виробництва*”).

**Зміни в економічному законодавстві як перешкода зростанню виробництва,*
% підприємств**



* На діаграмі наведено відсоток респондентів, які вважають, що зміни в економічному законодавстві є перешкодою зростанню виробництва на їх підприємстві.

Третій компонент комбінованого показника — “корупція”, протягом року залишався практично незмінним і коливався від 0,4% у квітні до 2,1% в листопаді.

Перешкоди зростанню виробництва. Протягом року перше і друге місця у списку перешкод посідали **низький попит** та **податковий тиск**, замикали список, також традиційно, проблеми з енергозабезпеченням (таблиця “*Перешкоди зростанню виробництва*”).

Третє й четверте місця залишалися за проблемами ліквідності та високим конкурентним тиском. Важливість “проблем ліквідності” в середині року дещо зменшилася. Очевидно, це сталося через погашення на той час виробництва, що, у свою чергу, сприяло покращенню фінансової ситуації на підприємствах. Але в листопаді актуальність проблеми ліквідності знову зросла: число респондентів, для яких брак обігових коштів, є перешкодою зростанню виробництва, збільшилося 27,9% до 40,2%.

Абсолютне значення перешкоди “високий конкурентний тиск” зростало протягом усього року. В листопаді її відзначили 41,3% респондентів.

Абсолютне значення перешкоди “низький попит”, що є першою у списку перешкод, після зростання в серпні, в листопаді дещо зменшилося.

Натомість у листопаді зросла важливість перешкоди “високі ставки кредитів”, що у поєднанні із зростанням актуальності проблеми браку обігових коштів,

**Перешкоди зростанню виробництва*,
% опитаних**

Квартали	1'2005	2'2005	3'2005	3'2005 до 2'2005, відсоткові пункти
Перешкоди				
Низький попит	56,9	62,5	57,7	-4,8
Податковий тягар	51,1	50,4	49,1	-1,3
Високий конкурентний тиск	35,4	38,6	41,3	+2,7
Брак обігових коштів	37,6	27,9	40,2	+12,3
Високі ставки кредитів	30,7	27,1	35,2	+8,1
Брак сировини	27,0	26,8	25,6	-1,2
Відсталі технології	21,2	11,1	23,8	+12,7
Несприятливий регуляторний клімат	23,6	19,3	17,6	-1,7
Високий регуляторний тиск	15,0	13,2	11,4	-1,8
Зміни в законодавстві	13,1	6,8	5,7	-1,1
Корупція	13,9	11,4	15,3	+3,9
Брак кваліфікованих працівників	0,4	1,4	2,1	+0,7
Доступ до кредитів	9,1	7,5	6,0	-1,5
Нестабільна політична ситуація	4,0	3,2	5,0	+1,8
Брак виробничих потужностей	3,6	5,4	5,0	-0,4
Проблеми з енергозабезпеченням	1,8	0,0	2,5	+2,5

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше чотирьох варіантів відповіді.

свідчить про можливе погіршення фінансової ситуації на підприємствах найближчими місяцями.

В умовах конкурентного тиску, підвищується актуальність проблеми відсталих технологій, тобто підприємці розуміють, що оновлення технологій та обладнання є запорукою успіху в конкурентній боротьбі.

Політична ситуація в листопаді, як і протягом усього року, на думку опитаних, не була суттєвою перешкодою зростанню виробництва (11 місце в рейтингу) — хоча в листопаді, порівняно із серпнем, зафіксоване несуттєве зростання її абсолютного значення (з 3,2% до 5,0%). Але чи стане це тенденцією напередодні виборів — покаже час.

Протягом року важливість регуляторного клімату як перешкоди зростанню виробництва поступово зменшувалася, що є безумовно позитивною тенденцією і свідчить про певне покращення ділового середовища. Однак, покращення однієї його компоненти не означає, що ділове середовище в цілому є оптимальним для бізнесу — наведені вище його оцінки залишаються досить низькими.

Клімат на ринку запозичень

Клімат на ринку запозичень протягом 2005р. характеризувався двома тенденціями. З одного боку — збільшенням пропозиції банківських кредитів. Число менеджерів, які вважають, що банки готові надати короткострокові кредити такому підприємству, як їх, зросло з 47,7% в січні до 58,3% у квітні та до 60,8% в листопаді. Для довгострокових кредитів відповідний показник збільшився з 29,4% в січні до 46,7% в листопаді.

З іншого боку, не спостерігалася тенденція зростання готовності підприємств брати кредити. Число менеджерів, які погоджуються з думкою, що їх підприємство може взяти короткостроковий кредит у січні становило 33,6%, у квітні — 35,0%, в серпні — 41,8%. Для довгострокових кредитів відповідний показник також збільшився з 14,6% у квітні до 23,2% в серпні. Але в листопаді доступність кредитів (як коротко-, так і довгострокових) знову зменшилася. Число респондентів, які вважали, що їх підприємство може

дозволити собі короткостроковий кредит, становило 35,3%, довгостроковий — 17,3%.

Річна динаміка оцінок клімату на ринку запозичень, зростання актуальності проблеми ставок кредитів та проблем ліквідності свідчить про можливе погіршення фінансової ситуації на підприємствах наприкінці 2005р. - початку 2006р. Втім, таке погіршення має і сезонний характер.

Зовнішньоекономічна діяльність і пріоритетні напрями економічної інтеграції України

Протягом 2005р. особливу увагу влада надавала зовнішньоекономічним відносинам. Щорічні дослідження ставлення ділових кіл до проблем і перспектив розвитку зовнішньоекономічної діяльності підприємств свідчать, що у 2005р. продовжилася тенденція збільшення числа прихильників західного вектору економічної співпраці¹³. Український бізнес дедалі більше розуміє вигоди співпраці з партнерами з розвинутих країн.

Основні напрями експортної діяльності. Протягом останніх років активність українських промислових підприємств на міжнародних ринках зростала. Зокрема, частка експортерів серед підприємств, на яких проводиться моніторинг ділової думки, зросла з 25% у 1998р. до 40% у 2005р. Основні напрями експортної діяльності у 2005р., порівняно з 2004р., не зазнали суттєвих змін. Як видно з таблиці “Головні ринки збуту продукції підприємств-експортерів”, для 79,8% респондентів головними ринками залишаються Росія і країни СНД. 28,0% — здійснюють торговельні операції переважно з країнами Західної Європи, 17,2% — Східної Європи¹⁴.

Водночас, експортні операції підприємств стали більш диверсифікованими: частка підприємств, що мають більше ніж один напрямок експорту, збільшилася з 31% в 1998р. до 61,7% у 2005р. Прогнозується, що протягом двох наступних років вона зросте до 70,3%.

Перешкоди у зовнішньоекономічній діяльності підприємств. У 2005р., з точки зору керівників підприємств-експортерів, головними перешкодами розширення зовнішньоекономічної діяльності їх підприємств були **митні бар'єри** (46,8% опитаних) та **висока собівартість продукції** (44,7%)¹⁵.

Список перешкод, порівняно з 2004р., зазнав змін. Головною з них можна вважати зменшення важливості митних бар'єрів як перешкоди зовнішньоекономічній діяльності підприємств. І хоча цей показник залишається на першому місці списку, його абсолютне значення суттєво зменшилося — з 60,2% у 2004р. до 46,8% у 2005р. Це очевидно є реакцією бізнесу на заходи з лібералізації зовнішньої торгівлі, що вживалися протягом 2005р.

Важливість високої собівартості продукції (друге місце у списку) зросла (+4,9%), натомість зменшилася важливість “відсутності ефективного маркетингу” (-8,0%). Ця тенденція спостерігається кілька років і свідчить про зростання адаптованості підприємств до умов ринкової торгівлі (таблиця “Перешкоди зовнішньоекономічній діяльності підприємств”).

Перешкоди зовнішньоекономічній діяльності підприємств*, % опитаних

	1998	1999	2001	2003	2004	2005
Низька якість продукції	4,9	12,0	8,0	4,7	10,2	8,5
Висока собівартість продукції	45,7	56,0	40,2	26,4	39,8	44,7
Відсутність ефективного маркетингу ринків	30,9	32,0	21,8	29,2	26,1	18,1
Митні бар'єри	54,3	60,0	67,8	58,5	60,2	46,8
Відсутність бажання іноземних партнерів працювати з нами через несприятливий діловий і політичний клімат	22,2	22,7	9,2	26,4	18,2	9,6
Брак фінансових ресурсів для виведення товарів на зовнішні ринки	34,6	45,3	44,8	28,3	29,5	22,3
Дискримінаційні заходи на зовнішніх ринках до наших товарів	-	-	-	23,6	11,4	18,1
Важко відповісти	4,9	5,3	4,6	6,6	6,8	11,7

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше чотирьох варіантів відповіді.

На думку менеджерів підприємств-експортерів, у 2005р. українські підприємства стали більш привабливими партнерами для зарубіжних компаній. Число респондентів, які вважають, що відсутність бажання у зарубіжних партнерів працювати з такими підприємствами, як їх, через несприятливий діловий і політичний клімат, зменшилося з 18,2% у 2004р. до 9,6% у 2005р. Водночас, з 11,4% до 18,1% зросло число тих, хто дотримується думки, що перешкодою активізації

Головні ринки збуту продукції підприємств-експортерів*, % опитаних

	1998		1999		2001		2003		2004		2005	
	Зараз	Через два роки	Зараз	Через два роки	Зараз	Через два роки	Зараз	Через два роки	Зараз	Через два роки	Зараз	Через два роки
Росія і країни СНД	61,8	90,8	62,1	72,2	81,8	84,1	81,7	88,5	82,1	85,3	79,8	80,9
Країни Західної Європи	15,8	23,7	25,3	37,3	29,5	37,5	28,8	34,6	26,1	30,4	28,0	38,7
Країни Східної Європи	1,2	0,5	2,5	6,2	10,1	7,7	8,5	6,5	7,1	7,1	6,9	5,8
США та Канада	7,9	9,2	8,0	14,7	10,2	12,5	9,6	15,4	10,9	14,1	9,7	8,6
Країни Близького Сходу та Африки	7,9	7,9	10,7	16,0	13,6	21,6	15,4	21,2	16,3	25	11,8	16,1
Країни Східної Азії	9,2	10,5	10,7	13,3	11,4	15,9	9,6	12,5	6,5	17,4	5,4	8,6
Інші	5,3	5,3	4,0	5,3	2,3	6,8	1,0	3,8	2,2	3,3	3,2	2,2

* Респондентам пропонувалося зробити вибір “так” чи “ні” по кожному із наведених у переліку (таблиці) географічних регіонів. У таблиці наведено варіант відповіді “так”.

¹³ Щороку дослідження, присвячені проблемам зовнішньоекономічної активності підприємств та ставлення їх керівників до різних напрямів економічної інтеграції України, проходить наприкінці жовтня - початку листопада. У 2005р. польовий етап дослідження проходив з 25 жовтня по 10 листопада.

¹⁴ Керівникам підприємств ставилося питання щодо головних, з їх точки зору, зовнішніх ринків збуту, обсяги експорту в ту чи іншу країну саме цього підприємства не уточнювалися.

¹⁵ Під “митними бар'єрами” респонденти, як правило, розуміють процедури як митного оформлення товарів, так і відшкодування ПДВ.

зовнішньоекономічної діяльності є дискримінаційні заходи, які застосовуються до їх товарів.

Ставлення керівників підприємств до напрямів економічної інтеграції України. У 2005р. продовжувалася стала протягом останніх років тенденція переоцінки пріоритетних напрямів економічної інтеграції України: до 46% (проти 26% у 1998р.) зросло число прихильників економічної інтеграції з країнами ЄС, натомість число прихильників інтеграції з Росією зменшилося з 47,3% до 26,1%, з країнами СНД — з 38,5% до 22,5% (таблиця “*Напрями економічної інтеграції України*”).

**Напрями економічної інтеграції України*,
% опитаних**

	1998	1999	2001	2003	2004	2005
Країни ЄС	26,0	35,3	24,9	35,7	41,1	46,4
Росія	47,3	44,2	29,8	43,2	28,6	26,1
Країни СНД	38,5	40,1	35,3	46,8	26,8	22,5
Країни Балтійського та Чорноморського басейнів	13,9	9,6	4,5	-	-	-
Країни ГУУАМ	-	-	4,8	-	-	-
Інші країни	-	-	-	0,7	3,9	1,8
Інтеграція не потрібна	4,0	3,1	3,5	5,4	6,4	2,9
Важко відповісти	27,7	28,8	17,6	13,9	21,1	26,4

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

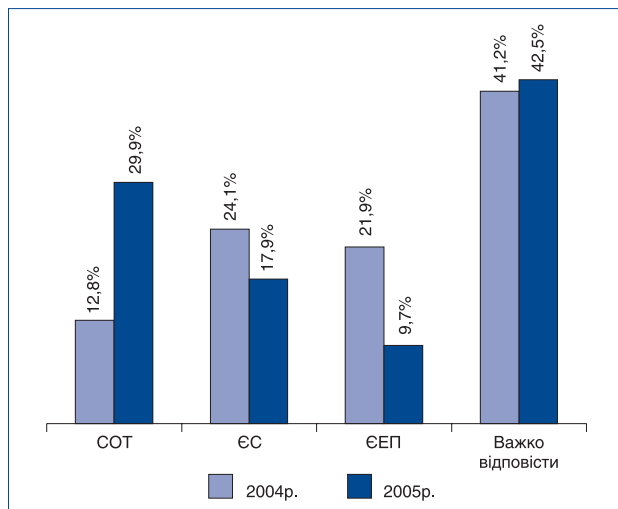
Загалом, геоекономічні позиції ділових кіл залишаються багатовекторними, тобто, частина респондентів не в змозі обрати один напрям економічної інтеграції: Схід чи Захід. Але щороку число тих, хто обирає лише один напрям, зростає — так само, як і число тих, хто не може визначитися з відповіддю.

Водночас, показовим є той факт, що протягом року (з листопада 2004р. до листопада 2005р.) число прихильників винятково східного вектору економічної інтеграції скоротилося з 28,8% до 24,2%. Натомість число прихильників винятково західного — зросло з 23,1% до 32,7%.

Вплив вступу України до регіональних утворень на зростання національної економіки. У 2005р. число менеджерів, впевнених, що вступ України до СОТ сприятиме зростанню національної економіки, збільшилося до 29,9% проти 12,8% у 2004р. Натомість, число тих, хто дотримується такої думки стосовно ЄП, скоротилося з 21,9% до 9,7%. Однак, скоротилося (з 24,1% до 17,9%) і число тих, хто має таку думку стосовно вступу України до ЄС. 42,6% опитаних не змогли відповісти на питання (діаграма “*Позитивний вплив вступу України до регіональних утворень на зростання національної економіки*”).

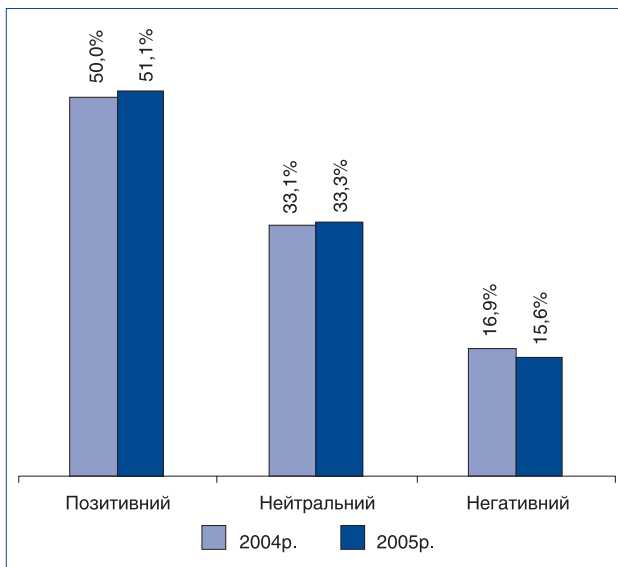
Окремо досліджувалися оцінки впливу вступу України до СОТ на імпорتنу та експортну діяльність підприємств. 51,1% опитаних керівників підприємств-експортерів, які відповіли на це питання, впевнені, що вступ до СОТ позитивно вплине на експортну діяльність їх підприємств, 33,3% — не очікують жодного впливу і лише 15,6% — вважають, що вплив буде негативним¹⁶. Порівняно з 2004р., ці позиції практично не змінилися (діаграма “*Вплив вступу України до СОТ на експортну діяльність підприємства*”).

**Позитивний вплив вступу України до регіональних утворень на зростання національної економіки,
% опитаних**



Серед керівників підприємств-імпортерів, що дали оцінку впливу членства України в СОТ на імпорتنу діяльність їх підприємства, 58,5% вважають, що вплив буде позитивним, 28,7% — нейтральним і 12,7% — очікують на негативний вплив¹⁷ (діаграма “*Вплив вступу України до СОТ на імпорتنу діяльність підприємства*”).

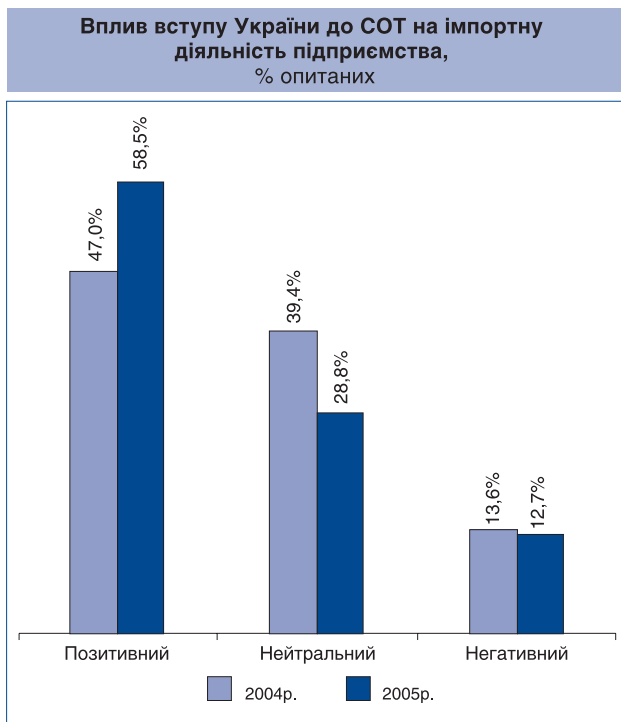
**Вплив вступу України до СОТ на експортну діяльність підприємства,
% опитаних**



Отже, результати дослідження зовнішньоекономічних орієнтацій ділових кіл свідчать про дедалі більше розуміння українським бізнесом потреби тісних контактів з партнерами з розвинутих країн. Така тенденція є обнадійливою, оскільки саме ці контакти зумовлюють високу конкурентоспроможність і диверсифікацію ринків збуту українських товарів. Також результати засвідчили, що

¹⁶ На питання відповіли керівники 34,2% підприємств-експортерів. Усього в панельній вибірці — близько 40% підприємств-експортерів.

¹⁷ На питання відповіли керівники 33,5% підприємств-імпортерів. Усього в панельній вибірці — близько 35% підприємств-імпортерів.



митні бар'єри — ключова перешкода розширенню зовнішньоекономічної діяльності підприємств — протягом 2005р. сприймалася як менш актуальна.

Висновки

Аналіз оцінок і позицій ділових кіл свідчить, що протягом року нова влада загалом не виправдала величезний кредит довіри з боку бізнесу, який вона мала на початку своєї діяльності. Це спричинило зростання зневіри в можливість позитивних змін ділового клімату в найближчому майбутньому. Число респондентів, які очікують позитивних змін скоротилося з 29,3% у квітні до 9,8% в листопаді. Відновити довіру бізнесу до влади без реальних кроків з її боку неможливо. Влада має усвідомлювати, що настав час дій — продуманих та обгрунтованих.

Важливо зазначити, що хоча ставлення бізнесу до влади погіршилося, ситуація не є катастрофічною. Підприємці хоч і зневірились у можливості позитивних змін найближчим часом (особливо з огляду на передвиборну кампанію, що розпочалася фактично у вересні 2005р.), але вони не стали песимістами, тобто не очікують негативних змін.



Отже, головним завданням влади залишається розробка плану заходів з покращення ділового середовища з конкретними термінами їх виконання. Чим шоріше це буде зроблено, тим краще — як для відносин “бізнес-влада”, так і для України загалом. Це єдиний шлях повернення довіри підприємців до нової влади, їх віри в те, що ця влада здатна виконати свої власні обіцянки — створити нормальні умови для ведення бізнесу.

Що розуміє під такими умовами національний бізнес — наведено на початку цієї статті: (1) створення дієвого механізму виконання чинних законодавчих актів і забезпечення стабільності законодавства; (2) зменшення ставки і спрощення адміністрування внесків до соціальних фондів; (3) створення однакових правил гри для всіх, у т.ч. — через ліквідацію податкових пільг і преференцій; (4) усунення втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств та адміністративного впливу на ціноутворення. ■

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	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 I категорії майна, доходів та витрат"	Виконується
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	Виконується частково
12.	Подання проекту нового Податкового кодексу України	Не виконано
13.	Спрощення реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності	Виконується частково
14.	Розробка Концепції реформування правоохоронної системи України	Виконується
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	Виконується
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)	Виконано
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	Виконано
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 I категорії за 2004р.	Не виконано
27.	Перевірка діяльності ДПА стосовно дотримання законодавства про перевірки суб'єктів підприємницької діяльності	Не виконано
28.	Перевірка органів виконавчої влади стосовно дотримання Закону "Про джерела фінансування органів державної влади" (стосовно створення різних позабюджетних фондів та ін.)	Виконується
29.	Запровадження обов'язкових навчальних курсів з правової культури, службової етики та правил спілкування з громадянами для працівників міліції	Виконується
30.	Розробка Програми з налагодження співпраці міліції з громадськістю, залучення громадян до профілактики правопорушень, боротьби із злочинністю	Виконується
31.	Позачергова атестація працівників МВС та СБУ, прийняття кадрових рішень	Виконується частково
32.	Позачергова атестація працівників Генеральної прокуратури, прийняття кадрових рішень	Не виконано
33.	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	Не виконано
2.	Скоротити непотрібні управлінські структури, зменшити чисельність армії чиновників	Не виконано
3.	Чиновникам забезпечити належні умови роботи і гідну зарплату	Виконується
4.	Чітко визначити функції оновлених владних структур	Не виконано
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”	Виконується частково

* 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
2.	Встановлення стипендії студентам не нижче 50% прожиткового мінімуму	Не виконано
3.	Забезпечення відкритості інформації про власність — “люди мають знати, хто володіє заводом чи обленерго”	Не виконано
4.	Проведення круглого столу влади і бізнесу	Виконується частково
5.	Перевірка стану надходжень від державної економіки, ліквідація зловживань, покарання винних	Не виконано
6.	Перевірка діяльності спеціальних економічних зон	Виконано частково
7.	Ліквідація практики податкових пільг “обраним” підприємствам, наближеним до влади	Не виконано
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 частково
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	Виконується частково
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	Не виконано
19.	Розслідування діяльності Державного управління справами	Виконується частково
20.	Ліквідація “інформаційної блокади” Східного регіону України	Виконано
21.	Розслідування вбивства Г.Гонгадзе	Виконується
22.	Покарання винних у переслідуванні журналістів	Не виконано
23.	Ліквідація політичної цензури	Виконано
24.	Отримання Україною статусу країни з ринковою економікою	Виконано
25.	Вступ України до СОТ	Не виконано
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”.

ПРОПОЗИЦІЇ

На думку експертів Українського Інституту економічних досліджень і політичних консультацій, Центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова та Центру політико-правових реформ, для підвищення результативності та ефективності державної політики, спрямованої на забезпечення добробуту громадян та створення умов сталого економічного розвитку, формування інститутів громадянського суспільства та правової держави, зміцнення позиції України на світовій арені, владі доцільно вжити наступних заходів.

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

У макроекономічній сфері

Верховній Раді та Кабінету Міністрів України

- відмовитися від експансійної фіскальної політики, особливо в частині стрімкого підвищення соціальних видатків. Розробити та впровадити положення Закону про державну допомогу, який би встановлював чітку процедуру визначення пріоритетів, інструментів, термінів державної допомоги та аналіз її ефективності.

- продовжити і вдосконалити практику формування фіскальної політики шляхом запровадження середньострокового планування фінансування витрат за рахунок бюджетних коштів, що дозволить покращити бюджетний процес загалом, звільнити його від політичного тиску. Не допускати розробки проектів бюджетів на базі оптимістичних макроекономічних сценаріїв, з метою уникнення непередбачуваних фіскальних ризиків, які можуть унеможливити виконання державних зобов'язань. Забезпечити прозорість розробки та виконання бюджетів не лише на державному (центральному) рівні, але й на рівні місцевих бюджетів.

- накласти мораторій на перегляд спрощеної системи оподаткування для малого та середнього бізнесу принаймні на п'ять років, з метою забезпечення і гарантування права на ефективне підприємництво громадян, активне включення всіх верств населення у продуктивну діяльність і на цій основі підвищення добробуту.

- продовжувати розробку та впровадження інструментів фіскального стимулювання в напрямі зниження рівня податкового навантаження.

- розробити та узгодити шляхи вдосконалення пенсійної системи в напрямі зміцнення ресурсної бази надходжень до Пенсійного фонду, насамперед, у частині стимулювання зайнятості всіх верств населення, підвищення зарплат і легалізації доходів. Верховній Раді скасувати збір до Пенсійного фонду з безготівкових валютних операцій, який негативно впливає на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та перешкоджає розвитку і вдосконаленню валютного ринку.

- вдосконалити нормативно-правову базу для забезпечення повернення простроченої заборгованості за кредитами, наданими державою чи під державні гарантії.

Кабінету Міністрів України

- вдосконалити систему адміністрування податків, обмежити практику упереджувального стягнення окремих податків (насамперед, податку на прибуток); у частині ПДВ

продовжити скорочення та ліквідацію податкових пілль із сплати ПДВ, які породжують економічні викривлення та труднощі з податковим адмініструванням.

Кабінету Міністрів і Національному банку України

- розробити чіткі та дієві механізми відшкодувань знецінених заощаджень Ощадбанку колишнього СРСР, які мають ґрунтуватися на реалістичних надходженнях до Державного бюджету, не створювати додаткових ризиків для макроекономічної та фінансової стабільності в країні. Допускати лише обмежене використання надходжень від приватизації, з плануванням таких виплат у середньостроковій перспективі.

- прискорити розробку та впровадження скоординованих заходів та інструментів монетарного і фіскального впливу на динаміку інфляційних процесів в Україні. Адміністративне регулювання цін, не повинно використовуватись як інструмент зниження інфляції, оскільки такі дії, можливо ефективні у короткостроковій перспективі, надалі призведуть до вищого інфляційного тиску та згорання бізнесу.

- встановити чіткі критерії та механізми у сфері державних запозичень. Сприяти розширенню внутрішнього ринку державних запозичень шляхом постійної підтримки ринку ОВДП, в т.ч. як потенційного базового інструменту фондового ринку.

У сфері зовнішньоекономічних зв'язків

Верховній Раді та Кабінету Міністрів України

- продовжити лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, в частині спрощення процедур проходження товарів через митницю, припинення практики використання експортних обмежень, гармонізації заходів державного контролю за переміщенням товарів відповідно до вимог СОТ та практики ЄС,

- посилити діалог, співпрацю та координацію зі стратегічними міжнародними партнерами України. Послідовно домагатися пріоритетного створення зон вільної торгівлі без виключень і обмежень; не допускати дискримінаційних рішень і дій стосовно обмежень для ведення підприємницької діяльності в Україні, розширювати партнерство і взаємодію на міжпарламентському рівні.

- активізувати співпрацю у напрямі вступу країни до СОТ. Кабінету Міністрів України підвищити результативність переговорів зі вступу України до СОТ, поглибити координацію з комітетами Верховної Ради і представниками ділових кіл з вироблення спільної взаємоприйнятної позиції з окремих спірних питань, які гальмують процес вступу України до СОТ. Верховній Раді

розглядати у якості першочергових і невідкладних усі законодавчі акти, спрямовані на звершення переговорного процесу в найближчій перспективі.

Національному банку України

- продовжити поступову лібералізацію процедури іноземного інвестування та руху капіталів. Кабінету Міністрів України і Національному банку продовжити розробку законодавчої та нормативної бази для створення інструментів запобігання валютним ризикам і стимулювання приходу іноземних інвесторів.

У сфері власності та підприємництва

Верховній Раді та Кабінету Міністрів України

- гарантувати недоторканність прав власності, відновити приватизаційний процес, утриматися від політизації приватизаційних процесів і процесів перерозподілу власності. Розробити нормативно-правові механізми проведення переговорного процесу стосовно позасудового розв'язання конфліктних приватизаційних ситуацій (мирових угод).

- розробити стратегію ефективної приватизації. Зокрема, прийняти нову Програму приватизації, яка відповідатиме програмі реструктуризації економіки, сучасним економічним і політичним реаліям, забезпечить прозорість приватизаційних процесів у майбутньому. Для подолання кризи довіри, відновлення інвестиційного клімату, створення прийнятного прецеденту та забезпечення рівності всіх учасників приватизаційних процесів завершити справу з Нікопольським заводом феросплавів шляхом укладання мирової угоди.

- відмовитися від практики фінансування підвищення соціальних виплат і пенсії за рахунок виключного використання надходжень від приватизації. Завданням Кабінету Міністрів України і Фонду держмайна України повинна стати послідовна зміна політики використання надходжень від приватизації — ресурси переважно мають направлятися на структурні зрушення, фінансування інфраструктурних проектів, перед приватизаційну підготовку підприємств-кандидатів на внесення до приватизаційних списків.

- переглянути законодавчу базу стосовно управління об'єктами державної власності, в якій рівною мірою враховувати права та повноваження держави та недержавних власників.

- посилити дерегуляційну спрямованість державної політики. Кабінету Міністрів України забезпечити дотримання принципів Державної регуляторної політики, шляхом створення дієвих механізмів контролю за впровадженням засад державної регуляторної політики. Передбачати у Державному бюджеті необхідні кошти для проведення громадських обговорень регуляторних актів (що передбачено Засадами Державної регуляторної політики) з метою недопущення їх негативного впливу на підприємницьке середовище

У сфері розбудови пріоритетних галузей

Верховній Раді та Кабінету Міністрів України

- прискорити створення єдиної енергетичної стратегії, розробку та активне впровадження заходів, спрямованих на системне реформування паливно-енергетичного комплексу. Особлива увага має бути спрямована реформування ринку газу у напрямі його демонополізації, недопущення поширення перехресного субсидування, унеможливлення неконтрольованого використання державних енергетичних ресурсів у приватних інтересах.

- послідовно запроваджувати стратегію розвитку аграрного сектору на ринкових засадах, сформульовану у Законі України “Про основні засади державно аграрної політики України до 2015р.”. Водночас, в частині підтримки агропромислового сектору необхідним є концентрація зусиль на прямій підтримці доходів, а не виробництва, а з тим обмеження можливості втручання держави в ринки для стабілізації цін для недопущення створення механізмів ефективного захисту вітчизняного товаровиробника. Добиватися, щоб у сфері внутрішньої підтримки сільського господарства всі заходи аграрної політики були перевірені на відповідність до вимог СОТ.

- прискорити реформування в інфраструктурних галузях, розробити та впровадити заходи управління і регулювання таких галузей. Кабінету Міністрів України запровадити практику суспільного обговорення необхідності реформаторських кроків, зокрема, оприлюднення та роз'яснення складових тарифів в інфраструктурних галузях, а також у сфері житлово-комунального господарства (у разі необхідності підвищення), забезпечивши при цьому чітке техніко-економічне обґрунтування. Застосування методів стимулюючого регулювання (у тому числі спрямованих на енерго- і ресурсозбереження) має стати пріоритетним напрямком у регулюванні інфраструктурних галузей в цілому, а також житлово-комунальному господарстві.

- провести регуляторну реформу у галузі комунальних послуг, для чого створити незалежний регуляторний орган. До його повноважень віднести функцію встановлення економічно-обґрунтованих тарифів на послуги, а також застосування стимулюючих методів регулювання.

Кабінету Міністрів України

- послідовно скорочувати тарифні та нетарифні обмеження на импорт сучасних механічних і біологічних технологій, що мають стати надійним джерелом прискореного розвитку агропромислового комплексу України.

- для покращення ефективності реалізації продовольчої продукції та зменшення маркетингових витрат першочергово необхідно забезпечити рівні умови для всіх трейдерів; вирішити проблему з поверненням експортного ПДВ аграріям; допустити до приватизації частину інфраструктури, що залишається у державній власності (насамперед, ДАК “Хліб України”);

- розробити інвестиційні програми для підвищення якості транспортної інфраструктури. Зокрема, в частині річкового транспорту, що значно зменшить витрати на перевезення продовольчих товарів до експортних портів і створить вкрай необхідну конкуренцію для залізничного транспорту (так, ріку Дніпро можна розвинути в потужну мережу річних сполучень як, наприклад, ріка Міссісіпі у США).

- відокремити економічну діяльність державних монополій, зокрема “Укрзалізниця” від політичної, наприклад, шляхом корпоратизації. Створити незалежну комісію з регулювання тарифів на залізничному транспорті та передати їй функцію встановлення залізничних тарифів, оскільки це найефективніший спосіб збалансувати інтереси всіх зацікавлених сторін у галузі.

- покращити умови участі у концесійних проектах. Для залучення коштів для таких проектів умови мають бути не лише привабливими для інвесторів, але й — що є більш важливим — має бути безумовно забезпечена стабільність визначених умов.

- для подальшого розвитку сектору мобільного зв'язку розробити концепцію розподілу радіочастот, які будуть вивільнюватися внаслідок конверсії, та забезпечити їх використання в ефективних комунікаційних проектах.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Верховній Раді та Кабінету Міністрів України

- забезпечити створення умов для ефективної соціальної самореалізації працездатних груп населення, сприяти розвитку бізнесу (насамперед, малого та середнього).
- сприяти підвищенню частки заробітної плати в собівартості продукції, прискорити впровадження єдиного соціального податку, що стане дієвим чинником легалізації підприємницької діяльності, виведення заробітних плат з "тіні", наповнення соціальних фондів.
- удосконалити порядок встановлення мінімальної заробітної плати, забезпечити поступове її підвищення до рівня прожиткового мінімуму осіб працездатного віку, який має враховувати регіональні особливості і обсяг якого має виключатися з доходів, що підлягають оподаткуванню.
- розробити та запровадити соціальний стандарт — мінімальну погодинну заробітну плати.
- розробити чітко визначений мінімум соціально значимих послуг і гарантій, які мають бути забезпечені кожному громадянину в усіх регіонах країни. Встановити мінімальний набір безоплатних медичних послуг. Кабінету Міністрів України вдосконалити відповідну інфраструктуру і набір податкових пільг, які дозволили б домогосподарствам виключати з оподаткування частину доходів, що спрямовується на охорону здоров'я, освіту та пенсійне забезпечення.

Кабінету Міністрів України

- розробити середньострокову стратегію реформування системи соціального захисту на основі реалістичних сценаріїв розвитку економіки, визначити нові соціальні пріоритети та зобов'язання, забезпечити їх неухильне дотримання.
- послідовно поширювати практику адресності соціальної допомоги, що має бути спрямована винятково на осіб (домогосподарства), які не в змозі самостійно забезпечити себе на рівні прожиткового мінімуму. Всі інші види допомоги повинні формувати додаткові стимули для перенавчання та підвищення кваліфікації.
- активізувати формування фінансової інфраструктури, яка б дозволила посилити стимули до заощадження та акумуляції коштів (у т.ч. пенсійного призначення), капіталізації доходів громадян, що, у свою чергу, сприяло б зміцненню підвалин формування середнього класу і заможного суспільства в Україні. Розробити систему заходів, спрямованих на забезпечення додаткових стимулів відкритого розширеного фінансування житлового будівництва.

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

Удосконалення правової бази реформ

Президенту України, Кабінету Міністрів України:

- Проаналізувати зміни до Конституції України, прийняті 8 грудня 2004р., на предмет: їх узгодженості між собою та з іншими нормами Конституції; відповідності принципу збалансованості та ефективності діяльності гілок влади та Президента України. За результатами аналізу, зробити практичні висновки, наприклад, стосовно необхідності підготовки нових змін до Конституції або проекту нової Конституції.
- Після остаточного завершення цього етапу конституційного процесу та відповідно до його результатів розробити концепції і підготувати нормативно-правову базу реформ у сфері внутрішньої політики, внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів, що

стосуються: діяльності владних інститутів держави; територіального устрою країни та місцевого самоврядування; функціонування судової системи; діяльності правоохоронних органів; боротьби з корупцією; забезпечення відкритості і прозорості дій влади.

- Винести на широке громадське обговорення програму реформування адміністративно-територіального устрою України.

Реформування правоохоронних органів, забезпечення ефективного розслідування резонансних справ

Президенту України, Кабінету Міністрів України:

- Забезпечити відкритість і прозорість процесу реформування органів державної влади, правоохоронних органів. У процесі реформування правоохоронних органів передбачити забезпечення дієвого цивільного контролю над їх діяльністю.
- Розробити і внести до Верховної Ради України проект змін до Конституції України, які позбавили б Генеральну прокуратуру функцій з нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, дотриманням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами — оскільки згадані функції є фактично тотожними з функціями загального нагляду, наявність яких суперечить зобов'язанням України перед Радою Європи.

- Повернутися до питання створення Національного бюро розслідувань; усунути можливість дублювання його функцій з функціями інших правоохоронних органів.

- Виступити із законодавчою ініціативою ліквідації податкової міліції і передачі її слідчих функцій іншим правоохоронним органам.

Генеральній прокуратурі України, Міністерству внутрішніх справ України, Службі безпеки України:

- Завершити розслідування порушень чинного законодавства під час виборів Президента України 2004р., притягти до суду не лише виконавців порушень і фальсифікацій, але й їх ініціаторів та організаторів.
- Провести широку кампанію на всіх рівнях із розслідування справ, пов'язаних з корупцією та економічними злочинами. Забезпечити, в межах чинного законодавства, інформування громадськості щодо її перебігу та конкретних результатів.

Забезпечення відкритості і прозорості діяльності влади

Президенту України, Кабінету Міністрів України:

- Впорядкувати застосування грифів обмеження доступу до державних документів, поставити його в залежність лише від необхідності збереження державної таємниці та захисту державної безпеки. Відповідним нормативно-правовим актом визначити перелік інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню органами державної влади та місцевого самоврядування. Полегшити доступ громадян до державних інформаційних ресурсів шляхом розширеного застосування новітніх інформаційних технологій.

Кабінету Міністрів України:

- Поглибити співпрацю органів державної влади з громадськими та науковими установами. Розширити участь громадських колегій у підготовці проектів рішень відповідних органів державної влади.
- Провести структурні зміни в інформаційній сфері. Інтенсифікувати процес створення Суспільного мовлення з урахуванням досвіду провідних європейських країн.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Вдосконалення інституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності

Президенту України:

- Видати Указ “Про реорганізацію закордонних дипломатичних закладів України” з метою оптимізації їх чисельності, вдосконалення діяльності. Головним критерієм доцільності утримання дипломатичних представництв має бути рівень торговельно-економічного, політичного, гуманітарного співробітництва з відповідними країнами. Для підготовки указу доручити МЗС провести повну структурно-кадрову інвентаризацію 119 закордонних дипломатичних установ (посольств, генконсульств, представництв при міжнародних організаціях)

- Внести до Верховній Раді України законопроект “Про внесення змін до закону “Про дипломатичну службу України”, яким вдосконалити процедуру погодження кандидатур послів у Комітеті із закордонних справ Верховної Ради України.

- Видати Указ “Про реорганізацію торговельно-економічних місій України за кордоном” — з метою запровадження нової моделі економічної дипломатії замість інституту торговельно-економічних місій України за кордоном. Указом визначити: шляхи забезпечення ефективної координації діяльності нових структур з відповідними підрозділами Посольств, представництвами українських підприємств за кордоном; покращення їх інформаційного забезпечення про інвестиційні потреби, експортні можливості, комерційні пропозиції українських господарюючих суб’єктів.

Кабінету Міністрів України:

- У I кварталі 2006р. на засіданні Уряду розглянути стан виконання указів Президента України стосовно вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики.

- З метою виконання Указу Президента України “Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади” №1901 від 31 грудня 2005р. протягом I кварталу 2006р: а) видати Постанову Уряду стосовно організаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності дипломатичних радників; б) МЗС здійснити відповідні кадрові призначення, визначити механізм координації діяльності дипломатичних радників, провести установчу нараду з новопризначеними представниками МЗС.

- Після формування нового складу Верховної Ради, внести на її розгляд (як першочерговий) проект Закону “Про основні напрями зовнішньої політики та зовнішньополітичної діяльності України”, в якому зокрема: сформулювати національні інтереси України з урахуванням сучасних світових реалій та потреб внутрішнього розвитку; визначити засади, основні напрями і пріоритети зовнішньої політики держави на новому етапі; окреслити систему функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики.

Міністерству закордонних справ протягом I півріччя 2006р.:

- забезпечити умови для переходу до системи використання електронного документообігу, створити внутрішню мережу (включно з посольствами) електронного обігу документів та інформації;

- запровадити прозору систему середньострокового (півроку-рік) планування закордонних відряджень працівників МЗС.

Європейська та євроатлантична інтеграція

Президенту України:

- Затвердити Указом Президента України нову редакцію “Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” з урахуванням сучасного стану співробітництва з ЄС, результатів реалізації Плану дій Україна-ЄС, внутрішніх інституційно-структурних змін.

Кабінету Міністрів України:

- Ухвалити в I кварталі 2006р. комплекс урядових заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС на 2006р. Врахувати змістовні і структурні недоліки попередніх заходів (надмірна кількість, неконкретність). Результати виконання заходів розмішувати щоквартально на урядовому порталі. Проводити регулярні громадські слухання про хід реалізації Плану дій Україна-ЄС.

- У рамках Меморандуму про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі між ЄС та Україною зосередити зусилля на інтеграції ринків електроенергії та газу, структурній реформі енергетичної галузі. Прискорити запровадження в Україні проекту з енергозбереження — “УкрЕско (друга фаза)”. Забезпечити реалізацію угоди між “Нафтогазом” та корпорацією “Shell” про розробку родовищ газу у Дніпровсько-Донецькому басейні.

- Завершити процедури стосовно вступу України до СОТ, започаткувати переговорний процес зі створення зони вільної торгівлі з ЄС. Протягом року запровадити нові проекти у транспортному, енергетичному секторах в рамках Програми співпраці України і ЄБРР на 2005-2006рр. Забезпечити організаційно-технічні, фінансові умови для участі України в Спільному підприємстві GALILEO, в реалізації Першої космічної програмі ЄС та набутті членства в Європейському космічному агентстві.

- Прискорити переговорний процес з ЄС стосовно угоди про спрощення візового режиму для громадян України та угоди про реадмісію. Забезпечити умови для підписання цих документів у першому півріччі 2006р.; вирішити питання стосовно приєднання України в I півріччі 2006р. до кодексу поведінки ЄС у галузі експорту озброєння; у другому півріччі 2006р. розпочати консультації щодо укладення нової посиленої угоди між Україною та ЄС; забезпечити повне фінансування заходів з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

- Здійснити в повному обсязі виконання (з відповідним бюджетним фінансуванням та залученням позабюджетних коштів) Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007рр.; створити в регіонах України мережу інформаційних бізнес-центрів співробітництва з ЄС для розвитку контактів представників малого та середнього бізнесу України і країн-членів ЄС.

- Активізувати співробітництво в рамках Інтенсифікованого діалогу з НАТО з питань набуття членства. Забезпечити умови для отримання в I півріччі 2006р. запрошення з боку НАТО стосовно приєднання України до Плану дій щодо членства в Альянсі. Забезпечити повне бюджетне фінансування та ефективну реалізацію: Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр., Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 – 2007рр.

Відносини із США

Президенту України:

- Ініціювати започаткування співробітництва в рамках Українсько-американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами.
- Запропонувати американській стороні план реалізації положень, що містяться у спільній заяві президентів України і США “Порядок денний нового сторіччя для українсько-американського стратегічного партнерства” (4 квітня 2005р.).
- Сформувати ефективні механізми співробітництва з українською діаспорою у США (за участі Світового Конгресу Українців) для просування інтересів України у США.

Верховній Раді України:

- Запровадити ефективні механізми міжпарламентських відносин (запропонувати організацію постійно діючого круглого столу Верховна Рада – Конгрес США).

Кабінету Міністрів України:

- Ініціювати укладення двосторонніх домовленостей про співробітництво зі стратегічних питань (боротьба з тероризмом, організованою злочинністю, нерозповсюдження зброї масового знищення, експортний контроль, митотворча діяльність, енергетична безпека тощо).
- Проводити регулярні консультації на рівні зовнішньополітичних відомств для вироблення спільних позицій з питань глобальної і регіональної безпеки.
- Ініціювати створення спільної експертно-аналітичної ради із залученням провідних фахівців обох країн у галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та політики безпеки.
- Підписати протокол про взаємний доступ на ринки, що є необхідною умовою завершення процесу вступу України до СОТ; завершити протягом лютого 2006р. всі заходи, необхідні для надання статусу країни з ринковою економікою; активно наполягати на завершенні процедури скасування поправки Джексона-Веніка.
- Протягом I півріччя 2006р. запропонувати проекти поглиблення співпраці в галузі високих технологій, зокрема, у сфері ракетної та космічної техніки, реформи оборонно-промислового комплексу, енергозбереження, енергетичної безпеки, інформаційних технологій; ініціювати проведення у II кварталі 2006р. українсько-американського бізнес-форуму для обговорення нових можливостей залучення американських інвестицій в Україну, проблеми гарантування захисту інвесторів.
- У контексті реалізації міжурядового Меморандуму про основні напрями програм допомоги з боку Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) на 2005-2006рр. провести переговори з метою їх координації та узгодження з новими пріоритетами розвитку країни (розвиток інфраструктури, реструктуризація енергетичної галузі, запровадження проектів з енергозбереження).

Відносини з Російською Федерацією

Президенту України:

- Прискорити започаткування роботи в повному форматі Українсько-російської міждержавної комісії. Досягти домовленості з російською стороною про проведення у першому півріччі 2006р. засідання Комісії у повному форматі за участі президентів.

- Відновити співробітництво у форматі Стратегічної групи з питань українсько-російських відносин при президентах двох країн, яка за попередніх часів була досить ефективним механізмом двостороннього співробітництва.

- Запропонувати регулярне проведення Президентського клубу у форматі телемосту за участі представників виконавчої, законодавчої влади для обговорення актуальних проблем двосторонніх відносин.

- Запропонувати створення постійно діючого українсько-російського Громадського форуму з метою створення стабільних каналів співробітництва між громадськими організаціями країн.

Верховній Раді України:

- Після виборів провести в оновленому складі засідання Міжпарламентської комісії із співробітництва Верховної Ради України та Федеральних Зборів РФ для визначення комплексу заходів з підвищення ефективності міжпарламентських контактів, координації дій у сфері законодавчого забезпечення розвитку відносин Україна-РФ.

- Провести у травні 2006р. в Києві спільні парламентські слухання з питань україно-російського співробітництва. На слуханнях розглянути проблеми сучасного стану двосторонніх відносин, перспектив партнерства України і РФ.

Кабінету Міністрів України:

- Продовжити переговорний процес з російською стороною з питань у енергетичній сфері. Ініціювати укладення відповідного Міжурядового протоколу, в рамках якого відкоригувати положення угоди між БАТ “Газпром”, НАК “Нафтогаз України” і RosUkrEnergo від 4 січня 2005р.

- Згідно з попередньою домовленістю в I кварталі 2006р. провести в Києві засідання Комітету з питань економічного співробітництва Українсько-Російської міждержавної комісії, засідання Підкомісії з питань функціонування Чорноморського Флоту РФ та його перебування на території України. В рамках цих засідань розпочати реалізацію Спільного Плану дій Україна-Росія на 2005-2006рр.

- У I кварталі 2006р. розпочати роботу спільної комісії з демаркації сухопутної ділянки російсько-українського державного кордону; підписати міжурядову угоду про порядок перетину українсько-російського державного кордону жителями прикордонних районів України й РФ; протягом I півріччя активізувати переговорний процес щодо розмежування Керченської протоки, підготувати до підписання договір про українсько-російський державний кордон в Азовському й Чорному морях.

- Забезпечити в рамках Українсько-російської міждержавної комісії інвентаризацію договірно-правової бази. Розробити спільні пропозиції з коригування довгострокових програм співробітництва (програми економічного, міжрегіонального, прикордонного співробітництва між Україною і РФ на 1998-2007рр.).

- Запропонувати проведення в першій половині 2006р. україно-російського інвестиційного Форуму “До нової природи співробітництва” – з метою підвищення рівня інвестиційної співпраці. ■

ДЕСЯТЬ ТЕЗ ПРО РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ У 2006р.: РИЗИКИ І ЗАСТЕРЕЖЕННЯ



Валерій ГЕЄЦЬ,
директор Інституту
економіки та прогнозування НАН України

В економіці України у 2005р. не лише значним чином сповільнилися темпи реального зростання, але й сформувалися чинники, які можуть мати негативний вплив на економічне середовище загалом у середньостроковій перспективі. Тому сьогодні потрібно першочергову увагу приділити саме ризикам і викликам, які стоять перед економікою країни, з метою своєчасного прийняття адекватних заходів економічної політики для забезпечення сталого розвитку.

1. Сповільнення темпів зростання реального ВВП

Офіційний прогноз зростання реального ВВП на 2006р. становить 7,0%. Проте, досяжність вказаного рівня через ряд причин викликає сумнів¹. Головними чинниками зниження темпів економічного зростання є наступні:

❖ **Низька інвестиційна активність 2005р.**² Це пов'язано з поточною економічною політикою, зокрема невизнанням наслідків попередньої приватизації, а також підвищенням ризиків для економічної діяльності через політичні фактори (вибори Президента у 2004р. та очікувані вибори до Верховної Ради в березні 2006р.).

❖ **Скасування пільг** відповідно до Закону України про бюджет на 2005р., що підвищило податковий тиск (отже, змінило умови діяльності бізнесу) та сформувало перестороги на майбутнє.

❖ **Необґрунтоване зростання доходів населення** (значно вищими темпами, ніж ВВП), спровоковане переорієнтацією бюджету-2005 на соціальні програми, що може мати наслідком посилення інфляційного тиску. Це також викликає певну настороженість бізнесу і не стимулює підприємницьку діяльність.

❖ **Політична невизначеність.** Сьогодні, як імовірний сценарій, розглядається ситуація, коли новий Парламент не зможе сформувати більшість, що призведе до його розпуску та урядової невизначеності.

Крім того, з 2006р. Україну чекає конституційна реформа та децентралізація управління, які мають ряд дуже важливих особливостей. *Перша:* суттєвий перерозподіл повноважень між центральними органами влади та розвиток самоврядування відбуватимуться на фоні виборів депутатів усіх рівнів на партійній основі. В результаті матимемо партійну строкатість, що уможливить прихід до управління окремими територіями людей з протилежною політичною, а отже, економічною орієнтацією (які, до того ж, матимуть депутатську недоторканність). *Друга:* внаслідок конституційної реформи послаблюватимуться управлінські повноваження Президента. *Третя:* з огляду на суперечливість результатів майбутніх парламентських виборів залишається невизначеність у частині політичної та економічної орієнтації майбутнього Уряду. До цього додається значний дефіцит фінансових ресурсів у регіональних органах влади³. Як наслідок, вже у 2006р. в країні може виникнути ситуація певної некерованості⁴.

Як наслідок, у короткостроковій перспективі не слід очікувати значної інвестиційної активності. Якщо вона і відбудеться, то не раніше, ніж у другій половині 2006р. А це зможе прискорити економічне зростання не раніше, ніж у 2007р. (оскільки 1% інвестиційної активності в тому ж році дає лише 0,35% приросту ВВП).

❖ **Підвищення цін на енергоносії.** У 2006р. очікується ціни на енергоносії зростуть щонайменше

¹ Слід зауважити, що попередній прогноз був навіть оптимістичнішим — понад 9%.

² Темпи приросту інвестицій в основний капітал протягом 2005р. зменшилися у вісім разів.

³ Цей дефіцит явно проглядається вже сьогодні, коли основні кошти в місцевих бюджетах ідуть на заробітну плату працівникам бюджетної сфери.

⁴ У більш віддаленій перспективі розширення місцевого самоврядування, за відсутності протидії з боку суспільства та відносної слабкості центральних органів влади, може призвести до формування так званого "регіонального феодалізму" з відомими негативними наслідками, які перевищать негативні прояви "олігархізації".

на 20%, що означає для економіки України, за експертними оцінками, зниження ВВП на 3%⁵;

❖ **Зростання реального обмінного курсу у 2005р.** Це призвело до зниження конкурентоспроможності українських експортерів (на 14,6% за дев'ять місяців 2005р.). В результаті, відбулося збільшення дефіциту торговельного балансу (хоча, наприклад, рентабельність у металургії, основній експортоорієнтованій галузі української економіки, поки що знаходиться на рівні 20%). Наступне зростання реального курсу продовжуватиметься, навіть якщо номінальний курс гривні до долара США буде стабільним, а долар зараз має тенденцію до зміцнення (за заявами Федеральної резервної системи США, ця тенденція збережеться і надалі). Тому слід очікувати зниження експорту. Це матиме негативний вплив на економічне зростання у 2006р., оскільки ВВП, внаслідок високого рівня відкритості економіки України, має, як правило, досить значну частину експорту.

❖ **Зниження цін на українські експортні товари.** Очікується, що у 2006р. світові ціни на основні товари українського експорту будуть знижуватися, а на товари імпорту, перш за все енергоносії, — і надалі підвищуватися. Цей фактор також негативно вплине на економічне зростання 2006р.

Отже, у 2006р. темпи економічного зростання будуть значно нижчими, ніж 7,0% і становитимуть, у кращому випадку, 3,5-4,0%.

2. Підвищення інфляції

Офіційний прогноз інфляції на 2006р. — 8,7%. Водночас, існує загроза, що цей показник буде вищим. Підстави цього припущення полягають у наступному.

❖ **Зростання грошової бази і грошової маси у 2005р.** (з урахуванням емісії під викуп валюти, що надійшла від приватизації “Криворіжсталі”) досягне відповідно 153% та 155%. Починаючи з 2000р., в Україні жодного разу не було таких високих показників зростання грошової маси. В умовах інвестиційної пасивності, зростання грошових доходів населення, дефіциту ресурсів для збільшення товарної пропозиції можна прогнозувати, що грошовий навіс 2005р. почне розряджатися вже у 2006р., і, в кращому випадку, рівень інфляції буде на рівні 2005р., — близько 11,0-11,5%;

❖ **Результатом бюджетної політики,** започаткованої наприкінці 2004р., є не лише необґрунтоване зростання доходів населення, але й висока інфляція немонетарного характеру, внаслідок необхідності фінансування зростаючого дефіциту бюджету. За відсутності принципових змін, насамперед, у політиці державних фінансів, 2006р. може бути роком наступних інфляційних шоків.

3. Шоковий вплив приватизаційних коштів

Враховуючи, *по-перше*, ту обставину, що до цього часу достеменно не відомі узгоджені наміри Уряду та Верховної Ради щодо витрачання коштів від приватизації “Криворіжсталі”, та, *по-друге*, що ці витрати можуть бути здійснені до виборів 2006р., можна стверджувати, що існує загроза **шокового росту інфляції вже в першому кварталі 2006р.** Тому є необхідним підписання меморандуму між Урядом і Національним банком, який би

передбачив **рівномірний розподіл цих коштів у часі**, а також їх спрямування переважно на інвестиційні цілі.

4. Подальше випереджаюче нарощування доходів

У 2005р. темпи зростання реальних доходів населення перевищували темпи економічного зростання більш, ніж у сім разів. У 2006р. Уряд передбачає подальше зростання доходів працівників бюджетної сфери та пенсій. Оскільки у 2006р. зростатимуть ціни, то слід також очікувати зростання номінальних зарплат у приватному секторі. Тобто, відбуватиметься **розкручування інфляційної спіралі “заробітна плата — ціни”** з одночасним **зниженням темпів економічного зростання**. Вихід з цієї ситуації вбачається, насамперед, у припиненні зростання заробітної плати — але поки що такі наміри не продемонстровані. Уряд має розпочати відповідні переговори з бізнесом, а не провокувати зростання заробітної плати та пенсій через їх підвищення для бюрократичного апарату, народних депутатів, урядовців та ін.

5. Високе податкове навантаження

Офіційний прогноз номінального ВВП на 2005р. склав 436 млрд. грн. Фактично ж він досягне, можливо, 405-410 млрд. грн. (навіть за вищої, ніж прогнозувалося, фактичної інфляції). Водночас очікується, що доходна частина бюджету буде виконана, що засвідчуватиме підвищення податкового навантаження, або збільшення (відносно попереднього прогнозу) інфляції. Все це негативно впливатиме на економічну активність⁶. Тому **вже під час бюджетного процесу 2006р. необхідно зменшити податкове навантаження**.

6. Зростання дефіциту бюджету

У 2006р. передбачався дефіцит бюджету на рівні 2,5% ВВП. У випадку, якщо зростання реального ВВП буде вдвічі меншим (див. першу тезу), то дефіцит бюджету у відсотках до ВВП буде вищим (оскільки в бюджеті затверджується абсолютне значення дефіциту).

Поміж іншого, залежність виконання бюджетних зобов'язань (соціальні статті, що є частиною цих зобов'язань, важко зменшувати з часом) від приватизаційних надходжень, поставить під загрозу вже і бюджет-2007 (оскільки приватизаційних надходжень, таких, як у 2005р., може не бути). А оскільки 2006р. не буде роком значного економічного зростання, зобов'язання вже бюджету-2007 буде важко виконати без додаткових запозичень.

Таким чином, наступними роками або **збільшуватимуться запозичення, або через інфляцію знецінюватимуться соціальні виплати**: і те, й інше негативно позначиться на економічному зростанні.

7. Поглиблення проблем Пенсійного фонду

Загрозливою для 2006р. є ситуація, що складається між бюджетом та Пенсійним фондом. Очікується, що дефіцит Пенсійного фонду у 2005р. перевищить 2 млрд. грн. і покриватиметься за рахунок бюджету. За підсумками шести місяців 2005р., в Пенсійному фонді частка коштів бюджету складала 37,4%, (за відповідний період 2004р. — 16%), а враховуючи банківські кредити — поза Пенсійним фондом формувалося 40,3% його коштів.

⁵ Якщо ціни на енергоносії у 2006р. не зростуть, то можна очікувати більш значного стрибка у 2007р., що ще більш негативно позначиться на економічному зростанні, але вже у 2007р.

⁶ Свідченням цього є протести бізнесу проти підвищення податкового навантаження, спричиненого змінами, які внесені законом про бюджет на 2005р.



Сьогодні напрями розв'язання проблеми залишаються не визначеними, що може викликати подальше загострення стосунків бюджету та Пенсійного фонду у 2006р. Не виключено, що у 2006р., як вказувалося, доходи бюджету будуть меншими від запланованих. У такому разі необхідним стане **або посилення податкового навантаження** для збільшення доходної частини бюджету, **або підвищення нормативів пенсійних відрахувань** (і те, й інше підриватиме інвестиційний ресурс бізнесу), **або збільшення зовнішніх запозичень**⁷. Якщо Уряд не розв'яже проблеми Пенсійного фонду, це матиме негативний вплив на економічне зростання в довгостроковій перспективі.

8. Нераціональна підтримка сільськогосподарського сектору

Проблемою залишається **сільськогосподарське виробництво**, від успіху якого залежить харчова промисловість і наповнюваність значної частки внутрішнього ринку продуктами харчування. Загальновідомо, що успіхи в сільськогосподарському секторі залежать, насамперед, від ефективності його державної підтримки. Останніми роками система державної підтримки була вкрай нераціональною. Так, згідно з розрахунками Інституту економіки та прогнозування НАН України, у 2004р.:

- ❖ 25,8% сільгосптоваровиробників у сфері тваринництва не отримували жодної підтримки;
- ❖ 13,8% отримували дотації та доплати, які склали 0,2% виручки від реалізації (в середньому на одне господарство припадало 2 300 грн. дотацій);
- ❖ 7,2% отримували дотації та доплати, які склали 10,4% виручки від реалізації, — що, порівняно з попередньою групою, у 52 рази більше.

Така система не є справедливою. Тому необхідна докорінна зміна умов діяльності сільськогосподарських товаровиробників, особливо у 2006р. Адже у 2005р. виникнення одного за одним шоків на ринках зерна, м'яса, цукру означає **необхідність зміни діяльності держави в частині її присутності на ринках, регуляторної політики та підтримки сільськогосподарських товаровиробників**. Останнє особливо важливе для забезпечення нових умов діяльності після вступу України до СОТ та у процесі європейської інтеграції.

9. Погіршення зовнішньоторговельного сальдо

Існує загроза, що у 2006р. Україна вперше за останні роки матиме від'ємне зовнішньоторговельне сальдо. За дев'ять місяців 2005р. позитивне сальдо рахунку поточних операцій знизилося з \$5,6млрд. до \$2,1 млрд., або в 2,7 рази. З огляду на причини, розглянуті у першій тезі, у 2006р. сальдо зовнішньої торгівлі може стати від'ємним.

Це означає, що **імпорт буде витискати національне виробництво** та завойовувати внутрішній ринок. При цьому, йдеться не про імпорт товарів інвестиційного призначення (в умовах інвестиційної пасивності ця складова імпорту значно не збільшуватиметься), а про товари широкого вжитку. В результаті, зменшиться

кількість робочих місць, зросте безробіття та посиляться еміграційні процеси.

Як наслідок, **рівень безробіття за 2-3 роки може досягти 15-20%**, а цей рівень вважається соціально небезпечним. Тому, починаючи з 2006р., потрібно здійснювати заходи, спрямовані на підвищення зайнятості із врахуванням вартості і структури трудових ресурсів.

10. Неефективність виконання державних програм.

Державі потрібно визначитися з пріоритетами, що реалізуються через державні програми. На цей час існує понад 200 програм економічного, науково-технічного та соціально-гуманітарного змісту, більшість з яких безпосередньо не пов'язані із забезпеченням економічного зростання. Аналіз, проведений Інститутом економіки та прогнозування НАН України, показав наступне:

- ❖ держава за рахунок бюджету в жодному році, починаючи з 2003р., не виконала своїх зобов'язань;
- ❖ соціально-гуманітарні програми фінансувалися на рівні 40-60% плану;
- ❖ економічні та науково-технічні програми — на рівні 42-45% плану;
- ❖ винятком був 2004р., коли напередодні виборів зобов'язання були виконані на 98,5%;
- ❖ за вісім місяців 2005р. фінансування програм становило 42,4%. Можна очікувати, що після надходження коштів від приватизації до кінця 2005р. рівень бюджетного фінансування програм підвищиться, але, ймовірно, не в повному обсязі;
- ❖ фінансування програм з інших позабюджетних джерел здійснювалося в цей період в обсязі 13-25% планових показників.

Отже, під час розробки державних цільових програм допускалося необгрунтоване прийняття рішень щодо можливостей їх фінансового забезпечення. По суті, відбувалося **розпорошення коштів, а отже — неефективне використання впливу держави (через державні цільові програми) на стан справ як в економічній та науково-технічній, так і в соціально-гуманітарній сферах**.

Уряд прийняв рішення не розробляти нових державних програм, проте це не посилить ефективність цього інструменту державного впливу: вже прийняті програми потребують встановленого фінансування. Тому необхідно переглянути програми і привести їх у відповідність до наявних ресурсів, що дасть можливість державі позитивно впливати на економічний розвиток.

Сказане вище, вказує на **необхідність більш реалістичного підходу до визначення макроекономічних параметрів і на цій основі — до вираженої економічної та бюджетної політики**. Економічна політика у своїй базисній основі повинна сформувати передбачувані умови для діяльності як бізнесу, так і населення, що й стане у 2006р. першочерговим кроком до економічних здобутків, а не втрат. ■

⁷ що принципово не вирішить проблеми наповнення Пенсійного фонду, оскільки існують структурні невідповідності, без усунення яких позики доведеться здійснювати постійно

ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ



Елла ЛІБАНОВА,
заступник директора Інституту
демографії та соціальних досліджень НАН України

Перехід влади до нової команди відбувся під гаслами забезпечення соціальної справедливості, подолання безробіття і бідності. Жебрацьке становище значної частини населення та намагання нової команди допомогти всім і негайно зумовили надмірну концентрацію зусиль на підтримці бідних верств суспільства, отже — на допомозі бідним, а не на запобіганні бідності.

У результаті — не лише не розв'язані проблеми, накопичені в минулому (низький рівень життя широких верств населення, поширення бідності, масштабна зовнішня трудова міграція, глибоке майнове розшарування), але й сформовані передумови виникнення ряду нових, не менш гострих.

Гіперболізація соціальних виплат зумовила фактичну альтернативність цілей сталого економічного зростання та виконання соціальних зобов'язань. Усі наявні бюджетні ресурси спрямовуються на виплати населенню переважно на універсальних, а не адресних засадах, що розширює контингент отримувачів трансфертів і багаторазово збільшує витрати.

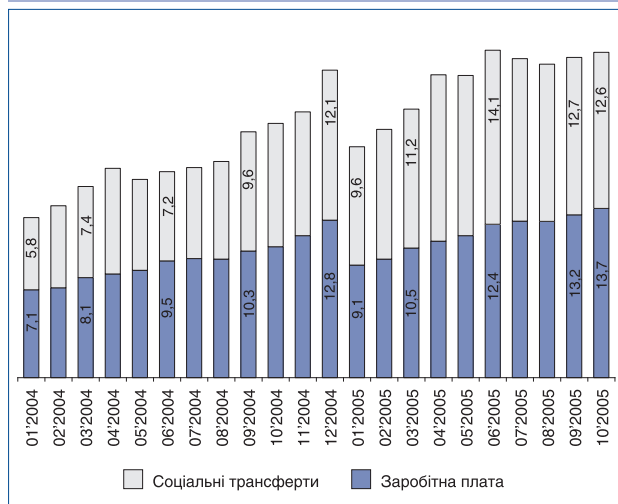
Навантаження на бюджет у 2005р. було неприпустимо великим, особливо з огляду на необхідність постійних масштабних дотацій Пенсійному фонду України. Принципово ситуація не змінилася і в бюджеті на 2006р., оскільки зменшити обсяг соціальних зобов'язань нинішній Уряд ні теоретично, ні практично не може¹.

Заробітна плата і соціальні трансферти

Орієнтація насамперед на підтримку населення шляхом виплат, не пов'язаних з економічною діяльністю (поточною чи попередньою), неминує руйнує настанови населення на активну поведінку на ринку праці і сприяє відновленню утриманських настроїв. Результатом є не лише перевантаження бюджету, а й формування настанов населення на мінімальні — і за часом, і за інтенсивністю — трудові зусилля, сприйняття як належного незареєстрованих доходів і несплати страхових внесків з повного обсягу заробітків. Практично, **реалізується політика, спрямована на підтримку бідних верств населення за рахунок перерозподілу доходів середнього прошарку суспільства, а не на подолання бідності як такої.**

Фінансово необґрунтоване збільшення соціальних трансфертів у перші місяці 2005р. зруйнувало базові співвідношення між основними складовими доходів населення, насамперед між заробітною платою та соціальними виплатами. За підсумками

Заробітна плата і соціальні трансферти населенню, млрд. грн.



¹ Обсяг соціальних зобов'язань влади, визначений прийняттям наприкінці 2004р. - на початку 2005р. рішень про підвищення розмірів пенсій, допомоги при народженні дитини, інших соціальних трансфертів, не може бути зменшений. Очікується, що у 2006р. він вимірюватиметься 20% легального ВВП.



10 місяців, сукупні соціальні трансферти на 6% перевищують заробітну плату, що означає не лише фінансову кризу фондів соціального страхування та місцевих бюджетів, але й відсутність зв'язку між соціальними виплатами та страховими внесками або соціальними виплатами та реальними потребами в них (діаграма *“Заробітна плата і соціальні трансферти населенню”*).

Основною складовою соціальних трансфертів є пенсії. Співвідношення пенсій і зарплат має вирішальне значення для їх фінансового забезпечення. Ідеться, насамперед, про співвідношення середніх показників, але не можна нехтувати і співвідношенням мінімальних рівнів. Після абсолютно неприйнятного перевищення мінімальної пенсії над мінімальною зарплатою в січні-серпні 2005р. встановлений паритет між цими двома показниками², а співвідношення середньої пенсії і середньої зарплати (коефіцієнт заміщення) складає зараз 45% і значно виходить за фінансові межі, зумовлені практичною тотожністю числа застрахованих найманих працівників та пенсіонерів³: **повне забезпечення пенсійних виплат із солідарної системи досягне лише за умови не перевищення коефіцієнту заміщення 34%**. Отже, для забезпечення виплати пенсій у їх нинішніх розмірах (на 1 жовтня 2005р. середня пенсія становила 384,6 грн.) власними коштами Пенсійного фонду середня зарплата мала б дорівнювати 993 грн., що на 16% вище її фактичного рівня (856 грн.).

Перевищення співвідношення середньої пенсії і середньої зарплати на третину провокує фінансову кризу Пенсійного фонду і спричиняє систематичні багатомільярдні бюджетні дотації. Так, у 2006р., за умови реалізації досить оптимістичних макроекономічних прогнозів, на дотації Пенсійному фонду необхідно буде спрямувати щонайменше 9 млрд. грн., а загальні витрати на пенсійне забезпечення перевищуватимуть 15% легального ВВП. У перспективі через аналогічну кризу Фонду страхування від тимчасової втрати працездатності, пов'язану із встановленням з 1 квітня 2005р. допомоги при народженні дитини в розмірі 8 500 грн., можна очікувати проблем з виплатами цієї допомоги застрахованим жінкам⁴.

Ситуацію можна виправити лише за умови зростання доходів страхових фондів через підвищення зарплат, їх детінізацію, зростання зайнятості та участі працівників у страхових програмах.

Заробітна плата і регіональні розбіжності в оплаті праці

Сьогодні держава має досить обмежені важелі впливу на політику оплати праці у приватному секторі. Найпростішим і найбільш поширеним засобом є підвищення мінімальної зарплати. Саме таким шляхом рухалась Україна, реалізуючи традиційну для сировинних економік модель розвитку з дешевою робочою силою. **Наслідки такі: зарплата, що є основною складовою доходів населення, залишається надто низькою для виконання своїх основних функцій; її міжгалузева диференціація — надто високою, а міжкваліфікаційні розбіжності — надмірними** в галузях з високою оплатою праці, та такими, що межують із зрівнялівкою, в галузях з низькою зарплатою, насамперед у бюджетній сфері.

Співвідношення середньої заробітної плати з регіональним прожитковим мінімумом для працездатних, %



Значні регіональні розбіжності в оплаті праці, зумовлені галузевими відмінностями економіки регіонів і надмірною міжгалузевою диференціацією зарплати, перешкоджають забезпеченню єдиних національних стандартів рівня життя, подоланню бідності та становленню середнього класу⁵. Саме з територіальною диференціацією зарплати пов'язані розбіжності в цінах, а отже — в купівельній спроможності зарплати, соціальних трансфертів і державних соціальних гарантій загалом.

Аналіз засвідчує відносно привілейоване становище киян і жителів Дніпропетровської та Донецької областей, де середня зарплата вдвічі перевищує регіональний прожитковий мінімум. Найнижче співвідношення (менше 140%) — у Хмельницькій і Тернопільській областях (діаграма *“Співвідношення середньої заробітної*

² Лише з 1 грудня 2006р. мінімальна зарплата дещо (на 9,3%) перевищить мінімальну пенсію.

³ Перспективи збільшення чисельності зайнятих є досить обмеженими, насамперед з огляду на поступове зменшення чисельності населення працездатного віку та низький рівень оплати праці, що спонукає найбільш активних і конкурентоспроможних громадян до пошуку роботи за межами України.

⁴ Незастрахованим допомога виплачується з коштів місцевих бюджетів.

⁵ Найбільший зиск від економічного зростання отримали 5% населення з найвищими доходами: в середньому, їх надходження збільшилися на 24%, тоді як решти — на 16-17%.

плати з регіональним прожитковим мінімумом для працездатних”).

За умов розвинутого ринку житла, ці проблеми вирішувалися б через міграційний обмін, однак в Україні можливості міжрегіональної міграції вкрай обмежені, а відсутність належної дорожньо-транспортної мережі перешкоджає розвитку маятникової міграції.

Наслідки низьких стандартів оплати праці

Низькі стандарти оплати праці мають суперечливі, хоча переважно негативні, наслідки для розвитку країни. Зокрема, мова йде про:

- ❖ поширення зовнішньої трудової міграції,
- ❖ втрату кваліфікованої робочої сили,
- ❖ подальше розбалансування в системі соціального страхування.

Протягом останніх років в Україні **поширюється зовнішня трудова міграція**. У середньому, впродовж року за межами України працюють 2,5–3 млн. українських громадян (у пікові періоди — на 50–60% більше).

Значна частина високоосвіченої молоді залишає Україну назавжди. Про це свідчить зафіксоване Першим всеукраїнським переписом населення зменшення (вперше за повоєнні часи) частки осіб з вищою освітою у складі населення 25–34 років. Таким чином, **намагання економити на заробітній платі призводять до того, що значна частина бюджету витрачається на підготовку кваліфікованої робочої сили для економік інших держав**.

Утім, масштабні трудові міграції є типовою ознакою бідних країн і не завжди мають негативні наслідки. В багатьох державах з низьким і середнім рівнем доходу на душу населення (зокрема у близьких сусідів України — Польщі та Туреччині) сформувалася специфічна модель міграційної поведінки населення: певна частина молодих людей впродовж кількох років працюють у більш розвинутих країнах і повертаються додому, маючи заощадження та навички, які допомагають забезпечити їм і членам їх сімей необхідний рівень життя. Ця модель цілком прийнятна і для України. Тимчасова трудова еміграція під егідою держави на основі двосторонніх міждержавних угод може стати дієвою альтернативою як виїзду на постійне місце проживання, так і нелегальному заробітчанству.

Якщо працівники інтелектуальних сфер поступово розширюють можливості до вищих заробітків та покращення добробуту, то **пропозиція кваліфікованих представників робітничих професій зменшується**: частка осіб з професійно-технічною освітою серед економічно активного населення зменшилася до 24%. Промисловість вже сьогодні відчуває нестачу кваліфікованих робочих кадрів з ряду професій.

Відповідно, значною залишається пропозиція некваліфікованої робочої сили: близько третини економічно активних осіб не мають професійної освіти, в т.ч. 7% не мають навіть повної загальної середньої освіти. Якщо у 2000р. особи без професії становили 17,1% незайнятих громадян, які користувалися послугами служби зайнятості, то в першому півріччі 2005р. — 28,7%.

Попри прискорене, порівняно з ВВП, зростання заробітної плати, вона є дуже низькою за європейськими стандартами, а відставання України за рівнем оплати праці значно перевищує таке за продуктивністю праці. Низькі стандарти оплати праці та відсутність безпосереднього зв'язку між заробітками та ефективністю праці стали непереборним бар'єром для належної мотивації населення до високої економічної і трудової активності, та призвели до поширення бідності серед працюючих: близько 85% бідних сімей — це сім'ї, в яких хоча б одна особа працює. Ризик бідності для домогосподарств, де є працюючі, навіть перевищує такий для домогосподарств, джерелом існування всіх членів яких є соціальні трансферти.

Отже, безумовно є необхідність подолання негараздів в оплаті праці. Йдеться не лише про термінове запровадження повномасштабної тарифної сітки в галузях бюджетної сфери, а насамперед — про значно більш активну позицію у процесі соціального діалогу.

Низькі рівні зарплати **практично унеможливають реформування системи соціального страхування**. Варто проаналізувати досвід сусідніх країн, наприклад, Болгарії, де результатом соціального діалогу стало, зокрема, визначення по всіх видах економічної діяльності і крупних групах працівників мінімальних рівнів доходів, з яких сплачуються внески на соціальне страхування. На перших етапах це призвело до збільшення надходжень до страхових фондів, а надалі — до зростання заробітної плати. У Польщі вдалося досягти позитивних зрушень через так звану “брутизацію заробітної плати” та запровадження більш рівного розподілу страхових внесків між роботодавцем і найманим працівником.

На жаль, практично втрачені можливості, пов'язані з реалізацією страхових принципів пенсійного забезпечення. Призначення більшості пенсій на рівні прожиткового мінімуму незалежно від попередніх внесків до Пенсійного фонду, викликане надто низьким рівнем пенсійного забезпечення більшості осіб похилого віку та їх нереалізованими сподіваннями у січні 2004р.⁶, зруйнувало необхідний зв'язок між зарплатами та пенсіями, а отже — усунула зацікавленість найманих працівників в отриманні легальної заробітної плати і сплаті відповідних страхових внесків. У найближчому майбутньому радикально змінити цю ситуацію не вдасться. Розраховувати можна хіба що на вплив медичного страхування та накопичувальної пенсійної системи, але і перше, і друге призведе до зміни суспільної свідомості далеко не відразу.

За сучасних умов модель економіки з низькою вартістю робочої сили приречена на невдачу. Шанси людини на успіх визначаються не так громадянством чи місцем проживання, як освітою, особистими здібностями, підприємливістю, творчим ставленням до роботи, винахідливістю та доступом до світової комунікаційної системи. Отже, від того, наскільки заробітна плата мотивуватиме творчу, активну поведінку на ринку праці, значною мірою залежить успіх не лише окремої особи, а й усієї країни. ■

⁶ Люди очікували на обіцяне помітне зростання пенсій, однак їх очікування не справдилися переважно через надто низький рівень середньої зарплати, вибраний для актуалізації заробітків до 2000р. В результаті, збільшення переважної більшості пенсій виявилось неприпустимо малим, що викликало обгрунтоване невдоволення населення та відповідні дії із зміни ситуації під час виборів Президента України.

ГОЛОВНИЙ НЕДОЛІК РОБОТИ ПОМАРАНЧЕВОЇ ВЛАДИ



Віктор ЛИСИЦЬКИЙ,
урядовий секретар
Кабінету Міністрів України в 1999-2001рр.

Минає рік роботи Помаранчевої влади, а з тим — настає час підбивати підсумки.

Загальна моя оцінка — в цілому, Помаранчева влада працює відносно успішно.

Проте, сьогодні більш важливо визначитися з тим, що перешкоджало повноцінному втіленню закладеного потенціалу, а тому зосередитися на головному недоліку в її роботі — відсутності Національної стратегії розвитку (далі — Стратегії). Ми й досі не маємо зрозумілого, публічно підтриманого уявлення про технологічне, виробниче, гуманітарне майбутнє України. Ми, нація в цілому, не знаємо, чим пишатимуться наші діти та онуки через 10-20-30 років, що вони продаватимуть і що купуватимуть.

Чи залишимося ми нацією металургів (41,5% загального експорту за січень-жовтень 2005р.), нафтопереробників і рудокопів (14,1%), хіміків (8,5%), тобто, нацією, котра свої статки базує лише на науково-технологічних ідеях кінця XIX — першої половини XX століття? Чи наше багатство приростатиме за рахунок виробництв, що базуються на ідеях кінця XX століття: інформаційно-комунікаційних технологіях (ІКТ), біотехнології та генній інженерії тощо? Чи використовуватимуть наші нащадки морські простори для піднесення держави, чи їх експлуатуватимуть майже виключно іноземці? Чи стане своєрідним прискорювачем для “локомотивів зростання” накопичений науково-технічний потенціал авіа-, танко- та ракетобудування?

Таких питань задати можна безліч. Відсутність відповідей на них не лише гальмує консолідацію української спільноти в єдину українську політичну націю, але й не дозволяє послідовно вирішувати нагальні проблеми сьогодення — наприклад, збалансування обсягів підготовки людських ресурсів (робітників, бакалаврів, магістрів) з потребами ринку: одних фахівців готуємо у надмірних кількостях, інших, навпаки — у край недостатніх.

Напрямок прориву — індустрія програмного забезпечення

Багато громадян України не знають, що ми маємо один з найкращих у світі потенціал для розвитку цього виду економічної діяльності. Створювана одним програмістом-розробником додана вартість у 5-7 разів перевищує середню по національній економіці. Додам — індустрія програмного забезпечення працює на ринки інформаційних технологій, що бурхливо

розвиваються останніми роками, все ще перебуваючи на початковій стадії зростання. На останнє вказує, перш за все, високий рівень рентабельності ІКТ-продукції, якого не мають металургія, хімія та інші традиційні виробництва.

Однак, в Україні у вказаній індустрії працюють лише 15-20 тис. фахівців і виробляють продукції лише на \$400 млн. Індія, котра не мала такого потужного науково-технічного та освітнього підґрунтя, але визначила цю галузь стратегічно важливою, вже створює математичного забезпечення на \$12 млрд. Чому? Відповідь зрозуміла з даних, наведених у таблиці “Порівняння умов роботи індустрій програмного забезпечення України та Індії”.

Як результат, нинішні показники виробництва ІКТ-продукції в Україні (\$400 млн.) Індія мала сім

Порівняння умов роботи індустрій програмного забезпечення в Україні та Індії

Україна	Індія	Резюме
Заробітна плата \$400-1500 зростання 10-15%	Заробітна плата \$400-1500 зростання до 5%	По зарплаті ми вже досягли рівня Індії, але отримуємо її переважно в конвертах
Пенсійні відрахування — 32%	Пенсійні й соціальні відрахування — 12%, ще 12% сам платить робітник	Програємо Індії і йдемо в тінь
Інфраструктура за ринковими цінами	Спеціалізована інфраструктура пільгових умов	Програємо Індії і не розвиваємося
Банківські кредити — 15-20% під заставу майна	Пільгова система кредитування — 7-10%	Програємо Індії і тут
Податок на прибуток — 25%. Контролюючі органи очікують рентабельності компанії в перший же рік роботи	Звільнення від податку на прибуток на п'ять років	Знов програємо Індії і не маємо чинників для розвитку

років тому — в 1998р. Прийнята стратегія розвитку цієї сфери дозволила їй наростити виробництво до \$12 млрд., тобто більш ніж у 30 (!!) разів. **Висновок — необхідним є використання досвіду Індії розвитку індустрії програмного забезпечення.**

Повернення статусу морської держави

Не менш красномовним є приклад з іншої галузі. До 2000р. українське суднобудування впевнено наближалось до повної руйнації. Наприкінці 1999р. — початку 2000р. (в т.ч. за ініціативи тодішнього прем'єр-міністра В.Ющенко) були прийняті два закони, що певною мірою наближали умови роботи вітчизняних корабелів до умов їх закордонних конкурентів¹. За п'ять років чинності цих законів (2000-2004рр.) в суднобудуванні були отримані досить значні результати:

- ❖ обсяги робіт зросли у 2,5 рази;
- ❖ середня заробітна плата — втричі²;

до бюджетів усіх рівнів і Пенсійного фонду пере-
раховано 1300 млн. грн. — на 1025 млн. грн. більше
обсягу передбачених названими законами так зва-
них “умовно нарахованих пільг”.



Отже, прийняття лише двох цільових законів дозволило розгорнути процеси відродження суднобудування та судноремонту — стратегічно важливих галузей, як основи відродження вітчизняних флотів.

Соціальне значення таких змін не можна переоцінити. Адже сотні тисяч корабелів та їх родини, працівники сервісних галузей і навіть цілі міста отримали достойну незалежної України перспективу добробуту та розвитку. Не менш важливо, що в суднобудування прийшли потужні інвестори, що заклало підвалини подальшого зміцнення галузі.

Однак, у березні 2005р. під час прийняття змін до Державного бюджету-2005 названі закони були скасовані — що стало справжнім шоком для багатьох інвесторів, які сьогодні розглядають варіанти виходу з українського суднобудування. А українські корабелі знову постали перед загрозою краху галузі. **Подібні правові провали є прямим і безпосереднім результатом відсутності Стратегії — виконавча гілка влади просто не знає, що робити з економікою держави.**

Пропозиція

Українське нормативне поле містить багато документів зі словом “стратегія”. Такі документи можуть бути корисними для визначення окремих намірів чи інструментів дій влади. Однак, вони не є стратегіями у прийнятному у світовій практиці розумінні слова. Точніше, ми не маємо документа, що відповідав би наступним вимогам:

- ❖ виходив з проблемно орієнтованого аналізу наявного потенціалу;
- ❖ рахував значимі для України тенденції світового та регіонального розвитку;
- ❖ давав би доведений до конкретних виробництв (кластерів виробництв — взаємопов'язаних мереж виробництв, вертикально-інтегрованих ланцюжків) добре структурований опис проблеми розвитку, а в ідеалі — доведення проблемних сфер до кожного верстату;
- ❖ визначав би цілі розвитку тих чи інших національних виробництв і кластерів;
- ❖ встановлював прийнятні для суспільства засоби досягнення цілей;
- ❖ був би публічно підтриманим.

Наведені шість пунктів формують єдиний *цілісний* пакет мінімально необхідних вимог, дотримання яких і дозволить сформувати Стратегію. Ймовірно, його доцільно буде розширювати мірою поглиблення наших знань та накопичення практичного досвіду роботи. ■

¹ Закон України “Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні” від 18 листопада 1999р. та “Про спеціальну економічну зону “Миколаїв” від 13 липня 2000р.

² Дані Міністерства промислової політики України.

СУСІДСТВО З РОЗШИРЕНИМ ЄС: ПОГЛЯД З УКРАЇНСЬКИХ РЕГІОНІВ



Олексій СЕКАРЕВ,
міжнародний експерт

З 1 травня 2004р. Україна безпосередньо межує з Європейським Союзом. Чи означає це започаткування нового формату взаємовідносин України з ЄС і які вигоди отримують регіони країни від такого сусідства? широкіх верств населення, поширення бідності, масштабна зовнішня трудова міграція, глибоке майнове розшарування), але й сформовані передумови виникнення ряду нових, не менш гострих.

Визначимо, про що йдеться. В березні 2003р. Європейська Комісія оголосила концепцію “ширшої Європи” — узгодженого підходу до країн, що мають спільні кордони з 25 країнами-учасницями ЄС. Ідея викликала неоднозначні відгуки в самому ЄС, та насамперед серед країн-адресатів. Цілком слушним був закид, що країни - нові сусіди Європи надто відрізняються одна від одної і від власне ЄС за суспільним устроєм, довгостроковими інтересами та якістю політики, щоб можна було серйозно вести мову про єдину політику. Росія, наприклад, дала зрозуміти, що розглядає себе як стратегічного партнера, а не просто сусіда ЄС, а політичний діалог з Білоруссю та Сирією був призупинений через проблеми розвитку демократії в цих країнах. Після кількох корекцій Брюссель запровадив з травня 2004 р. Європейську Політику Сусідства (ЄПС), поширивши її на 16 країн від Білорусі до Марокко та запропонувавши сусідам “тісніші відносини” на засадах “спільних цінностей”.

Навіть якщо ЄПС по-різному сприймається у країнах-адресатах, її **головна мета відповідає власним інтересам ЄС як глобального гравця:** оточити розширений ЄС в майбутньому поясом країн-друзів, аби створити сприятливі зовнішні умови для розвитку, перешкодити, зокрема, проникненню до ЄС нелегальних мігрантів, зброї, унеможливити розширення кримінального людського та наркотичного трафіку. Тому запропоновані у форматі ЄПС “тісніші відносини”, — це, по суті, **пропозиція від ЄС до нових сусідів, яку вони можуть прийняти цілком або із застереженнями або відхилити.** Півтора роки впровадження ЄПС свідчать, що Європейська Комісія обрала раціонально-наступальний стиль стосунків і переговорів з сусідами з конкретних позицій. Додамо, що **фінансування заходів, узгоджених з партнерами в межах ЄПС, відбуватиметься переважно через так званий Європейський Інструмент Сусідства та Партнерства**

(ЄІСП), регламент якого Європейська Рада має затвердити протягом 2006р. Згідно з проектом фінансового плану ЄС на 2007-2013рр., обсяг фінансування через ЄІСП становитиме €14,9 млрд., хоча він може змінитися в остаточному бюджеті.

Потребує також уточнення ще один термін, який стосується сучасних відносин між Україною та ЄС — **“Програма сусідства”.** Це — нова назва **програм прикордонного співробітництва, що досі фінансуються з фондів ТАСІС.** Заходи Програм сусідства мають, як правило, регіональне значення — економічний і соціальний розвиток, охорона довкілля, освіта, контакти між людьми. Новим елементом після розширення ЄС є можливість **залучення коштів Європейського Фонду Регіонального Розвитку до фінансування прикордонних проектів,** проте вони можуть використовуватися лише регіонами країн-членів ЄС. Україна як сусід ЄС бере участь у чотирьох Програмах сусідства з Словаччиною та Угорщиною (Закарпатська область, Польщею та Білоруссю (Волинь, Закарпаття, Львівщина), Румунією (Одеська, Закарпатська, Чернівецька, Івано-Франківська області) та програмі CADSES (Центральна та Південно-Східна Європа, Адріатика, Дунай — всі названі вище області та Тернопільська, що розглядається як потенційний учасник).

Таким чином,

- ❖ Україна є однією з 16 країн-адресатів ЄПС,
- ❖ вона належить до так званого нового сусідства з ЄС цілком, а відтак Донецщина зможе бути місцем впровадження заходів, що фінансуватимуться через ЄІСП, так само, як Волинь,
- ❖ сім західних областей можуть брати участь в Програмах сусідства з прикордонними областями та районами країн-учасниць ЄС та Румунії, тобто отримувати фінансування заходів регіонального значення, узгоджених з європейцями-сусідами, з бюджету ТАСІС.

Чітке розуміння цих елементів важливе, серед іншого, тому, що саме в контексті нових відносин Україна-ЄС вирази “сусідство”, “політика сусідства”, “інструмент сусідства”, “програми сусідства” важко відокремити за змістом один від одного. Пояснювальна кампанія європейців не встигала досі за подіями та не охоплювала всіх, кого це стосується. Українська сторона протягом часу, що минув з травня 2004р., також не дуже переймалася роботою з громадськістю. Відтак плутанина щодо “сусідства” існує насамперед саме серед тих, хто є потенційним учасником нових програм і навіть відповідальним за прийняття рішень з їх виконання.

Юридичною засадою відносин з ЄС залишається Угода про Партнерство і Співробітництво, що набула чинності в 1997р. Виконання Плану дій Україна-ЄС може невдовзі створити умови для переходу до нової, більш розвинутої угоди між Україною та Європейським Співтовариством. Висновок грудневого саміту Україна-ЄС про “суттєвий прогрес” у виконанні Плану дій є важливим кроком саме в цьому напрямі. Формат ЄПС, однак, не передбачає переходу до питання можливого вступу країни-партнера до ЄС, а отже не відповідає декларованій вищій політичній меті України – повноцінному членству в ЄС.

Регіональний контекст. Потреба у правильному розумінні “сусідських” реалій і форматів найвиразніше відчувається поза межами Києва. Інформація про фактичний стан справ у співпраці України з ЄС, що надходить до регіонів країни, часто є неповною, несистемною і застарілою. Водночас, навіть для західних областей України країни ЄС донині не стали провідними зовнішніми ринками збуту продукції їхніх підприємств.

Позицію ж Плану дій про наближення системи оподаткування у вільних економічних зонах до норм ЄС Уряд України витлумачив як необхідність скасувати пільги на початку 2005р. взагалі. Сама ідея видається цілком слушною, адже податкові пільги дають суспільно значимий результат лише в економіках з установленою податковою системою. Але, скасування пільг, наприклад, на Закарпатті призвело до втрати приблизно 15 000 робочих місць. Інвестори з Японії і Польщі перевели виробництво до Румунії, де податковий режим є не більш сприятливим, проте надійнішим. А загалом у західних областях по суті відбулася консервація інвестиційної діяльності – протягом I півріччя 2005р. найкрупніші інвестори, у тому числі з країн ЄС фактично скоротили свою участь у загальних інвестиційних надходженнях в області (таблиця “Прямі іноземні інвестиції в регіони України у I півріччі 2005р.”)¹.

Попри цілком природні труднощі та вересневу урядову кризу, доробок першого року виконання Плану дій

Прямі іноземні інвестиції в регіони України
у I півріччі 2005р.,
\$ млн.

Область	на початок періоду	% загального області	на кінець періоду	% загального області
Волинська	97,4		101,5	
Велика Британія	25,5	26	24,7	24
Польща	27,3	8	28,6	28
Швеція	16,4	17	16,5	16
Івано-Франківська	120,9		124,5	
Польща	17,4	14	16,0	13
Югославія	32,0	27	28,8	23
Канада	13,3	11	13,3	11
Рівненська	71,2		72,5	
Велика Британія	35,1	49	35,1	49
Росія	17,6	25	17,6	24
Люксембург	4,0	6	4,1	6
Тернопільська	37,2		37,0	
Велика Британія	6,3	17	5,7	16
Чехія	6,8	18	7,1	19
Австралія	4,5	12	4,5	12
Чернівецька	24,5		26,3	
Італія	3,5	14	3,7	14
Ізраїль	3,5	14	3,4	13
Віргінські о-ви	2,7	11	2,3	9

виглядає цілком змістовним, як це засвідчив грудневий саміт Україна-ЄС, на якому Україна отримала статус країни з ринковою економікою.

Труднощі становлення співпраці з ЄС на національному та регіональному рівні не є чимось типово українським. Не лише нові, але й старі країни-члени ЄС пройшли через складний процес узгодження місцевих, національних і європейських інтересів та цілей розвитку, що інколи супроводжувалося взаємною роздратованістю від надмірної бюрократії в Брюсселі або будь-якій національній столиці. Програми сусідства існували і раніше для регіонів, розташованих не лише вздовж зовнішніх кордонів ЄС, а й для прикордонних регіонів взагалі. Головне, що вони приносили різні за змістом, але завжди конкретні результати: впровадження механізмів негайного попередження сусідів про загрозу довкіллю, транскордонні рекреаційні ареали, де немає обмежень на перетин кордону чи навіть сплату товарів та послуг у готівковій валюті сусіда та ін.

Що ж до самоідентифікації – східні словаки так само намагаються зрозуміти, що їм принесла новітня належність до Європейського Союзу, як українці – оцінити шанси країни як його сусіда. В обох країнах порівнюють статистичні дані та дивуються прірві за статтею доходів між собою та, наприклад, фінами. Там і там дорікають урядам в Братиславі або Києві, вони, мовляв, далеко й мають спотворене уявлення про проблеми регіонів. Нарешті, і словаки, і українці займаються власними конкретними справами, не чекаючи вказівок з Брюсселя. Отже, українсько-європейський кордон скоріше об’єднує, ніж навпаки. ■

¹ Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності у I півріччі 2005 року. – Київ, 2005, с.231-260.